

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady dotyczącego postanowień ogólnych w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności**

COM(2004) 492 końcowy -2004/0163 (AVC)

(2005/C 255/16)

Dnia 21 grudnia 2004 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 18 marca 2005 r. (sprawozdawca: **Henri MALOSSE**).

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 3, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

## 1. Preambuła

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opowiadał się wielokrotnie i z całą mocą za europejską polityką „spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”, jak to zostało sformułowane w Traktacie konstytucyjnym. W swojej opinii w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013<sup>(1)</sup>, EKES potwierdza to poparcie i w szczególności domaga się przeznaczenia większych środków budżetowych na politykę strukturalną i fundusz spójności, przede wszystkim w celu uwzględnienia wpływu nowych i przyszłych państw członkowskich bez karania mniej uprzywilejowanych państw i regionów Europy piętnastu.

1.2 Omawiany tu wniosek określa ducha i ramy programu, który mógłby być realizowany w okresie 2007-2013. Pojawia się on w połowie okresu realizacji obecnego ciągu programów związanych z funduszami strukturalnymi, którego efekty nie zostały jeszcze w pełni poznane i ocenione ani przeanalizowane, szczególnie zaś dotyczy to przeprowadzania działań strukturalnych w nowych państwach członkowskich.

1.2.1 W tych warunkach stanowi on ogólne ramy techniczno-finansowe, w których podstawowe zasady wydają się określone, lecz których szczegółowe warunki zastosowania oraz implikacje budżetowe muszą jeszcze być przedmiotem poważnych dyskusji, zwłaszcza pomiędzy państwami członkowskimi. Trzeba również podkreślić, że w okresie 2007-2013 dojdzie jeszcze do rozszerzenia Unii, szczególnie w 2007 r. o dwa państwa, Bułgarię i Rumunię, które z racji swojej sytuacji gospodarczej i społecznej powinny w pełni korzystać z polityki spójności.

1.3 W swoim wniosku Komisja wyraża pragnienie utrzymania kluczowych zasad polityki spójności, tj. programowania, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji, ale obwieszcza też zamiar wprowadzenia większej delegacji odpowiedzialności na państwa członkowskie i organy lokalne, uproszczenia procedury i wprowadzenia „jasnych i bardziej rygorystycznych” mechanizmów monitorowania.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 74, z 23.03.05 r., str. 32.

1.4 Co się tyczy konkretnie przyszłości polityki spójności, EKES przez ostatnie cztery lata sformułował ponad 70 propozycji zawartych w przynajmniej 12 opiniach<sup>(2)</sup>. Komisja zwróciła się z wnioskiem o opinię rozpoznawczą w sprawie wdrażania partnerstwa<sup>(3)</sup>; także prezydencja Rady w 2003 r. wystąpiła o opinię EKES<sup>(4)</sup>, mając na uwadze przygotowania do nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów właściwych do spraw polityki spójności, które miało miejsce w Rzymie 20 października 2003 r. W swoich licznych opiniach EKES sformułował — często bardzo nowatorskie — propozycje mające na celu poprawę funkcjonowania polityki spójności.

1.5 Ogólny bilans dalszych losów propozycji EKES w Komisji Europejskiej wypada raczej pozytywnie, jeśli pominąć kluczową kwestię partnerstwa. Komisja uwzględniła większość propozycji EKES (39 z ogólnej liczby 70 konkretnych propozycji) i zmieniła zasady polityki spójności w duchu propozycji

<sup>(2)</sup> „Europejska polityka współpracy transgranicznej i doświadczenia z programu INTERREG”, Dz. U. C 155 z 29.05.01; str. 12 ; „Drugi Raport o Spójności”, Dz. U. C 193 z 07.08.01, str. 70; „Przyszłość polityki spójności w perspektywie rozszerzenia Unii i dążenia do Gospodarki opartej na wiedzy”, Dz. U. C 241 z 07.10.02, str. 66; „Strategia przyszłości regionów ultraperyferyjnych Unii Europejskiej”, Dz.U. C 221 z 17.09.02, str. 37; „Przyszłość terenów górskich”, Dz.U. C 61 z 14.03.2003, str. 113; „Wkład polityk wspólnotowych w spójność gospodarczą i społeczną”, Dz.U. C 10 z 14.01.2004, str. 92; „Fundusz URBAN 2000-2006”, Dz.U. C 133 z 06.06.2003, str. 53; „Drugi Raport o Spójności”, Dz. U. C 234 z 30.09.03, str. 45; Opinia EKES w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. nr C 10 z 14.01.04, str. 21. Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie: Spójność gospodarcza i społeczna: konkurencyjność regionów, sprawowanie rządów i współpraca, Dz.U. C 10 z 14.01.04, str. 88. Opinia z inicjatywy własnej EKES w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 101. „Trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej – nowe partnerstwo dla spójności: zbieżność, konkurencyjność, współpraca”, Dz. U. C 302 z dn. 7.12.2004, str. 147.

<sup>(3)</sup> Opinia EKES w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. nr C 10 z 14.1.2004, str. 21.

<sup>(4)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES w sprawie: Spójność gospodarcza i społeczna: konkurencyjność regionów, sprawowanie rządów i współpraca, Dz.U. C 10 z 14.1.04, str. 88.

Komitetu (8 przypadków). Oznacza to, że Komisja zastosowała się do znacznej większości propozycji EKES (47 przypadków z 72 ogółem).

## 2. Polityka spójności wobec wyzwania rozszerzenia

### 2.1 Powstanie potężnego bloku państw

2.1.1 Unia powiększona o 10 nowych państw zajmuje trzecie miejsce na świecie pod względem liczby ludności z 455 milionami mieszkańców, daleko za Chinami i Indiami, ale przed Stanami Zjednoczonymi z 300 milionami mieszkańców czy Rosją i jej 140 milionami ludzi. Przy PKB wynoszącym 10 bilionów Euro, UE dysponuje jedną trzecią bogactwa i jedną piątą wymiany handlowej świata, zyskując w ten sposób status potencjalnego mocarstwa we współczesnym kontekście globalnym.

2.1.2 Chociaż są słabiej rozwinięte niż obecne państwa członkowskie, nowe państwa wnoszą dynamikę gospodarczą (średnio 3,6 % wzrostu w 10 nowych państwach wobec 0,4 % w 2003 r. dla Europy 15), co może tylko przynieść głębokie i korzystne zmiany dla ogólnej koniunktury i dynamiki w UE.

### 2.2 W obliczu nowych wyzwań

2.2.1 Jak to ma miejsce w przypadku każdej wielkiej zmiany, także nowy wymiar Europy na pewno wymagać będzie dostosowania instytucji, polityki i budżetu. Cztery dotychczasowe rozszerzenia UE -1973 (Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Dania), 1981/1986 (Grecja, Hiszpania, Portugalia), 1989 (zjednoczenie Niemiec), 1995 (Szwecja, Finlandia, Austria) — również pociągnęły za sobą wymagania poważnych adaptacji.

2.2.2 Obecne rozszerzenie, wyjątkowe pod względem liczby państw przystępujących oraz niskiego poziomu ich rozwoju gospodarczego, stawia przed UE szereg konkretnych problemów.

### 2.3 Dynamiczne granice

Fakt, że pod znakiem zapytania stanęły punkty odniesienia UE w sensie geograficznym, kulturowym, religijnym i historycznym, nie pozwala już na ustalanie bezdyskusyjnych i nienaruszalnych granic Europy. Przystąpienie nowych członków zostało już zaplanowane (Rumunia, Bułgaria) lub też trwa nad nim dyskusja (Turcja, Chorwacja), a można jeszcze przewidywać nowe wnioski o członkostwo. Taka dynamika na pewno wzmocni zapotrzebowanie na większą spójność przy poszanowaniu tożsamości.

### 2.4 Różnice poziomów rozwoju gospodarczego

2.4.1 10 państw przystępujących w 2004 r. charakteryzuje się średnim dochodem na głowę mieszkańca na poziomie 76 % obecnej średniej wspólnotowej dla 15 państw zważonej siłą nabywczą. Obecne opóźnienie dwóch państw (Bułgaria i Rumunia), których przystąpienie przewidziano na 2007 r., jest nawet większe, gdyż oba państwa mieszczą się poniżej 30 % średniej wspólnotowej. Niezbędne jest zatem, by Unia Europejska uwzględniła tę sytuację przy opracowywaniu budżetu, a szczególnie w dyskusji na temat uchwalenia perspektyw finansowych 2007-2013.

2.4.2 Nowa formuła funduszu musi łączyć w sobie powyżej opisane wymogi oraz wyposażać Komisję w instrumenty zrównoważonej polityki finansowej UE i państw członkowskich. Pułap 4 % PKB ograniczający łączny dostęp do funduszy wspólnotowych jawi się w tym świetle jako warunek zarówno efektywności gospodarczej, jak i równości. Jednak integracja nowych państw członkowskich nie spowoduje, że znikną różnice stopnia rozwoju, które istniały w dawnej UE 15. Dlatego też polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej obejmować musi całą Unię oraz dysponować koniecznymi do osiągnięcia tego celu środkami.

### 2.5 Zróżnicowany bilans

2.5.1 Unijne środki odegrały niezaprzeczalną rolę w zmniejszeniu różnic między państwami. Jednak to ogólnie pozytywne oddziaływanie nie powinno przesłonić wielu niedociągnięć; analiza warunków wdrażania polityki spójności przemawia za głębokimi reformami:

— cel 1 przyczynił się w znacznym stopniu do zredukowania rozbieżności między państwami członkowskimi oraz między regionami, nawet jeśli brak przekonujących rezultatów w niwelowaniu różnic w obrębie niektórych dużych państw Unii dowodzi istnienia trudności z pomyślną realizacją polityki spójności terytorialnej w skali ogólnej. Zresztą to zarówno efekty polityki makroekonomicznej, jak i interwencje strukturalne doprowadziły do zmniejszenia różnic między państwami. Jeśli chodzi o rozbieżności między regionami, gdzie działania strukturalne mają wpływ decydujący, można stwierdzić, że interwencje unijne nie zawsze odnoszą się do działań o kluczowym znaczeniu, które miałyby prawdziwy efekt dźwigni. Za zasadniczy powód tej względnej porażki często uznaje się brak praktyki konsultacji oraz skutecznego włączenia przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Kwestia ta ma tym większe znaczenie, że owe braki są jeszcze bardziej widoczne w nowych państwach członkowskich;

— zaletą celu 2 było jego oddziaływanie w wielu regionach europejskich, co zapewniało Unii dużą zauważalność oraz dość ściśle partnerstwo z siłami gospodarczymi i społecznymi, które jednak różniło się w zależności od państwa członkowskiego. Cel 2 wszakże poddawany był krytyce zwłaszcza z uwagi na skromne środki nań przeznaczone;

- cel 3 często był wykorzystywany do współfinansowania krajowych środków działania pozbawionych wartości dodanej i zauważalności w skali europejskiej;
- programy inicjatyw wspólnotowych oraz działania innowacyjne, dzięki tworzeniu sieci oraz zapewnianiu pomocy technicznej, mogły wykazać rzeczywistą wartość dodaną, mimo nadmiernie rozbudowanych procedur biurokratycznych;
- uznaje się, że fundusz spójności, powiązany ze środkami celu 1, odgrywał rolę często decydującą w finansowaniu poważnych inwestycji.

## 2.6 Bilans, który przemawia za ambitną reformą polityki spójności

2.6.1 Z powyższego opisu wynika, że wpływ gospodarczy funduszy strukturalnych cechuje się dużym zróżnicowaniem w zależności od użytych środków działania, lecz w żadnym wypadku nie można utożsamiać tychże funduszy z cudowną receptą na rozwój gospodarczy regionów. Nie są one „paszportem” do wzrostu gospodarczego dla kwalifikujących się państw czy regionów. Wspierają wysiłki rozmaitych podmiotów w regionach i państwach najmniej rozwiniętych, istnieje jednak ryzyko, że jeśli nie omówi się dokładnie priorytetów ze wszystkimi podmiotami lokalnymi, przyniosą jedynie doraźne rozwiązania problemu niekorzystnych warunków naturalnych lub strukturalnych. Wykorzystanie funduszy musi więc być postrzegane jako dźwignia służąca danej strategii wdrażanej przez aktorów rozwoju przy możliwie największym współdziałaniu zainteresowanych obywateli. Stąd znaczna część funduszy europejskich powinna zostać przeznaczona na działania innowacyjne zmierzające do wsparcia rozwoju potencjału lokalnego, żeby zwiększyć atrakcyjność i konkurencyjność regionów opóźnionych w rozwoju. UE odgrywa kluczową rolę w umożliwianiu wymiany dobrych praktyk między zainteresowanymi podmiotami w tej dziedzinie.

2.6.2 Reforma polityki spójności powinna mieć na celu lepszą równowagę między inwestycjami w niezbędną infrastrukturę a inwestycjami w zasoby ludzkie, obecnie wspieranymi w niewystarczającym stopniu, a odgrywającymi zasadniczą rolę w zwiększaniu potencjału regionów opóźnionych w rozwoju.

2.6.3 Dążenie do większej efektywności i lepszej jakości jest więc konieczne, aby obywatele zaakceptowali i poparli ambitniejszą, lepiej dostosowaną do lokalnych i regionalnych problemów politykę spójności.

## 2.7 Profil nowej polityki spójności

2.7.1 W tym kontekście wniosek Komisji dotyczący polityki spójności powinien z jednej strony odpowiadać potrzebom spójności terytorialnej Unii rozszerzonej do 25 państw członkowskich, z drugiej zaś — przyczyniać się do realizacji głównych celów Unii, którymi są konkurencyjność w gospo-

darce opartej na wiedzy, dążenie do pełnego zatrudnienia i zrównoważony rozwój.

## 3. Projekt rozporządzenia, który należy uczynić bardziej spójnym z celami ambitnej reformy

### 3.1 Nowe cele wniosku dotyczącego rozporządzenia

3.1.1 **Nowy cel 1 „konwergencja”, łączący w sobie obecny cel 1 „fundusze strukturalne” i fundusz spójności.** Środki odpowiadające statystycznemu stopniowemu wycofaniu się (phasing out) również zostałyby włączone do tego celu.

3.1.1.1 Obszary zastosowania: regiony z PKB per capita < 75 % średniej wspólnotowej, państwa zwane „spójnościowymi”, czyli mające DNB per capita < 90 % średniej wspólnotowej, regiony kwalifikujące się do obecnego celu 1, które jednak przestaną wchodzić w jego zakres wskutek efektu statystycznego rozszerzenia, regiony peryferyjne — z tytułu dodatkowych świadczeń.

3.1.1.2 Aspekty finansowe: łączna kwota — 78 % budżetu przeznaczonego na politykę spójności (zgodnie z założeniami perspektywy finansowych na okres 2007-2013); wsparcie programów nowego celu 1 z EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

#### 3.1.1.3 Główne dziedziny finansowania:

- ze środków EFRR: B&R, innowacje i duch przedsiębiorczości, społeczeństwo informacyjne: rozwój na szczeblu lokalnym treści, aplikacji i usług, środowisko naturalne, turystyka, energia, bezpośrednia pomoc na inwestycje dla MSP przyczyniająca się do tworzenia i ochrony miejsc pracy;
- ze środków EFS: poprawa zdolności przystosowawczej przedsiębiorstw i pracowników, zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki;
- ze środków Funduszu Spójności: transeuropejskie sieci transportowe, ochrona środowiska, dziedziny sprzyjające rozwojowi zrównoważonemu i zawierające wymiar ekologiczny.

3.1.2 **Nowy cel 2 poświęcony konkurencyjności regionalnej i zatrudnieniu**, łączący w sobie obecny cel 2 (regiony z problemami strukturalnymi) i cel 3 (zatrudnienie i kształcenie).

#### 3.1.2.1 Utrzymane zostały dwa priorytety interwencji:

- **konkurencyjność regionalna** — poprzez programy regionalne finansowane wyłącznie ze środków EFRR. Chodzi o to, by podjąć problemy, z którymi w dziedzinie restrukturyzacji gospodarczej borykają się strefy miejskie i wiejskie, jak i problemy regionów o niekorzystnych warunkach strukturalnych i naturalnych, w szczególności wysp i obszarów słabo zaludnionych;



— **zatrudnienie** — poprzez programy krajowe finansowane wyłącznie ze środków EFS. Chodzi tu o wsparcie polityki mającej na celu pełne zatrudnienie, jakość i wydajność oraz integrację społeczną.

Cel ten pozostaje zgodny ze strategią ogłoszoną na szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie, polegającą na wspieraniu zatrudnienia, reformy gospodarczej i spójności społecznej w ramach gospodarki opartej na wiedzy i przy uwzględnieniu rozwoju zrównoważonego.

3.1.2.2 Obszary zastosowania: zasadniczo wszystkie regiony nieobjęte zakresem nowego celu 1.

3.1.2.3 Aspekty finansowe: łączna kwota — 18 % budżetu przeznaczanego na politykę spójności (zgodnie z założeniami perspektyw finansowych na okres 2007-2013). Podzielona po połowie między oba priorytety interwencji.

3.1.2.4 Główne dziedziny finansowania:

— ze środków EFRR: z jednej strony, innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, dostęp do usług transportowych i telekomunikacyjnych świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wspieranie dostępu MŚP do technologii teleinformatycznych, z drugiej strony — środowisko naturalne i zapobieganie ryzyku;

— ze środków EFS: zwiększanie zdolności przystosowawczej przedsiębiorstw i pracowników.

3.1.3 **Nowy cel 3 „europejska współpraca terytorialna”**, poświęcony współpracy międzyregionalnej i europejskiej i zastępujący obecny program inicjatywy wspólnotowej INTERREG.

3.1.3.1 Obszary zastosowania: państwa członkowskie i regiony zaproponują strefy współpracy ponadnarodowej w oparciu o 13 obecnych stref współpracy INTERREG III B; następnie Komisja w partnerstwie z państwami członkowskimi i regionami podejmie decyzję o strefach współpracy. Środki działania: tego samego typu co w przypadku INTERREG III B, z naciskiem na priorytety z Lizbony i Göteborga. Wsparcie sieci współpracy międzyregionalnej. Dotyczy całego obszaru UE.

3.1.3.2 Aspekty finansowe: łączna kwota — 18 % budżetu przeznaczanego na politykę spójności (zgodnie z założeniami perspektyw finansowych na okres 2007-2013). Fundusz: EFRR.

3.1.3.3 Główne dziedziny finansowania: Cel ten odnosi się do trzech typów współpracy terytorialnej:

— **współpraca transgraniczna**: rozwój MŚP i ducha przedsiębiorczości, rozwój turystyki, zmniejszenie izolacji dzięki lepszemu dostępowi do usług i sieci transportowych, informacyjnych i telekomunikacyjnych;

— **współpraca ponadnarodowa**: poprawa dostępności, rozwój technologiczny oraz B&R;

— **wspieranie sieci współpracy międzyregionalnej**: innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, środowisko naturalne i zapobieganie ryzyku, wymiar miejski.

3.2 *O całościowe podejście do polityki spójności*

3.2.1 Polityka spójności, pełniąc m.in. funkcję pomocniczą we wspieraniu „harmonijnego ogólnego rozwoju całej Wspólnoty” zwłaszcza „poprzez dążenie do zmniejszenia różnic między poziomami rozwoju rozmaitych regionów”, wykazuje szczególne cechy, które czynią ją priorytetowym tematem negocjacji przede wszystkim w ramach nowych negocjacji budżetowych.

3.2.2 W tym kontekście, polityka spójności ma do odegrania fundamentalną rolę w odniesieniu do nowych i przyszłych państw członkowskich. Ich opóźnienie gospodarcze oraz przestarzała infrastruktura to dobrze znane fakty, które w pełni uzasadniają zastosowanie polityki spójności od samego momentu przystąpienia tych państw do Unii.

3.2.3 Z kolei dla obecnych państw członkowskich polityka spójności nadal odgrywa wielką rolę, co koniecznie trzeba wziąć pod uwagę. Po pierwsze, fakt przywiązania regionów celu 1 do polityki spójności ma istotne znaczenie polityczne. Ponadto, niektóre regiony korzystające obecnie z polityki spójności, a stojące przed ryzykiem, że w przyszłości zostaną z niej wyłączone, nadal doświadczają poważnych trudności wewnętrznych w zakresie spójności terytorialnej.

3.2.3.1 Trzeci raport na temat spójności słusznie pokazał, że o ile rozbieżności pomiędzy państwami mogły zostać częściowo zniwelowane, to różnice pomiędzy regionami tego samego państwa utrzymywały się, a nawet pogłębiały się w niektórych krajach, co uwydatnia realność niekorzystnych warunków strukturalnych i naturalnych. Bez interwencji polityk strukturalnych i polityki spójności rozbieżności te byłyby jeszcze większe z powodu silnej tendencji do koncentracji rozwoju gospodarczego w strefach najbogatszych.

3.2.4 Wreszcie, wydaje się właściwe, by zaangażować regiony wszystkich państw członkowskich, mając na celu zapewnienie większego poparcia obywateli dla integracji europejskiej. Wydaje się istotne, by położyć nacisk na polityczną wagę tych środków finansowych, które stanowią dla UE drogę komunikacji z obywatelami. Zdaniem licznych obserwatorów, UE często jest postrzegana jako oddalona od obywatela i jako źródło przymusu; finansowanie z funduszy europejskich — przeciwnie — jest jej nośnikiem polityki sąsiedztwa.

3.2.5 Co więcej, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, spójność terytorialna stanowi fundamentalną zasadę działania Unii. W rezultacie instrumenty strukturalne, pozostające w służbie tej polityki, mają za zadanie działać w imieniu Unii i muszą przeto w ten czy inny sposób mobilizować zasoby wszystkich państw UE, zarówno środki finansowe — w imię solidarności wspólnotowej, jak i zasoby intelektualne: pomysły, wiedzę i projekty. Tak więc zasadnicze znaczenie ma zauważalność funduszy strukturalnych w skali

Europejskiej, jak również zapewnienie każdemu projektowi europejskiej wartości dodanej — nie za pomocą pieniędzy, lecz umożliwianych przez Unię wspólnych strategii, wymiany, współpracy i transferu doświadczenia.

### 3.3 Wzmocnienie uczestnictwa podmiotów gospodarczych i społecznych

3.3.1 Komisja nie zastosowała się do zaleceń, które EKES przedstawił jej w swojej opinii rozpoznawczej<sup>(5)</sup>, a które miały na celu zwiększenie roli partnerów gospodarczych i społecznych poprzez prawo głosu w organach przygotowawczych i monitorujących, wsparcie techniczne, rygorystyczne procedury doboru partnerów, szczegółowe określenie roli komitetów monitorujących. EKES wyraża zaskoczenie słabościami wniosku Komisji Europejskiej, która nie stanęła w tym przypadku na wysokości podjętych zobowiązań politycznych na rzecz wzmocnienia partnerstwa. EKES wyraża żal, iż Komisji Europejskiej brak jest odwagi politycznej w tym zakresie, podczas gdy efektywność polityki spójności zależy w znacznym stopniu od właściwego zaangażowania podmiotów gospodarczych i społecznych, jak również innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. To zaniedbanie wydaje się, zdaniem EKES, sprzeczne z zasadami demokracji uczestniczącej ustanowionymi w Traktacie konstytucyjnym. Tymczasem zwiększanie partnerstwa stanowi konkretną okazję do tego, by lepiej odpowiedzieć na oczekiwania społeczeństwa obywatelskiego, zmniejszając tym samym przepaść dzielącą instytucje od obywateli. Doświadczenie prawdziwego partnerstwa z kołami gospodarczymi i społecznymi (jak w Irlandii Północnej) dowiodło licznych korzyści w kategoriach jakości i skuteczności, zatem Komisja powinna aktywniej wspierać efektywną praktykę partnerstwa.

3.3.1.1 Pojawiają się coraz liczniejsze skargi na niedostateczne uczestnictwo w politykach strukturalnych, co negatywnie wpływa na zauważalność, przejrzystość i skuteczność polityki spójności. EKES wyraża zaniepokojenie rosnącą liczbą skarg dotyczących tego braku partnerstwa, które składane są przede wszystkim przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego nowych państw członkowskich. W tej kwestii EKES zaleca utworzenie krajowych i regionalnych rad społeczno-gospodarczych lub równoważnych im organów, które mogłyby zatem w sposób niezależny zapewnić otwarty i przejrzysty proces konsultacji i monitorowania.

3.3.1.2 Należy odnotować brak ewaluacji oraz milczenie ze strony Komisji Unii Europejskiej w kwestii kluczowej zasady angażowania partnerów gospodarczych i społecznych. Z powodu niedostatecznej definicji zasad i norm, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, obecność partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego nie jest zapewniona na wszystkich etapach wdrażania funduszy strukturalnych.

3.3.1.3 Komisja Europejska powinna kłaść nacisk na zwiększanie potencjału podmiotów lokalnych i regionalnych, samorządów terytorialnych oraz aktorów społeczeństwa

obywatelskiego. Zaskakujący jest fakt, że w rozporządzeniach dotyczących EFRR i FEADER wspomina się tylko o zwiększaniu potencjału administracyjnego na rzecz dobrego sprawowania rządów, choć Komisja w Białej księdze na temat sprawowania rządów w Europie<sup>(6)</sup> — podkreśliła, że społeczeństwo obywatelskie ma zasadnicze kompetencje w tym zakresie. EKES domaga się konkretnie, aby działania mające na celu zwiększanie potencjału lokalnych i regionalnych podmiotów gospodarczych i społecznych zostały przewidziane dla każdego programu (jak ma to miejsce w projekcie regulaminu EFS, gdzie przewidziano na ten cel 2 % zasobów) i aby przyznano im bardziej znaczące kwoty (minimum 5 % dla każdego programu); domaga się także, aby organizacje gospodarcze i społeczne zostały uznane *expressis verbis* za kwalifikujące się do otrzymywania pomocy technicznej (artykuł 43).

3.3.1.4 Jakość partnerstwa stanowi fundamentalny dla EKES element oceny polityki spójności. W rezultacie, EKES domaga się, aby Komisja przygotowała raport na temat wdrażania partnerstwa i oferuje swoje wsparcie w celu zebrania opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego. EKES domaga się, aby Parlament Europejski oceniał wnioski dotyczące rozporządzeń miarą zawartych w nich postanowień w zakresie partnerstwa; słabość tego aspektu świadczy o braku zainteresowania ze strony władz wspólnotowych.

### 3.4 Priorytety wymagające ponownego określenia w skali europejskiej

3.4.1 EKES popiera wniosek Komisji, w którym proponuje się uzgodnienie polityki spójności z wielkimi celami strategicznymi Unii Europejskiej, zwłaszcza zaś z procesami zainicjowanymi w Cardiff, Luksemburgu, Lizbonie i Göteborgu. Zobowiązania wynikające z Europejskiej karty małych przedsiębiorstw oraz uwagi o jakości usług użyteczności publicznych, podkreślone w Barcelonie, również muszą zostać uwzględnione w debacie na temat priorytetów. EKES jest przychylny wiążącym wytycznym, uwzględniającym polityczne priorytety Unii i wypracowanym w partnerstwie z państwami członkowskimi, Komitetem Regionów oraz Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym.

3.4.2 EKES pragnąłby, aby owe główne wytyczne zostały lepiej skonkretyzowane w projekcie rozporządzenia. W istocie, zasadniczym priorytetem okazuje się dokonanie przemyślanego wyboru na rzecz edukacji, kształcenia, instrumentów wspierających społeczeństwo oparte na wiedzy i zrównoważony rozwój.

3.4.3 Regionom najslabiej rozwiniętym niezbędna jest podstawowa infrastruktura w celu zrekompensowania ich braków; dotyczy to zarówno transportu, jak i placówek oświatowych i naukowych, infrastruktury związanej z poprawą środowiska naturalnego.

3.4.4 Co się tyczy regionów o niekorzystnych warunkach naturalnych, należałoby ustanowić trwałe mechanizmy wsparcia mające na celu zapewnienie równości szans i ciągłości terytorium europejskiego.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. nr C 10 z 14.1.2004, str. 21.

<sup>(6)</sup> Biała księga na temat sprawowania rządów w Europie, COM(2001) 428 końcowy.

3.4.5 Jeśli chodzi o środki pomocowe dla przedsiębiorstw, EKES uważa, że trzeba unikać zakłócenia konkurencji, i stwierdza, iż pomoc ta rzadko jest skuteczna z racji bardzo dużej zwłoki w jej przekazywaniu. Zdaniem Komitetu, należy włożyć więcej wysiłku w tworzenie środowiska sprzyjającego zakładaniu i rozwojowi przedsiębiorstw (kształcenie, infrastruktura, wspólne działania). Co się tyczy środków, EKES, wyraziwszy powyższe zastrzeżenia, pochwała fakt, że rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw nadano znaczenie priorytetowe i że ustalono siedmioletni okres, na jaki przedsiębiorstwo, które otrzymało pomoc, musi się zobowiązać do niezmienniania lokalizacji swoich inwestycji.

3.4.6 EKES podkreśla znaczenie wzmocnienia potencjału badawczego i innowacyjnego jako dźwigni rozwoju lokalnego i celu zgodnego ze strategią lizbońską, podobnie jak to czyni w odniesieniu do edukacji i kształcenia. W istocie, konkluzje szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie przewidują zwiększenie potencjału edukacyjnego, zarówno w ramach zasadniczej edukacji, jak i poprzez ustawiczne kształcenie zawodowe.

3.4.7 Polityka spójności powinna także wspierać wzmocnienie infrastruktury zdrowia w regionach najbardziej opóźnionych oraz uczestniczyć w zwalczaniu przyczyn wykluczenia społecznego. W tym względzie upowszechnianie pozytywnych doświadczeń w całej Unii będzie mogło przynieść rzeczywistą wartość dodaną w skali wspólnotowej. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na los grup zmarginalizowanych, takich jak imigranci czy mniejszości etniczne pozostający bez pracy i dostępu do edukacji. Zamiast rzadko prawdziwie skutecznych subsydiów należy raczej rozwijać transfer doświadczeń przy wykorzystaniu sprawdzonych metod i promować upowszechnianie pozytywnych doświadczeń.

3.4.8 Co się tyczy problematyki integracji społecznej, zdaniem EKES istotne jest, aby niedyskryminacja została powszechnie uznana za jedno z działań finansowanych z funduszy strukturalnych oraz aby fundusze te nie prowadziły do powstawania dodatkowych barier dostępu dla osób niepełnosprawnych. Ponieważ fundusze strukturalne są zasadniczym narzędziem łagodzenia i zmniejszania wykluczenia społecznego oraz zwalczania dyskryminacji osób niepełnosprawnych, państwa członkowskie i Komisja powinny doprowadzić do tego, aby były one wykorzystywane w charakterze instrumentu gospodarczego wspierającego zatrudnienie takich osób. A to w celu:

- poprawienia dostępu do zatrudnienia dla bezrobotnych i zwiększenia udziału w rynku pracy;
- wzmocnienia integracji społecznej i zwalczania dyskryminacji;
- podejmowania reform w dziedzinie zatrudnienia, szczególnie na rzecz osób niepełnosprawnych.

3.4.8.1 W obecnych propozycjach Komisji składnik społeczny jest niedostatecznie wzięty pod uwagę. Fundusze strukturalne, a w szczególności Europejski Fundusz Społeczny, muszą być instrumentem zatrudnienia, ale także europejskiej strategii na rzecz integracji społecznej ułatwiającej rozwój rynek pracy szczególnie zorientowanym na ten cel.

3.4.9 Do priorytetów należałoby więc włączyć koncepcję rozwoju wewnętrznego, wymagającą możliwie najlepszej znajomości danych obszarów, co zakłada istnienie instrumentów obserwacji angażujących wszystkie podmioty w ramach partnerstwa. Należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację wielkich obszarów metropolitalnych w rozumieniu przyjętej niedawno przez EKES opinii z inicjatywy własnej (7).

3.4.10 Istotne jest, by rozporządzenie przewidywało procedury zmierzające do wsparcia innowacji w działaniach — zarówno w zakresie metod, jak i typu planowanych operacji. W tym względzie UE musi odgrywać zasadniczą rolę we wspieraniu i upowszechnianiu innowacji w dziedzinie polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wnosząc rzeczywistą wspólnotową wartość dodaną w działania podejmowane i realizowane na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym.

### 3.5 Konieczność dostosowania metod do dynamiki Europy

3.5.1 Przez lata procedury europejskie były nadmiernie skomplikowane, przez co działania cechowały się ogromną złożonością — ze szkodą dla zauważalności i dostępności Unii. Już teraz widoczne są te same błędy w państwach kandydujących, popełniane przy wdrażaniu pomocy przedakcesyjnej. Prostota, poszukiwanie krótszych dróg urzędowych i terminów rozpatrywania zgodnych z wymogami projektu mają zasadnicze znaczenie w prezentacji, wdrażaniu funduszy strukturalnych oraz w ustaleniach dotyczących zarządzania nimi.

3.5.2 Narzucają się więc radykalne zmiany w dziedzinie upraszczania procedur. Nierzadko przepisy krajowe nakładają się na wymogi rozporządzeń wspólnotowych, powodując problemy, które czasem tylko z trudem dają się przezwyciężyć w ramach działań transgranicznych i ponadnarodowych. W związku z tym EKES z zaniepokojeniem przyjmuje wniosek Komisji — z wyjątkiem celu 3 i z zastrzeżeniem, że państwo członkowskie o niego wnioskuje — mający na celu przesunięcie na szczebel krajowy decyzji o wyborze kryteriów kwalifikowalności, jak również zastanawia się nad jego uzasadnieniem. Komitet domaga się ustanowienia wspólnej podstawy kryteriów dopuszczalności w celu zachowania wewnętrznej spójności polityki strukturalnej.

3.5.3 **Wybór kwalifikujących się regionów:** EKES zasadniczo nie zgadza się z propozycją Komisji powierzenia państwom członkowskim decyzji o wyborze regionów kwalifikujących się do korzystania z funduszy strukturalnych. Zdaniem EKES wybór ten powinien być dokonywany wspólnie przez Komisję i państwo członkowskie. W tych ramach należy zwrócić szczególną uwagę na regiony o niekorzystnych warunkach strukturalnych i naturalnych, w przypadku których Komisja Europejska powinna być ściśle zaangażowana w przeprowadzanie selekcji — celem zapewnienia równości traktowania w skali europejskiej. Nie byłoby na przykład normalne, gdyby jakaś wyspa została zakwalifikowana w jednym

(7) Opinia z inicjatywy własnej EKES w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, str. 101.



państwie, natomiast sąsiadująca z nią wyspa o takiej samej charakterystyce nie została zakwalifikowana w innym państwie członkowskim. Obywatele mogliby wtedy słusznie się pytać, gdzie podziła się spójność i europejski wymiar tak dokonanych wyborów.

**3.5.4 Określenie priorytetów:** Należałoby także w tej dziedzinie zwiększyć rolę Unii Europejskiej, tak aby można było wykorzystywać fundusze jako dźwignię w celu nadania impetu działaniom wpisanym w priorytety UE, w szczególności w priorytety strategii lizbońskiej i wielkich sieci europejskich.

**3.5.4.1** Ogólnie rzecz biorąc, należy wykazać jak najwyższą czujność, aby uniknąć ciągle istniejącego ryzyka ponownej nacjonalizacji polityki dotyczącej funduszy strukturalnych. Metody wdrażające nie mogą w żadnym wypadku osłabić, a wręcz przeciwnie — powinny wzmocnić, wymiar europejski.

**3.5.4.2** Dokument Komisji na temat reguł dotyczących wszystkich trzech funduszy jawi się ogólnie jako bardzo ambitny. Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie aspekty — badania, innowacyjność, inwestycje w dziedzinie edukacji, społeczeństwo informacyjne, inwestycje w transport, ochrona środowiska — bez wskazania priorytetów, istnieje ryzyko, że program nie będzie mógł być zrealizowany ze względu na środki, które mogą okazać się niewystarczające w stosunku do potrzeb.

**3.5.4.3** Zdaniem EKES konieczne jest wzmocnienie w tekście odniesień do priorytetów, które powinny zostać przedstawione tak w formie argumentacji, jak i zawartości. Zalecenie to zostanie powtórzone i rozwinięte w osobnych opiniach opracowanych w ramach każdego Funduszu.

**3.5.5 Współpraca między państwami członkowskimi, regionami a podmiotami społeczeństwa obywatelskiego:** EKES wyraża ubolewanie, że wprowadzone dyspozycje dokonują przesunięcia odpowiedzialności za strategię i środki działania na państwa członkowskie. W niedostatecznym stopniu podkreśla się możliwości różnych form współpracy, które mogłyby zaangażować kilka państw członkowskich, a przedstawiają one główną stawkę strategii lizbońskiej (innowacje, edukacja, wielkie sieci, szerzenie wiedzy). Należałoby zatem wspierać i uelastyczniać warunki dostępu do środków niezbędnych dla rozwoju współpracy transgranicznej i między państwami członkowskimi.

**3.5.5.1** Biorąc pod uwagę pilny i niezbędny charakter utworzenia jednolitego europejskiego instrumentu współpracy między regionami i państwami członkowskimi, EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje instytucję Europejskiego Ugrupowania Współpracy Transgranicznej.

**3.5.5.2** Można natomiast mieć wątpliwości, czy, w praktyce, instrument ten, przystosowany wyłącznie do współpracy transgranicznej, nie powinien stać się przedmiotem dokładniejszego opisu, szczególnie wobec wymagań zarządzania projektami stosowanych w każdym rodzaju współpracy. O problemie tym wspomina, rozwijając go, osobna opinia na temat EUWT.

**3.5.6 Partnerstwo publiczno-prywatne:** W swojej opinii rozpoznawczej w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania

funduszy strukturalnych, Komitet zaleca wzmocnienie partnerstwa publiczno-prywatnego jako czynnika powodzenia projektów — poprzez szereg środków działania przyczyniających się do większej legitymacji, koordynacji, skuteczności i przejrzystości. W związku z tym Komitet zastanawia się nad skutkami przeprowadzanych przez Komisję zmian dotyczących wskaźnika współfinansowania, który mógłby się opierać wyłącznie na wydatkach publicznych. Utrzymanie tego wymogu doprowadziłoby do ograniczenia, lub wręcz likwidacji, składowej prywatnej partnerstwa, co kłóci się z deklarowaną wolą zachęcania sektora prywatnego do wnoszenia własnego wkładu. **EKES domaga się, aby Komisja Europejska przeprowadziła wstępną analizę oddziaływania tego nowego środka działania. Komitet domaga się również, żeby zasada ta w żadnym razie nie stosowała się do działań pomocy technicznej na rzecz podmiotów gospodarczych i społecznych, tak aby nie wiązała wsparcia unijnego z wsparciem pochodzącym od władz krajowych. Fundusze własne organizacji powinny móc posłużyć za podstawę do interwencji europejskich funduszy strukturalnych.**

**3.5.7 Jeden fundusz:** W wywodzie 35 wniosku dotyczącego rozporządzenia stwierdza się, że „programowania i zarządzanie Funduszami Strukturalnymi powinno być uproszczone, z uwzględnieniem ich specyficznych cech, poprzez zapewnienie finansowania programów operacyjnych ze środków EFRR lub EFS”. Ta nowość, choć upraszcza funkcjonowanie programów, musi wykazać swą użyteczność w udoskonalaniu koordynacji i zwiększaniu czytelności funduszy na szczeblu regionów. EKES preferowałby jeden fundusz dla całej polityki spójności, jednak Komisja nie wybrała tej drogi.

**3.5.8 Krajowe ramy strategiczne:** Komisja proponuje, aby przed rozpoczęciem nowego okresu programowania Rada przyjęła, po zaopiniowaniu przez Parlament Europejski, całościowy dokument strategiczny dla polityki spójności. Każde państwo członkowskie będzie więc musiało przygotować dokument polityczny na temat swojej strategii rozwoju, który będzie negocjowany z Komisją. Komitet pragnąłby, żeby Komisja Europejska zapewniła koordynację po to, aby państwa doszły do porozumienia w kwestii celów tych dokumentów strategicznych, w trosce o rzeczywistą spójność wspólnych zagadnień. W istocie, w tychże krajowych ramach strategicznych należy zachęcać do uwzględniania, w szczególności transgranicznych, rozważań i strategii dotyczących wymiaru europejskiego.

**3.5.9 Komitet monitorujący:** W tym sensie EKES nie popiera propozycji polegającej na tym, by obecność Komisji Europejskiej na posiedzeniach komitetów monitorujących była fakultatywna; przeciwnie — uważa, że należy bardziej wyeksponować działania UE na rzecz obywateli i wzmocnić rolę komitetów monitorujących, zamiast je osłabić przez wprowadzenie dodatkowej procedury. Nieobecność Komisji sprawi, że partnerzy gospodarczy i społeczni oraz inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą musiały same stawić czoło administracji, a ufają przecież, że Komisja jest strażniczką zasady partnerstwa.

**3.5.10 Dodatkowość:** EKES popiera zasadę dodatkowości: pod warunkiem, że jest ona stosowana w sposób elastyczny, tzn. w ramach celów i programów, a nie w zależności od projektu.

**3.5.11 Dostosowywanie wskaźników:** EKES popiera propozycje mające na celu dostosowanie wskaźników uczestnictwa w zależności od niekorzystnych warunków geograficznych danych regionów. Sugeruje otwarcie możliwości kumulowania dodatków związanych z nakładaniem się trwale niekorzystnych warunków (na przykład słabo zaludnione wyspy będące strefami wiejskimi i/lub górskimi). Komitet pragnie podkreślić, że regiony te, dotknięte słabą gęstością zaludnienia, stanowią ciągle, wobec ich trwale niekorzystnych warunków naturalnych, priorytetowe cele polityki strukturalnej. „Polityka regionalna, podobnie jak polityka rozwoju obszarów wiejskich, powinny uwzględnić ten aspekt w swoich warunkach realizacji, w szczególności oferując wyższy współczynnik współfinansowania odpowiadający tym utrudnieniom.”<sup>(8)</sup>

**3.5.12 Zdecentralizowane zarządzanie, którego operacyjność należy usprawnić:** EKES ocenia, że stałe przekazywanie kompetencji państwom członkowskim i organom lokalnym niesie ze sobą z jednej strony zbyt duże ryzyko, zaś z drugiej prowadzi do znacznej utraty czytelności działań UE. Dlatego też proponuje powołanie agencji wykonawczych, prowadzących misje tymczasowe, zwłaszcza dla państw kandydujących. Jednym z zadań takich agencji mogłoby być wspieranie standaryzacji najlepszych doświadczeń i sukcesów w celu ich popularyzacji. W każdym razie działania UE powinny charakteryzować się większą widocznością oraz być rozpoznawalne przez obywatela. Najbardziej namacalnym tego wyrazem byłaby obecność przedstawicieli UE czy organów lokalnych działających w ich imieniu, raczej niż instalacja tablic zawierających zazwyczaj zrozumiałe jedynie dla wąskiego grona osób symbole bądź akronimy instrumentów europejskich.

**3.5.13 Metoda subwencji ogólnych, którą trzeba promować:** EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że projekt rozporządzenia zatwierdza tryb subwencji globalnych przyznawanych organom działającym w terenie. Metoda ta jest w istocie doskonale dopasowana zwłaszcza do działań na rzecz mikroprzedsiębiorstw. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja uwzględniła jego wniosek zmierzający do uelastycznienia zasad przyznawania tych subwencji. Żałuje jednak, że nie utrzymała ona proponowanego przez niego progu minimalnego 15 % dla sum przyznawanych w tej formie, chociaż udowodniono jego efektywność. Komitet ponawia zatem swój wniosek.

**3.5.14 Wszędzie tam gdzie to możliwe, UE musi zwiększać swoją zauważalność, aby nadać swoim interwencjom wymiar europejski.** Chodzi o to, by poprzez partnerstwo europejskie wypracować priorytety i metody, które powinny umożliwić większą skuteczność. Powodzenie polityki spójności zależy nie tyle od wysokości przekazywanych funduszy, ile od określenia priorytetów i jakości metod pracy. Solidarność ma sens jedynie wtedy, gdy towarzyszy jej współpraca.

**3.5.15 Ocena:** Co się tyczy ewaluacji programów, EKES podkreśla, że konieczna jest raczej jakościowa ocena oddziaływania programów niż ocena księgowo i administracyjna, jak to powszechnie ma miejsce obecnie. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego w pierwszym rzędzie uczestniczyć w takiej ocenie.

**3.5.16** Według projektu rozporządzenia, do kompetencji państw członkowskich należy „zapewnienie zasobów ludzkich i finansowych niezbędnych do zrealizowania działań oceniających”, ale muszą one również opracować „w ramach celu konwergencja, plan oceny dla udoskonalenia zarządzania programami operacyjnymi i ich zdolności oceny” (art. 46.1). Przyznawanie przez Komisję państwom członkowskim kompetencji do sprawowania kontroli nad wykonywaniem programów to jedna sprawa. Komisja powinna równocześnie zająć jednoznaczne stanowisko w kwestii swojego prawa do stałej kontroli wykorzystania funduszy strukturalnych oraz funduszy spójności w państwach członkowskich. Uwzględniając często obserwowane braki funkcjonalne, EKES ocenia, że brak zaangażowania Komisji w ocenę może jedynie doprowadzić do sytuacji niekorzystnych z punktu widzenia interesu powszechnego.

**3.5.17 Anulowanie kredytów nie przydzielonych:** EKES wyraża wątpliwości co do przydatności reguły „N + 2” polegającej na likwidacji kredytów nie przydzielonych w dwa lata po przewidzianym okresie programowym. Doświadczenie wykazuje, że, aby ominąć tę regułę, władze krajowe skłaniają się ku podejmowaniu pośpiesznych decyzji na temat wątpliwych projektów, czasami za milczącą zgodą Komisji Europejskiej. EKES sądzi, że rygorystyczna ocena projektów UE na tle przyjętych założeń musi być regułą i to jedyną stałą regułą. EKES potwierdza konieczność czuwania raczej nad ponownym użyciem sum nie wykorzystanych w wymaganych okresach, niż pośpiesznego i powierzchownego ich użycia pod groźbą wycofania finansowania z urzędu.

**3.5.18** Ponadto wiele sprawozdań Trybunału Obrachunkowego mówi, iż państwa członkowskie nie są w stanie wykorzystać otrzymanych funduszy. W przyszłości działania skoncentrują się na nowych państwach członkowskich. Należy więc uwzględnić te dane i podjąć odpowiednie działania korygujące.

**3.5.19 Nowy organ audytowy:** Wraz z utworzeniem organu audytowego, wydaje się, że nastąpiło wzmocnienie struktur kontroli uzupełniających organy już istniejące: organ zarządzający (art. 59) i organ certyfikacyjny (art. 60). Projekt rozporządzenia przewiduje, że trzeba będzie opracować strategię audytową (art. 61.1.c): „(Władza audytowa) będzie odpowiedzialna za przedstawienie Komisji, w ciągu sześciu miesięcy od zatwierdzenia programu operacyjnego, strategii audytu obejmującego organy wykonujące audyty (...), stosowanych metod, metod pobierania próbek (...)”. Ponadto konieczne będzie opracowanie, co roku i dla każdego programu operacyjnego, opinii o zawartości zbliżonej do ostatecznej deklaracji ważności.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES w sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu), Dz.U. C 302 z 7.12.04, str. 53.



Rzeczywiście, zgodnie z art. 61.1, „(władza audytowa) będzie odpowiedzialna za zapewnienie deklaracji podczas zamykania programu operacyjnego, oceniającej ważność żądania zapłaty rozliczenia końcowego (...), któremu towarzyszyć powinien raport końcowy kontroli”. EKES ponawia zalecenia zmierzające do wprowadzenia systemów audytowych i kontrolnych koncentrujących się na jakościowych, nie zaś jedynie ilościowych aspektach wykonania programów. Ponadto, EKES ponownie wyraża żal z przekazania kompetencji narodowym organom audytowym, co jest kolejną oznaką wycofywania się Unii z jej zobowiązań. EKES oczekuje opinii Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat tej propozycji i chciałby jednocześnie, aby Trybunał był włączony do ustanowionego systemu audytowego.

#### **4. Rezerwa jakościowa/rezerwa wydajności oraz rezerwa na cele nieprzewidziane**

4.1 EKES popiera te propozycje, które znajdowały się w jego opinii rozpoznawczej na temat „Spójność gospodarcza i

społeczna: konkurencyjność regionów, zarządzanie i współpraca”<sup>(9)</sup>. EKES ocenia jednak, że postanowienia te powinny zostać lepiej ujęte i zdefiniowane, zgodnie z propozycjami, które uprzednio przedstawił, a mianowicie:

- w odniesieniu do rezerwy jakościowej i rezerwy wydajności: rozszerzyć kryteria przyznawania o analizę oddziaływania gospodarczego i społecznego osiągniętych wyników nie poprzestając na analizie ilościowej czy administracyjnej. W tym względzie, ważne byłoby użycie jako kryterium wdrożenie strategii lizbońskiej, zgodnie z zaleceniami Wima KOKA;
- w odniesieniu do rezerwy na cele nieprzewidziane, EKES popiera propozycje Komisji pod warunkiem, że rozporządzenia przewidywać będzie w sposób jednoznaczny włączenie partnerów gospodarczych i społecznych. EKES nalega, aby nadać charakter priorytetowy uwzględnianiu przez fundusze strukturalne wyników gospodarczych i społecznych wielkich przemian (rozszerzenie Unii, globalizacja, wprowadzanie nowych technologii).

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 10 z 14.1.2004, str. 88, punkt 3.8.