

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD)

(2013/C 44/13)

Sprawozdawca: **Stefano MALLIA**

Współsprawozdawca: **Gerfried GRUBER**

Rada, w dniu 27 września 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 22 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 177 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu unii Europejskiej zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

COM(2012) 496 final – 2011/0276 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 12 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 3 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Polityka spójności jest podstawową polityką UE, a jej głównym celem jest osiągnięcie konwergencji gospodarczej, społecznej i terytorialnej w całej UE i we wszystkich państwach członkowskich. EKES zgadza się, że cele polityki dotyczącej funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych powinny zostać dostosowane do strategii „Europa 2020”. Nie może to jednak odbywać się kosztem osłabienia głównego celu polityki spójności UE, którym jest konwergencja.

1.2 Ze względu na to, że polityka spójności jest głównym źródłem wzrostu i narzędziem realizacji celów strategii „Europa 2020” dla krajów najbardziej odczuwających skutki obecnego kryzysu, należy na nią przeznaczyć co najmniej tyle środków ile obecnie i rozdzielić je sprawiedliwie pomiędzy państwa członkowskie, tak by nie dopuścić do zmniejszenia finansowania dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich.

1.3 EKES popiera utworzenie wspólnych ram strategicznych, które mają na celu zwiększenie koordynacji i komplementarności między głównymi instrumentami finansowania UE. Skuteczne wspólne ramy strategiczne usuną również niepotrzebny i nieefektywny podział istniejący obecnie między najważniejszymi funduszami.

1.4 EKES wyraża zaniepokojenie tym, że opóźnienia w osiągnięciu porozumienia politycznego w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności, w tym wspólnych ram strategicznych, będą mieć negatywny wpływ na przygotowywanie umów partnerskich, a zatem negatywnie

wpłyną na skuteczne rozpoczęcie okresu programowania 2014–2020.

1.5 W orientacyjnych działaniach o wysokiej europejskiej wartości dodanej, wskazanych w ramach poszczególnych celów tematycznych, w sposób priorytetowy należy potraktować inwestycje, które wzmocnią konwergencję społeczno-gospodarczą i terytorialną w UE. Ponadto działań orientacyjnych nie należy uznawać za wyczerpujący spis, tak aby umożliwić podjęcie działań specyficznych dla poszczególnych krajów.

1.6 We wspólnych ramach strategicznych położono znaczny nacisk na realizację projektów finansowanych z wielu funduszy. Jest to znacząca poprawa w porównaniu z okresem programowania 2007–2013. Nie wspomniano jednak o realizacji projektów wielotematycznych, które mają znaczny potencjał wniesienia większej wartości dodanej. Możliwość ta powinna być wyraźnie dopuszczona we wspólnych ramach strategicznych.

1.7 Intensywniejsza koordynacja wymagana we wspólnych ramach strategicznych musi jednak skutkować zmniejszeniem obciążeń administracyjnych dla instytucji zarządzających i organów wykonawczych oraz beneficjentów. Koordynację należy wzmocnić zarówno w państwach członkowskich, jak i w Komisji, by wykorzystać synergię między strategiami politycznymi i instrumentami, ograniczyć ich nakładanie się i złożoność oraz biurokrację. Przed faktyczną realizacją Komisja musi przeprowadzić gruntowną analizę nowych procedur administracyjnych.

1.8 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie⁽¹⁾ musi brać znaczący udział w przygotowywaniu umów partnerskich. Chociaż uznaje się, że poszczególne państwa członkowskie i regiony posiadają własne mechanizmy i struktury umożliwiające współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, Komisja musi monitorować takie procesy. W przypadku stwierdzenia, że społeczeństwo obywatelskie nie zostało zaangażowane w znaczący sposób, Komisja nie powinna uznawać umów partnerskich do czasu właściwego jego zaangażowania.

1.9 Koncepcja partnerstwa nie może jednak ściśle ograniczać się do etapu programowania. Zasada partnerstwa musi być również stosowana na etapach realizacji, monitorowania i oceny.

1.10 Umowy partnerskie dotyczące strategii „Europa 2020” nie powinny koncentrować się na zaleceniach dla poszczególnych krajów. W rzeczywistości powinny one opierać się na innych elementach, takich jak krajowe programy reform, których podstawę stanowi konkretna sytuacja danego państwa członkowskiego w przeciwieństwie do zaleceń dla poszczególnych krajów, które niekoniecznie są dostosowane do konkretnej sytuacji danego państwa członkowskiego. Umowy partnerskie powinny również koncentrować się na strategiach krajowych dotyczących ograniczania ubóstwa i równouprawnienia płci oraz krajowych strategiach dotyczących niepełnosprawności, a także zrównoważonego rozwoju.

1.11 Konieczna jest większa elastyczność w celu umożliwienia państwom członkowskim i regionom podejmowania jak najskuteczniejszych i jak najbardziej efektywnych działań w związku ze wspólnymi wyznaczanymi celami, z jednoczesnym poszanowaniem specyfiki terytorialnej, gospodarczej i społecznej. Ponadto wspólne ramy strategiczne muszą w szczególności uwzględniać specyfikę terytorialną, która wpływa na wykorzystanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych.

2. Wstęp

2.1 Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności (FS), Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) to pięć funduszy UE, którymi zarządzają państwa członkowskie i Komisja. Komisja proponuje, aby cele poszczególnych funduszy osiągnąć skuteczniej dzięki ściślejszej koordynacji funduszy w celu uniknięcia pokrywania się ich zakresów i osiągnięcia jak największego efektu synergii.

2.2 W celu ułatwienia opracowania umów partnerskich i programów operacyjnych Komisja proponuje utworzenie wspólnych ram strategicznych z myślą o zwiększeniu spójności między pięcioma funduszami pod względem zobowiązań poli-

(¹) Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie stanowi część społeczeństwa obywatelskiego, które znajduje wyraz w organizacjach stanowiących podstawowe elementy społeczeństwa. Innymi słowy, zorganizowane społeczeństwo obywatelskie obejmuje wszystkie organizacje niepaństwowe utworzone z inicjatywy prywatnej i ich członków, którzy biorą czynny udział w kształtowaniu spraw publicznych w oparciu o interesujące ich kwestie i korzystają z własnej konkretnej wiedzy, własnych zdolności i możliwości działania. Definicja ta obejmuje wiele różnych organizacji: federacje pracodawców, związki zawodowe, stowarzyszenia utworzone w celu promowania określonych spraw będących przedmiotem zainteresowania ogólnego oraz tzw. organizacje pozarządowe (NGO).

tycznych podjętych w kontekście strategii „Europa 2020” i faktycznych inwestycji. Wspólne ramy strategiczne opierają się na 11 celach tematycznych, które określono w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów (RWP).

2.3 Wspólne ramy strategiczne mają na celu poprawę koordynacji i zapewnienie większego ukierunkowania wykorzystania funduszy europejskich. Usuną one również niepotrzebny i nieefektywny podział istniejący obecnie między najważniejszymi funduszami. Jest to pozytywna zmiana, której wynikiem powinna być bardziej skuteczna polityka spójności wywierająca większy wpływ. EKES zatem zdecydowanie popiera taką zmianę.

3. Uruchomienie i przyjęcie wspólnych ram strategicznych

3.1 Potrzebne są jasne wytyczne dotyczące sposobu jak najskuteczniejszego ukierunkowania funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych na inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu w umowach partnerskich.

3.2 W odpowiedzi na obawy wyrażone przez Parlament i Radę Komisja proponuje podział elementów wspólnych ram strategicznych na i) nowy załącznik do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów oraz ii) akt delegowany, który będzie zawierał głównie „orientacyjne działania o wysokiej europejskiej wartości dodanej”.

3.3 EKES popiera podejście Komisji, o ile zapewnia ono:

— szybsze przyjęcie wspólnych ram strategicznych,

— większą jasność co do działań, które można i których nie można finansować,

— możliwość podejmowania przez państwa członkowskie działań, które są ukierunkowane na konkretne kwestie terytorialne.

3.4 Komisja proponuje jednak również, aby wszystkie elementy wspólnych ram strategicznych zawarte zarówno w załączniku, jak i w akcie delegowanym mogły być z kolei zmienione aktem delegowanym. EKES uznaje to za niedopuszczalne ze względu na sprzeczność z celem, którym jest uwzględnienie głównych elementów wspólnych ram strategicznych w załączniku do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

3.5 W rozporządzeniu należy jasno określić rolę Komisji w odniesieniu do zmian technicznych w przeciwieństwie do zmian bardziej merytorycznych, aby uniknąć ewentualnych problemów z interpretacją.

3.6 EKES musi wyrazić zaniepokojenie z powodu opóźnień w osiągnięciu porozumienia politycznego w sprawie pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności, w tym wspólnych ram strategicznych. Dalsze opóźnienie będzie mieć wpływ na przygotowywanie umów partnerskich, a zatem wpłynie na skuteczne rozpoczęcie okresu programowania 2014-2020.

3.7 Należy ustalić charakter i formę proponowanej umowy partnerskiej. Chociaż rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów podaje informacje dotyczące elementów, które należy uwzględnić w umowie partnerskiej, nie jest jeszcze znana dokładna forma tego dokumentu.

4. Powiązanie polityki spójności ze strategią „Europa 2020”

4.1 Strategia „Europa 2020” została ustanowiona w celu pobudzenia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Pozytywny wkład, który wspólne ramy strategiczne mogą wnieść w osiągnięcie najważniejszych celów strategii „Europa 2020”, jest oczywisty, a zatem logiczne jest dostosowanie celów polityki dotyczącej funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych do strategii „Europa 2020”.

4.2 Strategia „Europa 2020” stanowi punkt wyjścia do osiągnięcia właściwej równowagi między solidną dyscypliną fiskalną a wzrostem gospodarczym i rozwojem Unii Europejskiej. Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” będzie największym wyzwaniem dla słabiej rozwiniętych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zwłaszcza państwa wdrażające odpowiedzialną dyscyplinę fiskalną potrzebują wsparcia i dowodów solidarności ze strony UE za pośrednictwem polityki spójności. Finansowanie tej polityki musi być przynajmniej utrzymane na obecnym poziomie i wszelkie formy jego ograniczania są nie do przyjęcia.

4.3 EKES popiera to podejście i ponownie wyraża swoje stanowisko, że wszystkie polityki UE muszą koncentrować się na osiągnięciu bardzo potrzebnego wzrostu gospodarczego. Wyrażając takie stanowisko, EKES również zdecydowanie uważa, że najważniejsze cele integracji gospodarczej, społecznej i terytorialnej muszą pozostać najwyższym priorytetem polityki spójności UE. Wartość dodana polityki spójności nie może w żadnym momencie zostać narażona na ryzyko.

4.4 EKES zdecydowanie uważa, że w orientacyjnych działaniach o wysokiej europejskiej wartości dodanej, wskazanych w ramach poszczególnych celów tematycznych, w sposób priorytetowy należy potraktować inicjatywy, które wzmocnią rozwój społeczno-gospodarczy i terytorialny w UE.

5. Podejście tematyczne

5.1 Pozytywnie ocenia się propozycje KE dotyczące koncentracji tematycznej jako sposobu zmniejszenia rozdrobnienia.

Potrzebna jest znaczna koordynacja wysiłków podejmowanych w ramach poszczególnych funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, a w rzeczywistości wszystkich innych programów i inicjatyw UE.

5.2 Wspólne ramy strategiczne powinny precyzować i potwierdzać, że w każdym obszarze tematycznym to poszczególne państwa członkowskie decydują, które fundusze powinny pełnić najważniejszą rolę w osiągnięciu głównych celów.

5.3 Chociaż główne cele określone we wspólnych ramach strategicznych są słuszne, istotną rolę musi odgrywać elastyczność. Umowy partnerskie muszą uwzględniać interesy lokalne i regionalne. Musi istnieć możliwość rozdzielenia funduszy między konkretne priorytety regionalne. EKES zdecydowanie uważa, że zasady pomocniczości i proporcjonalności muszą nadal pełnić główną rolę w realizacji polityki spójności UE.

5.4 Poszczególne cele tematyczne określają działania, które należy podjąć w ramach konkretnych funduszy, lecz należy sprecyzować kwestię ich wzajemnego uzupełniania się, ponieważ nie jest jasne, które instrumenty proponowane w ramach poszczególnych funduszy i działań faktycznie wzajemnie się uzupełniają. EKES uważa, że w działaniach proponowanych w ramach poszczególnych celów tematycznych trzeba priorytetowo potraktować inwestycje przyspieszające osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej. Ważne jest, aby można było dodawać działania orientacyjne w celu umożliwienia podejmowania działań specyficznych dla poszczególnych krajów.

5.5 EKES jest zdania, że 11 tematów przewidzianych w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów to tematy uzasadnione, lecz należy utworzyć zbiór podstawowych tematów, które muszą zostać uwzględnione przez każde państwo członkowskie. Oprócz podstawowych tematów, każde państwo członkowskie powinno mieć następnie możliwość elastycznego ukierunkowania umowy partnerskiej na inne tematy (z uprzednio określonego wykazu), które są odpowiednie z punktu widzenia jego indywidualnej sytuacji.

5.6 Inne szczegółowe tematy, które należy uwzględnić oprócz obecnych 11 tematów, to:

1. zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych i osób o ograniczonej sprawności ruchowej;
2. tworzenie zdolności zainteresowanych stron w ramach polityki spójności⁽²⁾;
3. sprostanie wyzwaniu demograficznemu.

Te nowe obszary tematyczne powinny zostać uwzględnione w rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów.

⁽²⁾ Propozycje 1 i 2 są zgodne z opinią EKES-u w sprawie przepisów ogólnych dotyczących funduszy strukturalnych, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 30.

5.7 Działania dotyczące środków zrównoważonego transportu i systemów zarządzania transportem są obecnie wyłączone z celu tematycznego 4 (wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną). Sytuację tę należy skorygować, biorąc pod uwagę rolę transportu w emisjach.

5.8 Cele tematyczne są określone w art. 9 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, zaś priorytety inwestycyjne poszczególnych funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych określono w odpowiednich projektach rozporządzeń. Cele tematyczne i priorytety inwestycyjne poszczególnych funduszy nie są w pełni zgodne, co stwarza pewien stopień niepewności i może powodować dezorientację co do wyborów tych, które należy realizować. Jest to szczególnie pilne, biorąc pod uwagę proces przygotowywania umów partnerskich, który rozpoczął się w niektórych państwach członkowskich.

5.9 Chociaż we wspólnych ramach strategicznych kładzie się znaczny nacisk na realizację projektów finansowanych z wielu funduszy, nie wspomniano w nich o realizacji projektów wielotematycznych, które mają znaczny potencjał wniesienia większej wartości dodanej. Możliwość ta powinna być wyraźnie dopuszczona we wspólnych ramach strategicznych.

6. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności

6.1 EKES przedstawił już szczegółowy pogląd na te dwa fundusze w opiniach w sprawie „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego”⁽³⁾ i „Fundusz Spójności”⁽⁴⁾.

6.2 EFRR został przeznaczony na dofinansowanie wszystkich 11 celów tematycznych.

6.3 Dokładny wpływ tego ukierunkowania jest niejasny. Czy pierwszeństwo zostanie nadane jednemu głównemu obszarowi zainteresowania, zamiast innemu, czy decydować będą o tym poszczególne państwa członkowskie? EKES zdecydowanie preferuje to drugie podejście, ponieważ umożliwia ono przyjęcie sposobu podejścia specyficznego dla każdego kraju/regionu.

6.4 EKES zdecydowanie uważa, że EFRR musi przede wszystkim nadal zapewniać istotne wsparcie MŚP. Wsparcie takie powinno polegać na zapewnianiu instrumentów finansowania, tworzeniu sieci MŚP oraz zapewnianiu istotnej infrastruktury⁽⁵⁾.

6.5 EKES jest jednak zaniepokojony propozycją całkowitego wykluczenia dużych przedsiębiorstw jako niekwalifikowalnych do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Duże przedsiębiorstwa są istotnymi źródłami badań i rozwoju, a zatem prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej

powinno być kwalifikowalne, ponieważ w przeciwnym razie istnieje ryzyko pogorszenia już bardzo poważnej sytuacji, w której Europa pozostaje w tyle w porównaniu z konkurencyjnymi krajami, takimi jak Stany Zjednoczone i Japonia.

6.6 Zważywszy, że nie można znacząco podwyższyć poziomu środków finansowych, EKES uważa, że istnieją dodatkowe możliwości określenia jaśniejszych celów i zapewnienia bardziej precyzyjnego powiązania proponowanych priorytetów inwestycyjnych z celami⁽⁶⁾.

6.7 Fundusz Spójności został przeznaczony na dofinansowanie 4 obszarów tematycznych związanych ze środowiskiem, zrównoważonym rozwojem i transportem (TEN-T).

6.8 W celu uniknięcia popełnionego w przeszłości błędu, którym było rozszerzenie Funduszu Spójności na zbyt wiele projektów, EKES chciałby ponownie zaapelować o większą koncentrację na większych projektach, które powinny wywrzeć większy wpływ pod względem zmniejszania różnic między państwami członkowskimi oraz osiągnięcia spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej.

6.9 Podczas tworzenia takich dużych projektów państwa członkowskie muszą zapewnić spójność i wzajemne ich uzupełnianie się z innymi funduszami i inicjatywami UE (takimi jak instrument „Łącząc Europę”, program LIFE i różne strategie makroregionalne), aby zagwarantować wykorzystanie pełnego potencjału poszczególnych funduszy i inicjatyw. Jest to na przykład niezwykle istotne w przypadku rozwoju infrastruktury energetycznej i transportowej. Ważne jest, aby poszczególne instrumenty wzajemnie się uzupełniały, zamiast ze sobą konkurować.

7. Europejski Fundusz Społeczny

7.1 EFS został przeznaczony na dofinansowanie czterech celów tematycznych: zatrudnienia i mobilności pracowników; edukacji, umiejętności i uczenia się przez całe życie; wspierania włączenia społecznego i walki z ubóstwem oraz tworzenia potencjału administracyjnego. Oczekuje się jednak, że będzie on także dofinansowywał inne cele tematyczne.

7.2 Jest to zgodne z poglądami EKES-u wyrażonymi w opinii w sprawie: „Europejski Fundusz Społeczny”⁽⁷⁾, w której stwierdzono, że EFS powinien być uprzywilejowanym instrumentem służącym realizacji celów strategii „Europa 2020”, w szczególności w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Pogląd ten jest szczególnie aktualny w obecnej sytuacji, w której wzrasta bezrobocie i dochodzi do niespotykanej wcześniej utraty miejsc pracy.

⁽³⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 44.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 38.

⁽⁵⁾ Na przykład tworzenie parków przemysłowych.

⁽⁶⁾ Zob.: opinia EKES-u w sprawie: „Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego”, Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 44.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 82.

7.3 EKES zdecydowanie popiera propozycję Komisji Europejskiej dotyczącej przeznaczenia co najmniej 20 % ogólnej kwoty środków krajowych z EFS na włączenie społeczne i walkę z ubóstwem.

8. Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich

8.1 W kontekście reformy WPR do 2020 r., propozycji dotyczącej WRF na lata 2014–2020 i obecnej sytuacji gospodarczej KE przedstawiła wniosek dotyczący nowego rozporządzenia w sprawie EFRROW⁽⁸⁾. Nowy EFRROW uwzględni priorytety strategii „Europa 2020”, opiera się na wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów (RWP) i jest zgodny z ramami zarządzania gospodarczego UE.

8.2 W opinii w sprawie pakietu reform WPR⁽⁹⁾ EKES przyjął z zadowoleniem proponowane większe zharmonizowanie WPR ze strategią „Europa 2020” oraz ze strategią na rzecz zrównoważonego rozwoju, jeśli chodzi o rozwój obszarów wiejskich.

8.3 Istotne jest jednak, aby państwa członkowskie mogły elastycznie ustalać własne priorytety w celu znalezienia równowagi między uwzględnieniem konkretnych celów WPR określonych w Traktatach a wzmocnieniem strategii „Europa 2020”. Spójność między tymi dwoma filarami musi być bezwzględnie zagwarantowana.

8.4 Obecnie nie ma pewności, w jakim stopniu priorytety EFRROW będą dopasowane do priorytetów wspólnych ram strategicznych. W związku z tym środki podejmowane w ramach EFRROW powinny stanowić zachęty dla rolników, właścicieli lasów i innych podmiotów, aby przyczyniły się do tworzenia i zabezpieczenia miejsc pracy oraz wzrostu gospodarczego, z jednoczesnym prowadzeniem działań związanych ze zrównoważonym rozwojem i zmianą klimatu.

8.5 Jednocześnie powinno istnieć silne powiązanie z europejskim partnerstwem innowacyjnym na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa w celu wzmocnienia ekologicznego wzrostu gospodarczego na wszystkich obszarach wiejskich w UE.

8.6 W ramach EFRROW przewidziano minimalną część wynoszącą 25 % przeznaczoną na środki związane ze środowiskiem i zmianą klimatu, co EKES docenił. Część wynosząca 20 % przeznaczona na środki związane ze zmianą klimatu wydaje się jednak zbyt duża w tym przypadku i dlatego kwestię tę należy dopracować we wspólnych ramach strategicznych.

9. Europejski Fundusz Morski i Rybacki

9.1 Dnia 2 grudnia 2011 r. KE przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego – zgodnie z WRF i strategią

„Europa 2020” – nowy fundusz, stanowiący ramy finansowe wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyB) i zintegrowanej polityki morskiej UE na lata 2014–2020⁽¹⁰⁾.

9.2 Należy zasadniczo poprzeć proponowane najważniejsze działania. Istotne jest przyjęcie podejścia zintegrowanego ze wszystkimi innymi obszarami polityki.

9.3 Podobnie jak w przypadku EFRROW, wspólne ramy strategiczne powinny pomagać w elastycznym dopasowaniu celów, z jednoczesnym zachowaniem spójności między konkretnymi celami WPRyB i celami strategii „Europa 2020”.

9.4 Wspólne ramy strategiczne mogłyby zwiększyć przejrzystość w możliwych sytuacjach sprzeczności między politykami UE, jak na przykład w przypadku ramowej dyrektywy wodnej i przepisów dotyczących higieny zwierząt.

10. Zasady horyzontalne i cele polityki

10.1 Wspólne ramy strategiczne określają promowanie równouprawnienia między kobietami i mężczyznami oraz niedyskryminację, dostępność dla osób niepełnosprawnych i zrównoważony rozwój jako zasady horyzontalne, które należy stosować w przypadku wszystkich funduszy, a zatem we wszystkich programach operacyjnych. EKES popiera te zasady i zachęca do skutecznej analizy wszystkich wniosków dotyczących projektów oraz skutecznego monitorowania wszystkich programów w celu zapewnienia odpowiedniego uwzględnienia tych zasad.

10.2 EKES uważa, że inną zasadą horyzontalną, którą należy zastosować, jest zasada „informowania o Europie”. Biorąc pod uwagę ogólne zmniejszenie i utratę wiary w projekt europejski, każdy projekt realizowany za pomocą polityki spójności musi, dzięki jej wartości dodanej, wyraźnie wykazywać, w jaki sposób UE może zmienić życie swoich obywateli.

11. Potrzeba elastyczności, uproszczenia i dynamiki

11.1 Uproszczenie procedur musi być najważniejszym punktem programu zarówno Komisji, jak i instytucji zarządzających w państwach członkowskich. Chociaż należy przyznać, że konieczne jest rozliczanie wszystkich wydatkowanych środków, niedopuszczalne jest to, że proces zarządzania funduszami UE i ubiegania się o nie jest nadal tak uciążliwy, co skutkuje utratą szans najbardziej potrzebujących beneficjentów (np. MŚP, organizacji pozarządowych)⁽¹¹⁾. Ponadto należy również podjąć wszelkie wysiłki w celu zapewnienia wyboru do finansowania tylko tych projektów, które wnoszą realną wartość dodaną.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 804 final – 2011/0380 (COD).

⁽¹¹⁾ Według UEAPME jedynie od 2 % do 3 % MŚP korzysta z funduszy UE, co oznacza wykorzystanie tylko od 1 % do 2 % całkowitego finansowania dostępnego dla MŚP.

⁽⁸⁾ COM(2011) 627 final z 19.10.2011.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 116.

11.2 Wspólne ramy strategiczne muszą powodować rzeczywiste ograniczenie obciążeń i kosztów administracyjnych zarówno dla beneficjentów, jak i organów wykonawczych, aby wnieść realną wartość dodaną. Niezbędna bardziej intensywna koordynacja wymagana we wspólnych ramach strategicznych mogłaby jednak skutkować zwiększeniem obciążeń administracyjnych dla instytucji zarządzających i organów wykonawczych, co mogłoby z kolei spowodować również dodatkowe obciążenia i problemy dla beneficjentów. Przed faktyczną realizacją Komisja musi przeprowadzić gruntowną i formalną analizę aktualnych i nowych procedur administracyjnych.

11.3 Trzeba wzmocnić koordynację zarówno w państwach członkowskich, jak i w Komisji, aby wykorzystać synergię między politykami i instrumentami oraz ograniczyć ich powielanie się i złożoność oraz biurokrację. Wymaga to ściślejszej koordynacji między służbami Komisji odpowiedzialnymi za fundusze objęte wspólnymi ramami strategicznymi (oraz w ramach tych służb) na wszystkich etapach negocjacji i wdrażania, aby zapewnić spójniejsze i bardziej zharmonizowane podejście. Trzeba to zrobić w taki sposób, by nie zwiększyć obciążeń administracyjnych.

11.4 Pozytywnie ocenia się proponowane wykorzystanie erządzenia w celu zapewnienia większej efektywności. System taki nie powinien jednak ograniczać się jedynie do funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, lecz powinien obejmować wszystkie źródła finansowania UE i być dostępny dla wszystkich.

11.5 Obecnie przewiduje się, że Parlament Europejski i Rada mogą zwrócić się do Komisji o przedłożenie wniosku dotyczącego przeglądu wspólnych ram strategicznych, jeżeli w strategii „Europa 2020” nastąpią znaczące zmiany. Zdaniem EKES-u jest to zbyt restrykcyjne. EKES uważa, że powinna istnieć możliwość dostosowania wspólnych ram strategicznych do zmieniającej się sytuacji, zwłaszcza jeżeli nastąpi znaczna zmiana w sytuacji społeczno-gospodarczej, która daje podstawy do ogólnounijnej reakcji.

11.6 Państwa członkowskie powinny mieć podobną możliwość elastyczności w celu dostosowania swoich programów krajowych do wielu innych okoliczności, a nie jedynie do celów tematycznych polityki.

11.7 EKES wzywa Komisję do wprowadzenia okresowego i obowiązkowego przeglądu wspólnych ram strategicznych, który umożliwiłby dokonanie znaczących zmian.

12. Podejście oparte na umowach partnerskich

12.1 Zasada partnerstwa przedstawiona w art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów jest istotną zasadą, która pomoże zwiększyć skuteczność polityki spójności UE i jako taka musi zostać zdecydowanie poparta przez Radę i Parlament.

12.2 Konsultacje z odpowiednimi zainteresowanymi stronami podczas sporządzania umów partnerskich będą bardzo ważne z punktu widzenia zapewnienia przełożenia celów tema-

tycznych na konkretne działania i cele dotyczące inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.

12.3 Umowy partnerskie powinny przekładać elementy wyszczególnione we wspólnych ramach strategicznych na kontekst krajowy oraz ustanawiać stanowcze zobowiązanie do osiągnięcia priorytetowych celów określonych w rozporządzeniach dotyczących funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Aby zasada partnerstwa mogła być stosowana w praktyce, konieczne jest przyjęcie podejścia oddolnego w procesie decyzyjnym oraz właściwe uwzględnienie poglądów społeczeństwa obywatelskiego przed podpisaniem umów partnerskich przez KE i państwa członkowskie.

12.4 Komisja wydała kodeks postępowania dotyczący sporządzania umowy partnerskiej. Jest to uzasadniony dokument, który zawiera użyteczne wytyczne dla państw członkowskich w zakresie współpracy ze społeczeństwem obywatelskim. EKES nie rozumie, dlaczego Rada odrzuciła ten kodeks i wzywa ją do jego przywrócenia.

12.5 Chociaż to do państw członkowskich należy dostosowanie ich własnych procesów angażowania społeczeństwa obywatelskiego, obowiązkiem Komisji jest zapewnienie czynnego i znaczącego udziału wszystkich odpowiednich podmiotów. EKES uważa jednak, że obecnie Komisja nie posiada niezbędnych narzędzi i mechanizmów monitorowania służących do tego celu. Jeżeli państwo członkowskie nie zaangażuje społeczeństwa obywatelskiego w sposób znaczący, powinno skutkować to niezawarciem umowy partnerskiej. Ponadto koncepcję partnerstwa należy rozszerzyć poza etap programowania i stosować ją również na etapie realizacji, monitorowania i oceny.

12.6 EKES podkreśla konieczność zapewnienia społeczeństwu obywatelskiemu wszystkich informacji dotyczących „nowego podejścia” przyjmowanego przez Komisję w przypadku funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych i umów partnerskich. Wyjaśnienie procesu i sposobu angażowania społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach przygotowywania i wykonywania umowy partnerskiej musi nastąpić w ramach jasnego i skutecznego procesu komunikacji w celu zapewnienia skutecznego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie partnerstwa.

12.7 Umowy partnerskie dotyczące strategii „Europa 2020” nie powinny koncentrować się na zaleceniach dla poszczególnych krajów. W rzeczywistości powinny one opierać się na innych elementach, takich jak krajowe programy reform, których podstawę stanowi konkretna sytuacja danego państwa członkowskiego w przeciwieństwie do zaleceń dla poszczególnych krajów, które niekoniecznie są dostosowane do konkretnej sytuacji danego państwa członkowskiego. Umowy partnerskie powinny również koncentrować się na strategiach krajowych dotyczących ograniczania ubóstwa i równouprawnienia płci, na krajowych strategiach dotyczących niepełnosprawności, a także na kwestiach zrównoważonego rozwoju.

13. Terytorialny aspekt wspólnych ram strategicznych

13.1 Wspólne ramy strategiczne muszą w szczególności uwzględniać specyfikę terytorialną – związaną głównie z wielkością i profilem struktur gospodarczych, społecznych i terytorialnych – która wpływa na wykorzystanie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Jest to istotny aspekt wspólnych ram strategicznych, ponieważ na jego podstawie państwa członkowskie będą mogły zapewnić taki kształt umów partnerskich, który pozwoli sprostać konkretnym wymaganiom związanym z ich potrzebami rozwojowymi, a zatem z ich terytoriami.

13.2 Aby zapewnić zaangażowanie w realizację strategii „Europa 2020”, konieczna jest większa elastyczność w celu umożliwienia państwom członkowskim i regionom

podejmowania jak najskuteczniejszych i jak najbardziej efektywnych działań w związku ze wspólnymi wyznaczanymi celami, z jednoczesnym poszanowaniem różnorodności i specyfiki terytorialnej, gospodarczej i społecznej.

13.3 Wspólne ramy strategiczne powinny zatem podawać dodatkowe wytyczne dotyczące sposobu uwzględnienia wyzwań terytorialnych i szczególnych potrzeb w umowie partnerskiej. Dotyczy to zwłaszcza terytoriów, o których mowa w art. 174 TFUE.

13.4 EKES zaleca większe uwzględnienie różnic terytorialnych w kluczu podziału środków wykorzystywanych na fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych.

Bruksela, 12 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
