

III

(Akty przygotowawcze)

KOMITET REGIONÓW

69. SESJA PLENARNA 23 MARCA 2007 R.

Opinia Komitetu Regionów „Stymulujący wpływ europejskiej polityki spójności”

(2007/C 156/01)

KOMITET REGIONÓW

- W chwili obecnej Unia Europejska znajduje się w okresie głębokich przemian społeczno-gospodarczych i stoi wobec wyzwań technologicznych. Zostało to umieszczone w centrum strategii lizbońskiej w 2000 r. Jej celem jest utrzymanie i udoskonalenie modelu europejskiego, który jednocześnie uwzględniałby dobrobyt i solidarność. Należy tu zaznaczyć, że będzie to możliwe tylko jeśli zostaną zachowane odpowiednie warunki polityczne pozwalające podmiotom na korzystanie z niezbędnych instrumentów finansowych, tak aby wykorzystać możliwości, a jednocześnie zrównoważyć skutki. Wyzwania te dotyczą w szczególności sposobu regionów i samorządów lokalnych Unii, które mają jednocześnie znaczne możliwości jeśli chodzi o przełożenie strategicznych wytycznych na konkretne działania i zmobilizowanie lokalnych podmiotów społecznych i gospodarczych.
- Odnowiona strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia będzie skuteczna tylko wtedy, jeśli środki przeznaczone na ten cel będą dostępne we wszystkich regionach Unii. Jednakże zarówno budżety krajowe, jak i budżet unijny są ograniczone. Dlatego też UE powinna dążyć do pomnożenia dostępnych zasobów finansowych w jak najskuteczniejszy sposób. Komitet Regionów uważa, że polityka spójności jest środkiem pomnażającym efekty w służbie celów unijnych — zarówno z punktu widzenia jej strategicznego ukierunkowania, jak i ze względu na jej mechanizmy wykonawcze.
- KR uważa, iż stymulujący efekt polityki spójności może zostać wzmocniony w okresie programowania 2007-2013. Wypróbowane i skonsolidowane zasady polityki spójności zostały uzupełnione o szereg środków, takich jak bardziej strategiczne podejście, przeznaczenie funduszy oraz ich większa koncentracja wokół sektorów priorytetowych, udoskonalone przepisy celem wdrożenia złożonych i innowacyjnych systemów finansowania, przyznanie odpowiedniej wagi programom rozwoju obszarów miejskich oraz lepsza współpraca regionalna.

KOMITET REGIONÓW

uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej z dnia 24 marca 2006 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu na ten temat zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

uwzględniając pismo z dnia 20 lipca 2006 r., w którym Parlament Europejski zwraca się do KR-u o opinię w sprawie wpływu i skutków polityki regionalnej na spójność Unii Europejskiej,

uwzględniając decyzję swojego przewodniczącego z dnia 1 czerwca 2006 r. o powierzeniu Komisji Polityki Spójności Terytorialnej prac nad przygotowaniem opinii w tej sprawie,

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013” (COM(2004) 101 końcowy (CdR 162/2004 fin) ⁽¹⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie Trzeciego raportu o spójności gospodarczej i społecznej (CdR 120/2004 fin) ⁽²⁾,

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie — Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013” COM(2005) 299 końcowy, (CdR 140/2005 fin),

uwzględniając swój projekt opinii (CdR 118/2006 rev. 2) przyjęty 11 grudnia 2006 r. przez Komisję Polityki Spójności Terytorialnej (sprawozdawca: Manuel CHAVES GONZÁLEZ (PSE/ES) przewodniczący organu wykonawczego regionu Andaluzji),

przyjął na 69. sesji plenarnej w dniach 23 marca 2007 r. następującą opinię:

1. Kontekst społeczno-gospodarczy i polityczny opinii

1.1 W piśmie z dnia 24 marca 2006 r., wystosowanym przez komisarz Margot Wallström, Komisja Europejska uznała za pożądane, by Komitet Regionów opracował opinię perspektywiczną w sprawie stymulującego wpływu europejskiej polityki spójności w ramach funduszy strukturalnych. Zdaniem Komisji opinia Komitetu stanowić będzie istotny wkład w Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności, którego przyjęcie przewidziane jest wniosną 2007 r.

1.2 Ponadto w dniu 20 lipca br. Komitet Regionów otrzymał od przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Josepa Borrellę pismo z prośbą o wydanie opinii w sprawie raportu dotyczącego wpływu polityki strukturalnej na spójność UE, przygotowanego przez deputowaną Franciskę Pleguezuelos Aguilar (ES/PSE), członkinię komisji REGI Parlamentu. Komisja COTER postanowiła, że niniejsza opinia perspektywiczna będzie jednocześnie odpowiedzią na prośbę Parlamentu.

1.3 Niniejsza opinia ma stanowić wkład w debatę na temat przyszłości polityki spójności w rozszerzonej UE i jej miejsca w budżecie unijnym. Komitet zauważa, że w przeszłości różne głosy podawały w wątpliwość skuteczność polityki spójności w Unii Europejskiej, która sama wymaga reform w związku z rozszerzeniem i globalizacją. Uważamy, że problem leży w nieodpowiednim uwzględnieniu skutków polityki spójności w tego typu poglądach.

1.4 W istocie, w chwili obecnej Unia Europejska znajduje się w okresie głębokich przemian społeczno-gospodarczych i stoi wobec wyzwań technologicznych. Zostało to umieszczone w centrum strategii lizbońskiej w 2000 r. Jej celem jest utrzymanie i udoskonalenie modelu europejskiego, który jednocześnie uwzględniałby dobrobyt i solidarność. Należy tu zaznaczyć, że będzie to możliwe tylko jeśli zostaną zachowane odpowiednie warunki polityczne pozwalające podmiotom na korzystanie z niezbędnych instrumentów finansowych, tak aby wykorzystać możliwości, a jednocześnie zrównoważyć skutki.

1.5 Wyzwania te dotyczą w szczególności sposób regionów i samorządów lokalnych Unii, które mają jednocześnie znaczne możliwości, jeśli chodzi o przełożenie strategicznych wytycznych na konkretne działania i zmobilizowanie lokalnych podmiotów społecznych i gospodarczych.

1.6 Odnowiona strategia Unii Europejskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia będzie skuteczna tylko wtedy, jeśli środki przeznaczone na ten cel będą dostępne we wszystkich regionach Unii. Jednakże zarówno budżety krajowe, jak i budżet unijny są ograniczone. Dlatego też UE powinna dążyć do pomnożenia dostępnych zasobów finansowych w możliwie najskuteczniejszy sposób. Komitet Regionów uważa, że polityka spójności jest środkiem pomnażającym efekty w służbie celów unijnych — zarówno z punktu widzenia jej strategicznego ukierunkowania, jak i ze względu na jej mechanizmy wykonawcze.

⁽¹⁾ DzU C 164 z 5.7.2005, s. 4

⁽²⁾ DzU C 318 z 22.12.2004, s. 1

1.7 Celem niniejszej opinii jest wniesienie szeregu elementów do debaty na ten temat dzięki szerszemu spojrzeniu na zjawisko efektu stymulującego, które uwzględniałoby wpływ polityki spójności w Unii Europejskiej. Metodologiczny załącznik zawiera informacje niezbędne do uchwycenia naukowej metody i dynamiki prac przeprowadzonych przez Komitet przy opracowywaniu tej opinii ⁽³⁾.

2. Przybliżone określenie zakresu pojęcia efektu stymulującego

Komitet Regionów proponuje zastosować w niniejszej opinii szeroki zakres pojęcia efektu stymulującego mając na uwadze szereg czynników istotnych dla oceny wpływu funduszy strukturalnych. W ten sposób, stosując podejście całościowe, w opinii uwzględniony zostanie efekt stymulujący funduszy wspólnotowych w następujących dziedzinach:

- aspekty finansowe,
- aspekty polityczne i strategiczne koncentracji tematycznej,
- poprawa zdolności instytucjonalnych,
- zwiększenie spójności w Europie.

2.1 Aspekty finansowe efektu stymulującego

2.1.1 Polityka spójności wnosi istotną wartość dodaną na szczeblu europejskim, gdyż dzięki wydatkom wspólnotowym możliwe staje się uzyskanie rezultatów i mobilizacja podmiotów na większą skalę, niż miałyby to miejsce na szczeblu krajowym czy regionalnym. Według szacunków Komisji Europejskiej ⁽⁴⁾, każde euro przeznaczone przez UE na politykę spójności w regionach objętych Celem 1 generuje przeciętnie 0,9 euro dodatkowych wydatków. Z kolei w regionach objętych Celem 2, średnia dodatkowo zmobilizowanych wydatków wzrasta do 3 euro na każde zainwestowane euro.

2.1.2 Ten efekt mnożnikowy wynika głównie z koncentracji tematycznej i geograficznej funduszy strukturalnych. Koncentracja ta, wraz z wachlarzem odpowiednich instrumentów, ułatwia osiągnięcie niezbędnej masy krytycznej, tworząc tym samym warunki dla pobudzenia przyszłych inwestycji. Zatem zdolność do przyciągania inwestycji może wzrosnąć dzięki koncentracji geograficznej i tematycznej, co pozwala na przeprowadzanie inwestycji przy mniejszych kosztach.

2.1.3 Ponadto efekt stymulujący wynika również z możliwości korzystania z szeregu instrumentów finansowania, choć często zdarza się, że państwa członkowskie i regiony nie potrafią wykorzystać w odpowiedni sposób wszystkich możliwych narzędzi polityki spójności. Na przykład, jak wynika z naszego opracowania, dotacja globalna jest elastycznym instrumentem umożliwiającym wywołanie i wzmocnienie finan-

sowego efektu stymulującego w wielu przedsięwzięciach i programach.

2.1.4 Inne bardzo interesujące instrumenty, które mogłyby wspomóc efekt stymulujący wywodzą się z zaangażowania funduszy strukturalnych w inżynierię finansową dla przedsiębiorstw, zwłaszcza dla MŚP, jak np. fundusze kapitału wysokiego ryzyka, fundusze gwarancyjne, pożyczkowe i fundusze rozwoju obszarów miejskich. W wielu regionach kwalifikujących się do objęcia pomocą już wraz z wprowadzeniem funduszy strukturalnych zebrano liczne doświadczenia w zakresie tych instrumentów wsparcia, zwłaszcza w dziedzinie finansowania za pomocą kapitału ryzyka. Dotyczy to również rozbudowy funduszy odnawialnych, które mogą przyczynić się do rozwoju regionalnego jeszcze po zakończeniu okresu wsparcia. Pod tym względem z zadowoleniem należy przyjąć inicjatywy JEREMIE, JASPERS i JESSICA, wspierane m.in. przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), które mogą odgrywać ważną rolę w realizacji tego typu działań.

2.1.5 Tego rodzaju instrumenty mogą jednocześnie poprawić zdolność władz publicznych do współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi i bankami prywatnymi, które stanowią potencjalne źródła finansowania innych przedsięwzięć w zakresie rozwoju. Dodatkowe korzyści z ich stosowania to większa elastyczność, którą mogą one wnieść do zarządzania funduszami strukturalnymi oraz wzrost wypłacalności wobec podmiotów zewnętrznych, jaki oferują EBI i EFI.

2.1.6 Wreszcie efekt stymulujący może zostać zwielokrotniony dzięki różnym czynnikom wzmacniającym współpracę w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Umiejętność zauważania przeszkód zniechęcających inwestorów prywatnych oraz tworzenie i wspieranie zespołów projektowych i różnych form partnerstwa z sektorem prywatnym są istotnymi czynnikami generującymi inwestycje prywatne w stosunkowo krótkim czasie.

2.1.7 Dzięki stabilności finansowania i wieloletniemu okresowi programowania, polityka spójności pozwala ponadto na nawiązanie trwałych stosunków z sektorem prywatnym, co generuje większe inwestycje w dłuższej perspektywie czasowej. Ta specyficzna cecha polityki spójności, która odróżnia ją od strategii krajowych tego typu wnosi z pewnością nową i uzupełniającą wartość dodaną.

2.1.8 W tym kontekście należy pamiętać, że w niektórych państwach członkowskich, a zwłaszcza w dziesięciu nowych, poważny wzrost inwestycji publicznych mógłby zagrozić w krótkim i średnim okresie spełnieniu kryterium wielkości deficytu i zasad paktu na rzecz stabilności i wzrostu. Zwracanie się w coraz większym stopniu w stronę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) mogłoby stanowić alternatywne rozwiązanie w obliczu bezpośredniego wzrostu inwestycji publicznych.

⁽³⁾ http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdrcoter-iv\dossiers\coter-iv-003\cdr118-2006_fin_ac.doc&language=PL

⁽⁴⁾ COM(2005) 299 „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013”, Bruksela, 5 lipca 2005 r.

2.2 Aspekt strategiczny polityki

2.2.1 Inwestycje publiczne muszą zostać starannie określone i odpowiednio zaplanowane na wszystkich szczeblach. Należy tu podkreślić, że polityka spójności odgrywa kluczową rolę w systematycznym pogrupowaniu priorytetów regionalnych i krajowych, co pozwala osiągnąć synergii na szczeblu europejskim. Tej strategii inwestycji europejskich powinny bowiem towarzyszyć odpowiednie inicjatywy na szczeblu krajowym i regionalnym, prowadzące do wysokiej jakości inwestycji publicznych przede wszystkim w obszarach związanych ze strategią lizbońską oraz z jej punktami wspólnymi ze strategią z Göteborga.

2.2.2 Obszary te to edukacja, wiedza, innowacje i badania, ochrona środowiska, usługi socjalne, kształcenie przez całe życie oraz tworzenie struktur europejskich. Inwestycje takie nie tylko stymulują popyt, lecz wywołują również długofalowe skutki strukturalne w gospodarce, zwiększając wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność w regionach. Efekt stymulujący wywołany polityką spójności jest pochodną wielu czynników.

2.2.3 Po pierwsze chodzi tu o wprowadzenie nowych pomysłów i celów do działań państw członkowskich i regionów, skierowanych na wspieranie roli innowacyjności w rozwoju gospodarczym. Przeanalizowane przykłady pozwalają wyciągnąć wnioski, iż polityka spójności utwierdza ukierunkowanie krajowych priorytetów politycznych na dziedziny istotne z punktu widzenia wzrostu gospodarczego, takie jak: innowacje, badania naukowe, aktywna polityka zatrudnienia i działania na rzecz integracji społecznej.

2.2.4 Kierunek ten był obierany szczególnie dzięki możliwości wprowadzania projektów pilotażowych za pomocą funduszy, z nowymi celami i instrumentami, takimi jak polityka tworzenia klastrów na rzecz innowacji czy też wyznaczanie celów zakładających szersze uczestnictwo. Przyczyniło się to do wzrostu świadomości i do poszerzenia zakresu pojęcia innowacyjności poprzez lepsze włączenie do strategii rozwoju regionalnego aspektów organizacyjnych, finansowych, a także kwestii zarządzania i kształcenia oraz popularyzacji innowacyjności.

2.2.5 Po drugie, polityka spójności spowodowała uwzględnienie obszarów polityki, które wcześniej nie były przedmiotem działań krajowych czy regionalnych. Liczne inicjatywy pilotażowe, jak np. RIS (regionalne strategie innowacyjności) i działania innowacyjne w ramach EFRR stopniowo okrępeły i stały się podstawowymi działaniami na szczeblu krajowym i regionalnym. Ogólnie można stwierdzić, że wspólnym mianownikiem nowych tendencji polityki spójności były elastyczniejsze i bardziej prorynkowe działania.

2.2.6 Wreszcie całościowe strategie rozwoju, charakterystyczne dla polityki spójności i określone wspólnie na szczeblach krajowym i regionalnym, ułatwiły przyjęcie bardziej strategicznych celów w dziedzinie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, co umożliwiło realizację konkretnych przedsięwzięć. Liczne dziedziny, takie jak technologia, innowacyjność, tworzenie kapitału ludzkiego, równość szans czy środowisko naturalne, zostały określone jako czynniki istotne dla wzrostu i włączone do odpowiednich obszarów polityki w ramach bardziej całościowego podejścia.

2.3 Poprawa zdolności instytucjonalnych

2.3.1 Innym wyróżniającym się aspektem w ramach wdrażania funduszy strukturalnych jest ich wpływ na funkcjonowanie administracji publicznej — na jej modernizację, poprawę jakości zarządzania oraz harmonizację procedur na szczeblu europejskim. Polityka spójności wspiera zarówno wdrażanie polityki wspólnotowej, w szczególności w zakresie ochrony środowiska i równości szans, jak i restrukturyzację gospodarczą i społeczną, w zgodzie z priorytetami wyznaczonymi w strategii lizbońskiej i göteborgskiej.

2.3.2 W tym miejscu podkreślić należy kwestię wdrażania krajowych programów reform, będących kluczowym elementem na drodze do osiągnięcia celów odnowionej strategii lizbońskiej, oraz ich koordynacji z krajowymi strategicznymi ramami odniesienia 2007-2013.

2.3.3 Należy także wspomnieć o krzewieniu partnerstwa, poprawie zdolności instytucjonalnych w zakresie kształtowania i wdrażania polityki publicznej oraz rozszerzeniu zakresu kultury oceny, przejrzystości i wymiany sprawdzonych wzorców. Są to czynniki, które stanowią część systemu opracowanego w Unii Europejskiej dla polityki spójności i służącego poprawie zarządzania na wszystkich szczeblach. Wiele z tych wzorców jest stosowanych przez administrację także w innych sektorach. Poza tym utworzenie nowych struktur, takich jak agencje rozwoju regionalnego, odegrało kluczową rolę w rozwoju wielu regionów Unii.

2.3.4 Polityka spójności przyczyniła się również do znacznego postępu w formułowaniu planów i programów w tej dziedzinie. Coraz więcej miejsca poświęca się diagnozowaniu i analizie, przeprowadzanym w rygorystyczny sposób. Cele wskazywane są z większą precyzją a nadzór oraz ocena planów i programów przebiegają sprawniej i opierają się na określonych kryteriach. Opracowywanie długofalowych strategii dla inwestycji publicznych stało się zwyczajowym elementem obecnej kultury planowania.

2.3.5 Wynikiem tego był także większy stopień przejmowania i rzeczywistego stosowania przez państwa członkowskie prawodawstwa unijnego w wielu sektorach, takich jak np. środowisko naturalne. W szczególności polityka spójności przyczyniła się do znacznych zmian prawnych w zakresie zamówień publicznych w państwach członkowskich, umożliwiając dostęp do tego rynku wszystkim przedsiębiorstwom z Unii Europejskiej i umacniając tym samym jednolity rynek. Aspekt ten jest bardzo istotny w kontekście ostatnich etapów rozszerzenia Unii Europejskiej.

2.3.6 Można również potwierdzić, że polityka strukturalna UE promuje i wzmacnia rolę regionów w procesie podejmowania decyzji w zakresie przygotowywania i wdrażania wspólnotowej polityki regionalnej. Stworzenie masy krytycznej w zakresie zasobów ludzkich niezbędnych do odpowiedniego zarządzania funduszami pozwoliło na większą niezależność władz lokalnych i regionalnych oraz na rzeczywisty postęp w procesie regionalizacji i wzrostu autonomii lokalnej w Unii Europejskiej.

2.4 Zwiększanie spójności w Unii Europejskiej

2.4.1 Polityka spójności wywiera również stymulujący wpływ na zwiększanie spójności w Europie. W grę wchodzi tu różne czynniki.

2.4.2 Przede wszystkim zasada partnerstwa i uczestnictwa decydentów przyczyniła się do współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi a różnymi grupami społecznymi, co odgrywa ważną rolę w ustalaniu konkretnych rozwiązań.

2.4.3 Ponadto można zauważyć, iż polityka spójności pozwoliła na zastosowanie wielostronnych rozwiązań w wypadku różnorodnych i złożonych problemów. Problemy, z którymi borykają się poszczególne regiony unijne nie są bowiem jednakowe, a sytuacje i konteksty są bardzo zróżnicowane. Polityka spójności pozwoliła jednak na uwzględnienie tej różnorodności, szczególnie w peryferyjnych i najsłabiej rozwiniętych regionach Unii. To spójnościowe oddziaływanie miało również znaczny wpływ na strategie stosowane przez państwa członkowskie w pozostałych dziedzinach polityki.

2.4.4 Polityka spójności pozwoliła także na stworzenie odpowiednich warunków dla współpracy pomiędzy regionami i władzami lokalnymi w Unii, przede wszystkim dzięki inicjatywie INTERREG. W ten sposób przewyżczono zadawione konflikty lub historyczne rozłamy między społecznościami po obu stronach granicy. Ponadto dzięki wsparciu współpracy międzyregionalnej silnie rozwinęła się współpraca niegraniczających ze sobą gmin i regionów, która obecnie przyczynia się w sposób niebłahy do rozwoju nowych strategii regionalnych.

2.4.5 W dotychczasowych edycjach funduszy strukturalnych bliskie powiązanie EFRR i EFOGR wywarło znaczny efekt stymulujący na zintegrowany rozwój obszarów wiejskich. Mając na uwadze zamierzony cel spójności terytorialnej należy utrzymać powiązanie EFRR i EFRROW, przynajmniej na poziomie koordynacji i kooperacji.

2.4.6 W tym względzie szczególne znaczenie miały efekty programów Urban, mogące się przejawiać zarówno w fizycznej regeneracji miast, jak i w integracji społecznej. Ich skutek był dwojaki: z jednej strony uświadomienie obywatelom wartości dodanej polityki europejskiej, z drugiej skuteczność osiągnięta dzięki koncentracji działań.

2.4.7 Ponadto polityka spójności zwiększyła widoczność integracji europejskiej. Efekt ten był tym wyraźniejszy, im bardziej polityka ta przyczyniała się do poprawy usług publicznych i jakości życia obywateli.

3. Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy, Komitet Regionów stwierdza, co następuje:

3.1 Cechy europejskiej polityki spójności (partnerstwo, dodatkowość, strategiczne programowanie i wieloletnie finansowanie) sprawiają, że oddziałuje ona w sposób stymulujący.

3.2 Stymulujący efekt europejskiej polityki spójności polega na uzyskiwaniu środków i zawiązywaniu się partnerstw publiczno-prywatnych. Jest więc ona katalizatorem finansowania publicznego i prywatnego w wielu sektorach dzięki stabilności mechanizmu wieloletniego finansowania i zdolności do generowania masy krytycznej niezbędnej dla inwestycji.

3.3 Stwierdzić można, że tak efekt stymulujący, jak i inne skutki polityki spójności są widoczne we wszystkich rodzajach regionów i w różnorodnych programach i przedsięwzięciach, niezależnie od wniesionego wkładu.

3.4 Należy również zauważyć, że konieczne jest uproszczenie zarządzania funduszami celem osiągnięcia maksymalnego efektu stymulującego ze strony partnerstw. Ponadto utrzymanie ograniczonych i fragmentarycznych obszarów uprawnionych do pomocy może utrudnić funkcjonowanie partnerstw w niektórych regionach, co ma istotny wpływ na wybór i zaangażowanie uczestników partnerstwa. Problem ten zostanie jednak rozwiązany w okresie finansowania 2007-2013, ponieważ w nowych rozporządzeniach zdecydowano przełamać dotychczasowy podział na strefy w ramach celu nr 2.

3.5 Europejska polityka spójności jest kluczowym czynnikiem w strategicznym ukierunkowaniu działań władz publicznych. Umożliwia ona zastosowanie innowacyjnego podejścia w różnych sektorach oraz wytyczenie ważnych działań publicznych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Pozwala ona bowiem na konkretne przełożenie celów UE, takich jak strategia lizbońska, oraz na ich integrację i realizację przez odpowiednie podmioty w Unii Europejskiej.

3.6 Europejska polityka spójności wpływa również stymulująco na pozyskiwanie środków, które w decydujący sposób wspomagają działania związane ze strategią lizbońską, określone formułą B+R+innowacje oraz będące istotnym czynnikiem wzrostu w perspektywie średnio- i długookresowej.

3.7 Można zauważyć, że ważnym czynnikiem powodzenia wielu innowacyjnych programów i przedsięwzięciach zrealizowanych dzięki polityce spójności było poparcie nowych koncepcji i nowego podejścia przez decydentów politycznych i administracyjnych wysokiego szczebla. Istotna była również spójność strategii i współpraca między władzami administracyjnymi. Zwiększyło to stymulujący efekt funduszy strukturalnych.

3.8 Polityka spójności ma także znaczny wpływ na zwiększanie zdolności instytucjonalnych. Dzięki zasadzie partnerstwa rozpowszechniła ona na całym obszarze Unii nowy model zarządzania oparty na współpracy i włączyła do swojej strategii różne szczeble władzy oraz społeczeństwo obywatelskie, zwiększając w ten sposób kapitał społeczny i gospodarczy na szczeblu regionalnym i lokalnym. Czynnikiem ten będzie miał decydujący wpływ na rozwój nowych państw członkowskich.

3.9 Dla osiągnięcia maksymalnego długoterminowego efektu stymulującego funduszy strukturalnych istotne jest uwzględnienie ogólnej sytuacji i tożsamości kulturowej danego regionu. W związku z tym należy zawsze znaleźć równowagę pomiędzy celami ogólnoeuropejskimi a priorytetami regionalnymi. Dążenie do zmian w kulturze i mentalności danej społeczności poprzez propagowanie innowacji, edukacji, ducha przedsiębiorczości i kreatywności gwarantuje trwałość zmian, które mogą przynieść fundusze strukturalne.

3.10 Stymulujący efekt polityki spójności jest również kluczowy dla bardziej jednolitej integracji Unii. Polityka ta może zintegrować różnego rodzaju obszary na całym kontynencie, pozwala na aktywny udział wszystkich podmiotów społecznych i gospodarczych, jest widoczna i dzięki temu, że przyczynia się w konkretny sposób do poprawy jakości życia, postrzegana jest przez obywateli europejskich jako element integrujący.

3.11 Polityka spójności wzmacnia stymulujący efekt, co przekłada się na zrównoważony rozwój, z poszanowaniem środowiska naturalnego. Zlekceważenie tego czynnika mogłoby wpłynąć na ograniczenie nie tylko wzrostu, lecz także jakości życia i zasobów naturalnych.

3.12 W związku z tym, że polityka spójności obejmuje cały obszar UE, stwarza ona odpowiednie ramy w wymiarze kontynentalnym dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Uwzględniając tak czynniki konwergencji, jak i konkurencyjności tworzy ona podstawowe warunki dla gromadzenia doświadczeń i wymiany wzorcowych rozwiązań. Oprócz tego zapewnia całościowe podejście, które przyczynia się do wzajemnego przekazywania wiedzy, co pozwala jednocześnie na finansowanie i powielanie udanych inicjatyw za pośrednictwem konkretnych metod realizacji.

3.13 KR uważa, iż stymulujący efekt polityki spójności może zostać wzmocniony w okresie programowania 2007-2013. Wypróbowane i skonsolidowane zasady polityki spójności zostały uzupełnione o szereg środków, takich jak bardziej strategiczne podejście, przeznaczenie funduszy oraz ich większa koncentracja wokół sektorów priorytetowych, udoskonalone przepisy celem wdrożenia złożonych i innowacyjnych systemów finansowania, przyznanie odpowiedniej wagi programom rozwoju obszarów miejskich oraz lepsza współpraca regionalna. Potwierdza to, że w wypadku wprowadzenia decydujących zmian do celów politycznych Unii polityka spójności może odgrywać centralną rolę oraz inspirować i w konkretny sposób wspomagać przemiany gospodarcze i społeczne na wszystkich obszarach Unii.

3.14 Stwierdzono, że rozwój oraz selekcja projektów są najistotniejszymi czynnikami powodzenia. Instrumenty powinny być starannie dobrane, tak aby uwzględnić elementy najbardziej odpowiednie do danej sytuacji regionalnej oraz wytyczonych celów.

4. Zalecenia

Komitet Regionów

4.1 Zaleca Komisji Europejskiej włączenie rozszerzonego pojęcia efektu stymulującego do następnej oceny stanu i postępów spójności w Unii Europejskiej.

4.2 Sugeruje Komisji, Parlamentowi i Radzie, by uznać efekt stymulujący za odpowiedni punkt odniesienia przy ocenie wspólnotowych kierunków polityki, szczególnie w perspektywie śródkresowego przeglądu budżetu wspólnotowego.

4.3 Zaleca Komisji wzmoczenie wysiłków na rzecz lepszego informowania o korzyściach, profilu i wizerunku polityki spójności we wszystkich państwach członkowskich, a w szczególności w ich władzach lokalnych i regionalnych.

4.4 Zaleca Komisji Europejskiej wzmoczenie podjętych już wysiłków na rzecz rozpowszechnienia stosowania różnych instrumentów finansowych (JEREMIE, JESSICA itd.) za pośrednictwem funduszy strukturalnych oraz w szczególności stwarzanie w dziedzinie prawa konkurencji możliwości niezbędnych do rozwijania na szczeblu regionalnym funduszy ryzyka oraz systemów gwarancji.

4.5 Zaleca Komisji Europejskiej i państwom członkowskim uproszczenie procedur administracyjnych, ustanowienie ram prawnych, administracyjnych i finansowych ułatwiających działalność innowacyjną oraz pobudzających do odpowiedniego finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw (kapitał wysokiego ryzyka, „anioły biznesu”, mikrokredyty itd.).

4.6 Zaleca Komisji Europejskiej i państwom członkowskim przeprowadzenie oceny postępów w zakresie upraszczania i decentralizacji zarządzania funduszami strukturalnymi w okresie 2007-2013 oraz poświęcenie specjalnej uwagi zachowaniu odpowiednich proporcji między kosztami administracyjnymi a rodzajem i rozmiarami interwencji oraz konsekwencjom kosztów administracyjnych dla władz lokalnych i regionalnych.

4.7 Zaleca państwom członkowskim zacieśnienie partnerstwa na wszystkich szczeblach władzy i we wszystkich fazach zarządzania funduszami strukturalnymi poprzez wdrożenie konkretnych środków celem włączenia władz regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie etapy działań, jak również zaleca pogłębione partnerstwo z miastami ze względu na ich potencjał siły napędowej w zakresie wzrostu i zatrudnienia.

4.8 Zaleca Komisji, Parlamentowi, państwom członkowskim i EBI precyzyjne określenie przeszkód, które utrudniają nawiązywanie partnerstw publiczno-prywatnych w ramach zarządzania projektami finansowanymi z funduszy strukturalnych. Znacznie pomogłaby tu jasna interpretacja na szczeblu UE podstawowych pojęć w zakresie umów w sprawie PPP oraz uproszczenie państwowego systemu subwencji. Konieczne jest także lepsze informowanie wśród unijnych władz lokalnych i regionalnych o potencjale PPP i związanych z tym zagadnieniami problemach.

4.9 Zaleca Komisji Europejskiej i państwom członkowskim, by zachowały eksperymentalny i pionierski charakter, który posiadają w wielu wypadkach fundusze strukturalne. Zaleca w związku z tym państwom członkowskim korzystanie z przewidzianych rezerw i z innych instrumentów w celu premiovania i rozpowszechniania najskuteczniejszych strategii oraz konsolidowania wyników współpracy regionalnej.

4.10 Wzywa Komisję Europejską do uwzględnienia ścisłego związku pomiędzy działaniami funduszy strukturalnych a programami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich oraz do umożliwienia i wspierania na wszystkich szczeblach optymalnego merytorycznego dopasowania i koordynacji — niezależnie od konieczności jasnego rozgraniczenia, jeśli chodzi o rozliczenia.

4.11 W ramach wykorzystywania funduszy strukturalnych zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na cele zawarte w protokole z Kioto i wejście na drogę rozwoju zrównoważonego z poszanowaniem środowiska naturalnego.

4.12 Zaleca państwom członkowskim i Komisji zwiększanie efektu stymulującego w procesie programowania funduszy strukturalnych, tak by możliwe było generowanie, pobudzanie i finansowanie projektów z silnym efektem stymulującym, a także uwzględnianie tego efektu w opracowywaniu sprawozdań i w procesie oceny.

4.13 Podkreśla konieczność uwzględnienia regionalnej specyfiki także w przyszłej polityce spójności na wszystkich szczeblach, ponieważ „w różnorodności siła”, która stanowi też istotny czynnik udanego efektu stymulującego polityki spójności.

4.14 Celem pełnego wykorzystania efektu stymulującego funduszy strukturalnych zaleca regionom i państwom człon-

kowskim bardziej rygorystyczne podejście do zagadnienia spójności pomiędzy strategiami regionalnymi, krajowymi programami reform, krajowymi strategicznymi ramami odniesienia i programami operacyjnymi, z którymi związana jest europejska polityka spójności.

4.15 Sugeruje, by podkreślać korzyści płynące ze stymulującego efektu funduszy i dążyć do uświadomienia opinii publicznej potencjalnych korzyści poprzez ukierunkowane działania popularyzatorskie skierowane zarówno do wyspecjalizowanych odbiorców, jak i do szerokiej publiczności oraz do upowszechniania najlepszych wzorców tak, jak to czyni Komitet Regionów poprzez inicjatywę Open Days.

4.16 Zaleca Komisji przeanalizowanie i oszacowanie długofalowego rozwoju regionów, podkreślając, iż konieczne są zmiany w kulturze i mentalności, jak również działania informacyjne, które będą pod każdym względem przejrzyste i jednocześnie zrozumiałe dla wszystkich zainteresowanych, tak aby możliwy stał się wyraźny postęp w rozwoju społecznym i gospodarczym.

4.17 Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji utworzenia „sieci regionów na rzecz przemian gospodarczych” i zaleca szeroki wachlarz tematyczny odzwierciedlający różne formy terytorialnej dynamiki przemian, wykorzystując innowacje stworzone w bieżącym okresie, które powinny aktywnie zaangażować władze lokalne i regionalne w proces selekcji priorytetowych obszarów w ramach tej inicjatywy i **oczekuje**, że będzie brać pełny udział w jej opracowywaniu.

4.18 Zaleca instytucjom europejskim przyjęcie zasady solidarności między regionami Unii jako podstawowego wymiaru spójności w UE. Polityka spójności powinna również w przyszłości pozostać głównym elementem europejskiej polityki integracji.

Rzym, 23 marca 2007 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE