

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego – maksymalizowanie wkładu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”

(COM(2015) 639 final)

(2016/C 303/13)

Sprawozdawca: Dimitris DIMITRIADIS

Dnia 14 grudnia 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji zatytułowanego „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego – maksymalizowanie wkładu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”

(COM(2015) 639 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 kwietnia 2016 r.

Na 517. sesji plenarnej w dniach 25–26 maja 2016 r. (posiedzenie z dnia 25 maja 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 182 do 1 (1 osoba wstrzymała się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje nowe podejście – przyjęte na podstawie art. 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów⁽¹⁾ – polegające na podsumowaniu i złożeniu sprawozdania z wyników negocjacji pomiędzy organami państw członkowskich i ich partnerami na potrzeby przeglądu głównych osiągnięć tego procesu. EKES uważa, że zapewnia to konieczny punkt wyjścia do oceny i monitorowania efektywności i skuteczności wykorzystania ograniczonych środków dostępnych w okresie finansowania 2014–2020, jak również do lepszego monitorowania wyników i postępów w osiągnięciu docelowych wskaźników.

1.2 EKES popiera wysiłki Komisji Europejskiej mające na celu zmaksymalizowanie wpływu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) oraz podziela pogląd, że powinno to stanowić nadrzędny priorytet w okresie pokryzysowym. Zwraca jednak uwagę, że na szczeblu zarówno UE, jak i państw członkowskich zachodzi szczególna potrzeba większego uproszczenia funduszy dla beneficjentów oraz dokładniejszego ukierunkowania środków dla zaspokojenia ich potrzeb.

1.2.1 W związku z tym EKES apeluje o większe zaangażowanie partnerów społecznych i zainteresowanych stron w prace grupy wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia dla beneficjentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych⁽²⁾ oraz o ich ściślejszą współpracę w tym zakresie. Ponadto wzywa Komisję do zapewnienia bardziej efektywnej i przejrzystej komunikacji w kwestii składu oraz prac grupy wysokiego szczebla. EKES jest przekonany, że partnerzy społeczni i inne zainteresowane strony mogą przyczynić się do określenia zarówno dobrych, jak i złych praktyk, a także pomóc we wprowadzaniu wariantów uproszczenia w swoich państwach członkowskich.

1.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje nowe rozporządzenia dotyczące EFSI⁽³⁾, gdyż przewidują one koncentrację tematyczną oraz skupiają się na możliwych sposobach łagodzenia ujemnych skutków kryzysu. EKES docenia w szczególności nowe instrumenty oraz podejścia takie jak Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego oraz nowy fundusz na rzecz walki z ubóstwem⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013.

⁽²⁾ Decyzja Komisji z dnia 10 lipca 2015 r., C(2015) 4806 final.

⁽³⁾ Dz.U. L 270 z 15.10.2015, s. 1; Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289; Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 259; Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487.

⁽⁴⁾ COM(2012) 727 final; COM(2013) 144 final; Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1; Dz.U. L 72 z 12.3.2014, s. 1.

1.4 Jednocześnie EKES wyraża zaniepokojenie kwestiami wciąż niesprecyzowanymi w rozporządzeniach regulujących korzystanie z funduszy EFSI.

1.4.1 EKES ostrzega, że w każdym przypadku przeniesienia decyzji oraz powiązanych zagrożeń na państwa członkowskie zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że państwa te przyjmą zbyt konserwatywne podejście, aby uniknąć ewentualnych sankcji ze strony Komisji, przez co uniemożliwią dostęp do EFSI dużej części kwalifikujących się beneficjentów.

1.4.2 EKES wzywa do uproszczenia procedur wyłączeń grupowych z zasad pomocy państwa dla organizacji reprezentujących osoby niepełnosprawne oraz grup beneficjentów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

1.5 EKES pochwała Komisję za postęp w kwestii przyjęcia europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa⁽⁵⁾, regulującego zaangażowanie partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron na wszystkich etapach programowania, a także ich udział zarówno w procesie decyzyjnym, jak i wdrażaniu oraz monitorowaniu EFSI.

1.6 Z drugiej strony EKES wyraża pewne obawy co do sposobu, w jaki wspomniane rozporządzenia i nowe instrumenty oraz sposoby podejścia są wdrażane w państwach członkowskich, ponieważ różne praktyki stosowane na szczeblu krajowym stawiają partnerów społecznych w nierównej sytuacji. Przykładowo europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa nie jest w pełni wdrożony ani przestrzegany przez wszystkie państwa członkowskie: rola partnerów społecznych nie jest należycie uznawana w toku wdrażania inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, jak też nie wszystkie państwa członkowskie w pełni dostrzegają istotność ich wspólnych działań, czego przejawem jest brak zagospodarowania potencjału partnerów społecznych na potrzeby zaradzenia negatywnym skutkiem kryzysu, lepszego zarządzania zmianami przemysłowymi oraz generowania wzrostu i tworzenia miejsc pracy. EKES proponuje Komisji, aby prawne i praktyczne środki gwarantujące pełne wdrożenie zasady partnerstwa oraz kodeksu postępowania przyjąć najpóźniej do końca 2016 r. oraz aby określić bardziej szczegółowe przepisy i środki w celu uniknięcia takiego zróżnicowania działań na szczeblu krajowym.

1.7 EKES apeluje o przeprowadzenie śródkresowego przeglądu rozporządzeń regulujących inwestowanie z wykorzystaniem EFSI, a w szczególności rozporządzeń odnoszących się do pomocy państwa⁽⁶⁾, jako że właśnie te regulacje wywołują największą niepewność – zarówno po stronie państw członkowskich, jak i beneficjentów – oraz stanowią główne źródło ryzyka korekt finansowych. Kwestie te powinny zostać objęte komunikatem Komisji oraz wnioskiem dotyczącym rozporządzenia Rady w sprawie śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020. EKES wzywa Komisję do utrzymania kursu wyznaczonego w wytycznych politycznych Komisji Junckera⁽⁷⁾, w których stwierdza się, że trzeba „poprawić otoczenie inwestycyjne, a także zwiększyć poziom absorpcji środków”.

1.8 Kolejna dziedzina niepewności i ciągłych problemów to zamówienia publiczne. EKES wyraża ubolewanie, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat nie znaleziono skutecznego rozwiązania, mającego zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, pozwalającego na wysoce przejrzysty, szybki i skuteczny wybór podwykonawców w przypadku zamówień z wykorzystaniem EFSI. Szczegółowe przepisy krajowe w sprawie zamówień publicznych dodatkowo komplikują tę dziedzinę.

1.9 EKES uważa, że środki unijne należy wykorzystać przede wszystkim nie tylko do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”, ale także do zwiększenia inwestycji w realną gospodarkę. Komisja powinna wprowadzić ocenę pokazującą w ujęciu ilościowym efektywność i skuteczność wkładu funduszy już zainwestowanych.

1.10 Wreszcie EKES wzywa Komisję do wzmoczenia wysiłków na rzecz rozszerzenia zakresu programu „Small Business Act” na poziomie krajowym i regionalnym oraz do zobowiązania państw członkowskich do realizacji tego programu, zwłaszcza w odniesieniu do inwestycji EFSI.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 352 z 24.12.2013, s. 1; Dz.U. L 204 z 31.7.2013, s. 11; Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9.

⁽⁷⁾ https://ec.europa.eu/priorities/publications/president-junckers-political-guidelines_pl.

2. Kontekst i podstawa prawna

2.1 Art. 16 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów⁽⁸⁾ nakłada na Komisję zadanie podsumowania i złożenia sprawozdania z wyników negocjacji między organami państw członkowskich i ich partnerami na potrzeby przeglądu głównych osiągnięć w tym procesie.

2.2 Wysiłki Komisji Europejskiej w celu zmaksymalizowania wpływu EFSI oraz większego ich uproszczenia dla beneficjentów zostały wzmocnione poprzez utworzenie grupy wysokiego szczebla⁽⁹⁾ monitorującej uproszczenie dla beneficjentów EFSI.

2.3 Nowe rozporządzenia dotyczące EFSI⁽¹⁰⁾ zostały przyjęte, aby zapewnić lepsze regulacje prawne na bieżący okres programowania oraz koncentrację tematyczną. Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi, opracowała nowe instrumenty i podejścia takie jak inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, europejski sojusznik na rzecz przygotowania zawodowego oraz nowy fundusz na rzecz zwalczania ubóstwa⁽¹¹⁾.

2.4 Komisja przyjęła europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa⁽¹²⁾, regulujący zaangażowanie partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron na wszystkich etapach programowania, a także ich udział zarówno w procesie decyzyjnym, jak i we wdrażaniu oraz monitorowaniu EFSI.

3. Ogólne uwagi dotyczące inwestycji w ramach EFSI w obecnym kontekście społeczno-gospodarczym

3.1 EFSI jako główna siła napędowa spójności gospodarczej i społecznej oraz źródło inwestycji publicznych

3.1.1 To naturalne, że w czasie kryzysu wzrasta rola EFSI, zwłaszcza w państwach członkowskich najbardziej tym kryzysem dotkniętych. Tym niemniej EFSI nie powinny w żadnym razie zastępować inwestycji publicznych, ani tym bardziej prywatnych, a raczej muszą tworzyć warunki pobudzające takie inwestycje. EKES wzywa Komisję oraz państwa członkowskie do kontynuacji wysiłków służących zwiększeniu inwestycji prywatnych oraz poprawie otoczenia biznesowego, jak wspomniano już w odniesieniu do trzeciego filaru planu inwestycyjnego dla Europy⁽¹³⁾ oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, które staną się podstawowymi narzędziami rozwoju, jeżeli tylko będą mogły współgrać z EFSI. Komisja powinna ocenić, na ile inwestycje funduszu wpływają na inwestycje sektora prywatnego, i obliczyć współczynnik efektu wypierania w sektorze realnym.

3.1.2 EKES ubolewa, że omawiany komunikat odnosi się tylko do wyniku negocjacji dotyczących bieżącego okresu programowania, a nie zawiera podsumowania ani wniosków wyciągniętych z przeszłości. **Nieodzwone jest uważne przeanalizowanie przez Komisję rzeczywistego wpływu inwestowania w ramach funduszy UE w poprzednim okresie programowania oraz wyciągnięcie bardzo konkretnych wniosków z pozytywnych i negatywnych doświadczeń, które posłużą jako punkt wyjścia dla dodania wartości procesowi inwestycyjnemu.**

3.1.3 EKES odnosi wrażenie, że jakkolwiek w tytule komunikatu kładzie się nacisk na inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, w samej jego treści niespecjalnie skupiono się na zatrudnieniu i tworzeniu miejsc pracy. EKES zaleca, by Komisja poświęciła więcej uwagi wpływowi różnych polityk na promocję zatrudnienia i zmniejszenie bezrobocia, aby ocenić, czy i w jakim zakresie zainwestowane środki wywarły rzeczywisty wpływ na rynek pracy.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁹⁾ Grupa ma za zadanie określenie dobrych i złych praktyk oraz rozpowszechnianie możliwości uproszczeń pośród organów państw członkowskich. Jej prace przyczynią się do osiągnięcia ogólnych celów lepszych uregulowań prawnych oraz inicjatywy „Budżet ukierunkowany na wyniki”, COM(2015) 639, s. 6.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 2.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 3.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹³⁾ Plan inwestycyjny dla Europy (COM (2014) 903 final).

3.2 Ramy na rzecz skuteczniejszych EFSI

3.2.1 EKES, jak już stwierdził we wcześniejszych opiniach⁽¹⁴⁾, jest zdania, że posługiwanie się pojęciem MŚP, zważywszy na jego nieaktualną i niezwykle szeroką definicję, prowadzi do nazbyt szerokiego ukierunkowania polityki, co z kolei utrudnia osiągnięcie konkretnych i wymiernych rezultatów. Ponadto dopóki nie zostaną zastosowane bardziej precyzyjne kryteria segmentacji, sprawozdania z wyników będą obciążone błędem, gdyż według aktualnej definicji MŚP do tej kategorii zalicza się 98 % przedsiębiorstw europejskich. Zastosowanie tak szerokich kryteriów segmentacji uniemożliwia gromadzenie i przetwarzanie informacji na potrzeby oceny faktycznej poprawy sytuacji dla różnych grup przedsiębiorstw szczególnie narażonych, a jakże ważnych dla tworzenia oraz utrzymania miejsc pracy i w związku z tym pilnie potrzebujących wsparcia – tj. mikroprzedsiębiorstw oraz przedsiębiorstw działających na obszarach oddalonych i wiejskich. Takie przedsiębiorstwa, nawet jeśli nie są innowacyjne, wysoce konkurencyjne ani zaawansowane, to i tak wnoszą wartościowy wkład w rozwój regionalny i zapewnienie spójności.

3.2.1.1 EKES zdecydowanie apeluje o natychmiastową aktualizację definicji MŚP w celu zapewnienia większej jasności, o dokonanie rozróżnienia między poszczególnymi kategoriami MŚP z myślą o lepszym ukierunkowaniu działań na ich potrzeby oraz poszerzeniu i zróżnicowaniu źródeł informacji dla nich, oraz o lepszą koordynację między państwami członkowskimi odnośnie do źródeł i metod zbierania informacji o różnych MŚP oraz metod przetwarzania i analizy danych statystycznych.

3.2.2 Na szeroko popieranym korzystaniu z instrumentów finansowych cieniem kładą się liczne nadużycia, do których dochodzi z uwagi na brak informacji i skutecznego monitorowania na szczeblu państw członkowskich. Przykładowo instrumenty finansowe zaprojektowane w celu zapewnienia nisko oprocentowanych pożyczek dla MŚP w wielu przypadkach nie docierają do MŚP potrzebujących finansowania, a zamiast tego są wykorzystywane przez dobrze sfinansowane MŚP w celu dalszego zmniejszania kosztów ich finansowania. To samo dotyczy gwarancji finansowych dla MŚP. Takie sytuacje przeważnie nie zostają nawet rozpoznane z uwagi na brak odpowiednich mechanizmów oceny czy systemów zbierania informacji zwrotnych od użytkowników końcowych.

3.2.3 Wysiłki Komisji na rzecz większego uproszczenia dla beneficjentów są godne pochwały, ale uproszczenie nie powinno dokonywać się bez udziału beneficjentów końcowych. Dlatego szkoda, że stosowane przez państwa członkowskie metody zbierania informacji zwrotnych od beneficjentów są zbyt biurokratyczne i skierowane do zbyt szerokich grup. W większości przypadków nie pozwalają one na dogłębne zbadanie prawdziwych przyczyn problemów, a tym samym nie dostarczają możliwych do wdrożenia rozwiązań. Komisja powinna pamiętać, że MŚP mają różne potrzeby, takie jak: łatwiejszy dostęp do finansowania, większy dostęp do środków wspomagających, coachingu i doradztwa itd.

3.2.4 Jedną z głównych przeszkód, jakie napotykają przedsiębiorstwa, jest brak odpowiednich informacji we właściwym czasie. Komisja stale stwierdza, że informacje powinny być kompletne i przystępne cenowo, a wszystkie procedury – przejrzyste, ale skuteczne. W tym aspekcie Komisja sama uczyniła dostęp do możliwości finansowania raczej skomplikowanym. Przedsiębiorstwa, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa i małe przedsiębiorstwa, powinny wiedzieć, gdzie szukać informacji o różnych programach i projektach bezpośrednio wspieranych przez Komisję. Mimo dostępności w państwach członkowskich centralnych portali informacyjnych dotyczących wszystkich programów operacyjnych i instrumentów finansowych, brakuje takiego portalu na poziomie unijnym.

3.2.4.1 Informacje powinny być udostępniane w sposób przyjazny dla użytkownika, aby zapewnić skuteczną komunikację i aby były w pełni zrozumiałe dla wszystkich istotnych uczestników procesu finansowania. EKES wzywa Komisję, by starała się unikać wydawania skomplikowanych wskazówek co do zaproszeń do składania wniosków i dała szansę projektom o dużym potencjale, przygotowywanym przez same przedsiębiorstwa, nie zaś przez podmioty profesjonalnie zajmujące się przygotowaniem wniosków. EKES zdecydowanie zaleca, aby Komisja oceniła funkcjonowanie swego europejskiego biura kontaktowego i pilnie przedsięwzięła stosowne środki w razie stwierdzenia braku skuteczności, jako że pracownicy biura często podają różne, mylące i w konsekwencji niejasne, a czasem nawet sprzeczne informacje.

⁽¹⁴⁾ Zielona księga w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych, Dostęp MŚP do finansowania Przedsiębiorstwa rodzinne w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy.

3.2.5 EKES stanowczo zaleca, by Komisja opracowała i utworzyła przyjazny dla użytkownika portal zawierający związane opisy wszystkich możliwości finansowania na szczeblu UE oraz odsyłacze do stron internetowych wszystkich poszczególnych programów. Komisja posiada cenne doświadczenie nabyte przy tworzeniu portalu TED, który jest przyjazny dla użytkownika i zawiera dużo informacji.

3.2.6 Podobnie rzecz się ma ze sprawozdawczością dotyczącą projektów, które zostały już zatwierdzone bądź zrealizowane. Komisja nie dysponuje publicznymi, zbiorczymi statystykami dotyczącymi projektów zatwierdzonych do finansowania przez państwa w ramach poszczególnych programów. Informacje są niekompletne, a ich częściowe zbiory mają różne formaty elektroniczne.

3.2.7 Należy przeprowadzić szczegółową analizę wpływu projektów realizowanych w poprzednim okresie programowania, w tym tych nieudanych, oraz zakresu, w jakim fundusze przyczyniły się do osiągnięcia europejskich celów. Brak jest oceny wpływu EFSI na MŚP oraz oceny przyczynienia się tych funduszy do pobudzenia konkurencyjności. Państwa członkowskie i Komisja często zapominają, że głównymi generatorami nowych miejsc pracy są MŚP, dlatego potrzebują one większego i lepiej ukierunkowanego wsparcia.

3.2.8 EKES jest zaniepokojony tym, w jakim zakresie audytorzy pracujący w Komisji przyjmują do wiadomości uproszczenie procedur i kosztów. Często można zauważyć nadmiernie sformalizowane, administracyjne podejście wskazujące, że audytorom potrzeba więcej praktycznego doświadczenia dotyczącego badanego sektora. Dlatego też EKES zaleca szczegółową komunikację między ekspertami z różnych dyrekcji generalnych i audytorami Komisji w kwestii procedur uproszczeń, ponieważ zasady wydatkowania funduszy są nierzadko interpretowane odmiennie.

3.2.9 EKES stanowczo zaleca wprowadzenie form kosztów uproszczonych w ramach EFS. Przykładowo na podstawie art. 14 ust. 1 zadanie określenia form kosztów uproszczonych zostało delegowane przez Komisję państwom członkowskim, co jest niewłaściwe⁽¹⁵⁾. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi stosowania form kosztów uproszczonych na podstawie art. 14 ust. 1, państwa członkowskie przedstawiają swoje opinie nt. definicji kosztów uproszczonych na podstawie swoich badań, a Komisja następnie przyjmuje akt delegowany, co jednak niepotrzebnie komplikuje procedurę oraz ogranicza swobodę podejmowania decyzji przyznaną państwom członkowskim. Rozwiązaniem byłoby, aby Komisja określała standardowe skale kosztów jednostkowych i kwoty ryczałtowe dla typowych działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), których obliczanie nie podlegałoby audytowi.

3.2.10 EKES uważa, że przydałoby się jeszcze zmniejszyć liczbę wskaźników w programach operacyjnych (PO). Wprowadzenie wspólnych wskaźników było dobrym punktem wyjścia, ale niektóre PO wciąż posiadają ogromną liczbę szczegółowych wskaźników, z których część została sztucznie wprowadzona przez Komisję w toku procesu negocjacji. EKES uważa, że jeżeli chodzi o monitorowanie PO, należy odejść od szczegółowych wskaźników na rzecz wspólnych wskaźników, gdyż pozwoli to na lepsze porównanie poszczególnych PO w różnych państwach członkowskich.

3.2.11 EKES wolałby, gdyby częściej korzystano ze wskaźników rezultatu (zamiast wskaźników produktu) w związku z EFSI, oraz zachęca, by skupić się na wyraźnym wkładzie EFSI we wzrost, a także na opracowaniu wskaźników środowiskowych, aby uchwycić nowy przekrojowy nacisk na ochronę środowiska.

3.2.12 EKES ogólnie wyraża zadowolenie, że beneficjentom zaoferowano większą elastyczność i swobodę dzięki narzędziom rozwoju lokalnego (takim jak zintegrowane inwestycje terytorialne i rozwój lokalny kierowany przez społeczność)⁽¹⁶⁾. EKES zastanawia się jednak, w jakim zakresie instrumenty te mogą faktycznie zostać wykorzystane w praktyce, zważywszy na ich złożoność, brak jasności co do rozwiązań praktycznych oraz rozdzielenie środków, zadań i obowiązków między poszczególne programy operacyjne.

⁽¹⁵⁾ Artykuł 14 ust. 1 rozporządzenia 1304/2013 stanowi: „Obok form, o których mowa w art. 67 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, Komisja może refundować wydatki poniesione przez państwa członkowskie na podstawie standardowych stawek jednostkowych i kwot ryczałtowych określonych przez Komisję”.

⁽¹⁶⁾ Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS).

4. Spodziewane osiągnięcia programów EFSI

4.1 *Badania naukowe i innowacje, ICT i rozwój MŚP*

4.1.1 Co się tyczy badań naukowych i innowacji, EKES utrzymuje, że należy ściśle obserwować i monitorować międzynarodowe trendy gospodarcze i technologiczne oraz bezpośrednio uwzględniać je podczas kształtowania poszczególnych działań na szczeblu UE, a następnie przekazywać te informacje na szczebel państw członkowskich. Ponadto zważywszy że postęp w tych dziedzinach dokonuje się niezwykle szybko, nieodzowne jest skonstruowanie ram zapewniających dużą elastyczność, tak aby środki można było dostosowywać.

4.1.2 Konieczne jest, by Komisja dokładnie rozważyła, jakie rodzaje inkubatorów i ośrodków technologicznych utworzono w ostatnim okresie programowania i na ile trwale się one okazały, a także dokładnie ustaliła, jakie rezultaty zostały osiągnięte za sprawą ich wkładu w badania naukowe i innowacje w UE – przez porównanie z głównymi konkurentami światowymi – nim nastąpi kontynuacja wsparcia tych rozwiązań. **Zachodzi szereg obaw związanych z wartością dodaną inkubatorów i ośrodków technologicznych w zakresie promowania badań naukowych i innowacji, jak również związanych z ogólną przejrzystością ich finansowania. EKES wzywa do głębokiej analizy i pomiaru stosunku inwestycji do korzyści na poziomie operacyjnym i pod względem zwrotu z inwestycji, wartości dodanej i trwałych wyników.**

4.1.3 EKES zdecydowanie popiera wysiłki na rzecz promowania jednolitego rynku cyfrowego i szacowanych rezultatów – według prognoz jednolity rynek cyfrowy ma wpłynąć na sytuację 14,6 mln gospodarstw domowych i 18,8 mln osób. Warto jednak byłoby wiedzieć, czy te wartości odnoszące się do gospodarstw domowych i ludności **oparte są na rzetelnej analizie**, w tym także co do faktycznego **odsetka** wszystkich europejskich gospodarstw domowych i całej ludności w Europie. EKES nie jest w stanie oszacować, czy wsparcie przewidziane dla przedsiębiorstw będzie wystarczające do osiągnięcia tych celów, w związku z tym apeluje do Komisji o przeprowadzenie dogłębnej oceny skutków obejmującej także wskaźniki postępu w dziedzinie tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy, dobrobytu i standardu życia obywateli europejskich. Cyfryzacja usług niekoniecznie oznacza, że utworzone miejsca pracy są godziwe i wysokiej jakości. Brak pogłębionej analizy wpływu cyfryzacji na rynek pracy zagraża osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”. EKES wyraził już swoje obawy dotyczące cyfryzacji i jej wpływu na systemy zabezpieczenia społecznego w treści ostatnich opinii ⁽¹⁷⁾.

4.1.4 EKES uważa odsetek MŚP, które uzyskały wsparcie, oraz spodziewaną liczbę tworzonych miejsc pracy za absolutnie niewystarczające i oczekuje lepszych osiągnięć w tym zakresie. Komitet wzywa Komisję do utworzenia europejskich poziomów referencyjnych oraz do ścisłej oceny i monitorowania rezultatów państw członkowskich na tle tych poziomów.

4.1.5 EKES ma pewne obawy dotyczące sposobu rozdziału środków finansowych między przedsiębiorstwa w przypadku programów bezpośrednio finansowane przez Komisję, gdyż nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorstwa z niektórych państw członkowskich znajdują się w lepszym położeniu. Przykładowo według statystyk urzędowych w ramach programu „Horyzont 2020” złożono łącznie 36 732 kwalifikujące się wnioski. Szczegółowe dane dotyczące pierwszych 100 zaproszeń przedstawiają się następująco: 29 794 pełnych wniosków w ramach zaproszeń jednoetapowych, 5 617 wniosków wstępnych na pierwszym etapie zaproszeń dwuetapowych, 1 321 pełnych wniosków w drugim etapie zaproszeń dwuetapowych. Niemniej większość wniosków pochodziła z pięciu największych państw członkowskich: Wielkiej Brytanii, Włoch, Niemiec, Hiszpanii i Francji. Są to państwa o dużej liczbie zatwierdzonych projektów, natomiast w innych państwach wskaźniki zatwierdzeń są bardzo niskie. Dlatego EKES stanowczo zaleca niezwłoczne przeprowadzenie dogłębnej analizy tej sytuacji, a także opracowanie i wdrożenie środków służących poprawie rozpowszechniania informacji i promowaniu równego dostępu oraz zapewnieniu równowagi geograficznej.

4.1.6 Jeżeli chodzi o projekty na dużą skalę z wyznaczonymi podmiotami oceniającymi, sytuacja przedstawia się tak samo: wskaźniki uczestnictwa nowych państw członkowskich są o wiele niższe. Wyjaśnia to, dlaczego niektóre państwa cechuje niski profil innowacyjności: nie mają bowiem dostępu do nowego finansowania bezpośrednio z UE. Trzeba jak najszybciej skutecznie zaradzić temu problemowi.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 13 z 15.1. 2016, s. 40.

4.2 Środowisko, zmiana klimatu, energia i transport

4.2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje szacowany wkład w efektywność energetyczną, ale chciałby, aby szacunki te zostały wyrażone w wartościach względnych, aby uzyskać wyraźniejszy obraz ogólnej realizacji celów dotyczących ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu.

4.2.2 W treści komunikatu nadmieniono, że sześć państw członkowskich planuje wykorzystać ok. 2 mld EUR na inteligentną infrastrukturę energii elektrycznej i gazu. Pytanie brzmi, czy Komisja dopilnowała, by te plany tworzyły synergię i wartość dodaną na szczeblu UE, a nie pozostawały nieskoordynowane.

4.2.3 EKES zwraca uwagę na brak metodologii, analizy i oceny efektywności odnawialnych źródeł energii oraz ich wpływu na przeciwdziałanie zmianie klimatu. Niejasne pozostaje, czy zmiana klimatu wywoływana jest zanieczyszczeniem związanym z używaniem konwencjonalnych źródeł energii, produkcją przemysłową, czy też zwiększonym ruchem samochodowym i powodowaną przezeń emisją spalin do środowiska. Wprowadzanie alternatywnych źródeł energii może ujemnie wpływać na wzrost gospodarczy, ponieważ energia wytwarzana w ten sposób jest droższa. Aby tego uniknąć, potrzebne są rozwiązania korzystne we wszystkich aspektach.

4.2.3.1 W celu zajęcia się tą kwestią dotyczącą konkurencyjności EKES zaleca, by Komisja przeprowadziła analizę faktycznego wpływu korzystania z odnawialnych źródeł energii oraz stopnia zanieczyszczenia powodowanego przez każde z konwencjonalnych źródeł energii. Fundusze przeznaczone na przeciwdziałanie zmianie klimatu można by wówczas skuteczniej ukierunkować, np. na rozwój tanich i wysoce bezpiecznych technologii czystych samochodów.

4.3 Zatrudnienie, włączenie społeczne i edukacja

4.3.1 EKES z ogromnym żalem zauważa, że wciąż nie ma spójnej i zintegrowanej polityki w zakresie migracji i zarządzania przepływem uchodźców. W ciągu ostatnich dwóch lat na terytorium Europy przybyły tysiące młodych ludzi, w tym dzieci, co doprowadziło do dużego zagrożenia zejściem dużej grupy ludności poniżej granicy ubóstwa. Instrumenty i polityki także w tej dziedzinie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.

4.3.2 EKES postrzega integrację uchodźców jako ważną i pilną kwestię polityczną, ale sama polityka regionalna ani fundusze regionalne nie wystarczą, by uporać się z tym skomplikowanym wyzwaniem: potrzebna jest konkretna, ukierunkowana polityka oraz fundusze.

4.3.3 Doszło do dużego opóźnienia we wdrażaniu inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. EKES zawsze zachęcał do aktywnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w te prace. Nadal apelujemy zwłaszcza o to, by państwa członkowskie włączyły organizacje młodzieżowe i służby zajmujące się młodzieżą we wdrażanie inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. EKES uważa, że potrzebna jest dalsza analiza w celu określenia przyczyn opóźnionego rozpoczęcia realizacji inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Ponieważ bezrobocie wśród młodzieży stanowi poważny problem dla rynków pracy w wielu państwach UE, Komisja powinna zadbać o skuteczniejsze wdrażanie tej inicjatywy. Możliwym rozwiązaniem jest przesunięcie terminu ustalonego w art. 22a rozporządzenia (UE) 2015/779. W dniu 17 września 2015 r. Komisja przyjęła wytyczne w sprawie weryfikacji, które nie zapewniają państwom członkowskim dostatecznej ilości czasu na dostosowanie swoich struktur zarządczych w celu dochowania terminu.

4.3.4 Komisja powinna stworzyć specjalną witrynę internetową poświęconą wdrażaniu inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a także publikować statystyki dotyczące już osiągniętych celów. EKES zaleca, by Komisja zebrała dane od państw członkowskich, jako że minęły już dwa lata od uruchomienia inicjatywy.

4.3.5 EKES jest zdania, że Komisja powinna być świadoma faktu, że nieaktywni zawodowo młodzi ludzie nie stanowią jednorodnej grupy, a zatem potrzebują różnych poziomów wsparcia i interwencji w celu pełnego uczestnictwa w kształceniu, szkoleniu i zatrudnieniu. Wszystko to powinno być dostosowane do faktycznych potrzeb odnośnych rynków pracy, tak aby zapewnić lepsze szanse na zatrudnienie w przyszłości. W tym celu EKES zaleca większe zaangażowanie młodzieży i organizacji młodzieżowych, w ścisłej współpracy z potencjalnymi pracodawcami i ich organizacjami, we wdrażanie inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych oraz odejście od czysto administracyjnego podejścia niepozwalającego na elastyczność w krajowych planach działania do tej inicjatywy.

4.3.6 Edukacja stanowi klucz do przyszłego wzrostu gospodarczego i rozwoju państw członkowskich oraz do zwiększania konkurencyjności UE na rynkach światowych. Brak wysoko wykwalifikowanych pracowników we wszystkich państwach członkowskich ma bardzo poważne negatywne następstwa. Ponadto luka między popytem występuje zwłaszcza w kilku sektorach – branży inżynierskiej, nowoczesnych technologii, telekomunikacji itp. EKES uważa, że zwiększający się rozdźwięk między realiami rynku pracy a systemem edukacji stworzy specyficzne bariery strukturalne w produkcji w następnych 10–15 latach. EKES zaleca, by środki finansowe przeznaczane na edukację bardziej ukierunkować na uatrakcyjnienie kształcenia zawodowego i szkoleń i podniesienie ich jakości, oraz by przeprowadzić reformy zapewniające skuteczniejsze nastawienie systemu edukacji na zaspokajanie potrzeb rynku pracy oraz potrzeb państw członkowskich dotyczących różnych zawodów, dyscyplin, sektorów i gałęzi przemysłu. Komisja powinna także więcej inwestować w kształcenie dorosłych, gdyż dorośli stanowią największą grupę osób bezrobotnych i zatrudnionych, potrzebując zaawansowanych umiejętności i muszą aktualizować swoją wiedzę, szczególnie w zakresie nowych technologii.

4.4 Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej

4.4.1 Należy przeprowadzić analizę funkcjonalną w każdym państwie członkowskim w celu wzmocnienia potencjału instytucjonalnego organów publicznych. Ponadto należy utworzyć europejską platformę wymiany informacji. Reforma administracji publicznej i sądownictwa w państwach członkowskich winna być poprzedzona oceną wpływu środków finansowych wydatkowanych w poprzednim okresie programowania.

4.4.2 EKES niepokoi fakt, że w okresie programowania 2007–2013 Komisja wprowadziła formę warunkowości *ex post*. Nowe środki wprowadzają warunkowość *ex ante* (warunki wstępne) w bieżącym okresie programowania, służącą ocenie, czy warunki konieczne do skutecznego wdrożenia funduszy zostały osiągnięte przed określeniem zobowiązań inwestycyjnych, jak również budzącą większe kontrowersje warunkowość makroekonomiczną. W tym ostatnim przypadku przydział środków finansowych jest uwarunkowany tym, czy rządy krajowe i regiony mogą już wykazać się silnym wzrostem gospodarczym, dobrze zorganizowaną administracją i istnieniem usług publicznych wysokiej jakości. Komisja zastrzega sobie prawo do zawieszenia finansowania, jeżeli takie warunki nie zostaną spełnione.

4.4.3 EKES uważa uproszczenie za jeden z najważniejszych czynników sukcesu w realizacji programu. Mimo że w ramach regulacyjnych na ten okres programowania przewidziano wystarczające zachęty do przyspieszenia procesu, to Komisja wciąż może udzielić więcej dostosowanego do potrzeb wsparcia państwom członkowskim. Zdanie Komisji w kwestii akceptowalności rozmaitych praktyk powinno zostać wyrażone jaśniej, aby pomóc państwom członkowskim o mniejszym doświadczeniu w skorzystaniu z różnych możliwości uproszczenia (np. form kosztów uproszczonych), co zwiększy pewność osiągnięcia dobrych końcowych rezultatów. EKES niepokoi wzmianka w komunikacie o 750 warunkach z zakresu warunkowości *ex ante*, które mają zostać spełnione przez państwa członkowskie⁽¹⁸⁾.

5. Europejska współpraca terytorialna/INTERREG

EKES zdecydowanie zaleca, by Komisja ustanowiła większą liczbę niezwiązanych z PKB wskaźników pomiaru jakości życia i jakości wzrostu gospodarczego.

5.1 EKES obawia się o skuteczność programów, zważywszy na zadłużenie organów lokalnych i regionalnych, choć zwiększanie poziomu długu publicznego wynika głównie z działań organów centralnych. Oznacza to, że niektóre regiony lub gminy są wykluczone z finansowania.

⁽¹⁸⁾ Komunikat Komisji „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego – maksymalizowanie wkładu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych”, COM(2015) 639 final, s. 14.

5.2 Rozporządzenie w sprawie EFSI jest dość konserwatywne i ustala prawne limity odnoszące się do przeprogramowania istniejących umów partnerstwa. Takie podejście jest cokolwiek niepraktyczne i nie sprawdzi się, jeżeli dojdzie do kolejnego kryzysu. Uciążliwe procedury ograniczają elastyczność stosowania EFSI i mogą utrudnić osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”.

5.3 Programy współpracy terytorialnej powinny zostać szerzej otwarte na organy lokalne poprzez mniej ścisłe stosowanie zasad podziału administracyjnego poszczególnych państw członkowskich. Wiele społeczności podlegających władzom gmin lub obszarów administracyjnych nie może bowiem uczestniczyć w zaproszeniach niezależnie, gdyż muszą uzyskać akceptację władz wyższego szczebla. Powstrzymuje to rozwój małych społeczności, w szczególności tych położonych na obszarach górskich.

6. Karty państw

6.1 Komisja powinna wykazać więcej zdecydowania w monitorowaniu wdrażania zaleceń w poszczególnych państwach członkowskich, zwłaszcza dbając o ich promowanie i o zaangażowanie w proces w innych państwach członkowskich. Wszystkie te zalecenia powinny być wdrażane z większym zaangażowaniem partnerów społecznych. Warto zwrócić uwagę, że w ostatnich latach w wielu krajach wzrósł poziom niezadowolenia z trwających reform. Reformy są często forsowane bez uwzględnienia tradycji poszczególnych regionów. Prawodawstwo przyjęte na szczeblu unijnym jest wdrażane bardzo liberalnie w niektórych państwach członkowskich, natomiast w innych bardzo konserwatywnie. Dlatego potrzebne jest większe zaangażowanie ze strony partnerów społecznych.

6.2 Państwa członkowskie muszą zmagać się z bardzo skomplikowaną procedurą przy przeprogramowaniu, co zwiększy biurokrację, gdyż wiąże się z takimi samymi zobowiązaniami jak opracowywanie umowy partnerstwa (wskaźniki skuteczności, warunki itd.), a to wymaga zaangażowania dalszych ekspertów i poniesienia kolejnych wydatków. Nadmierne obciążenie obecnych pracowników dodatkowymi obowiązkami może prowadzić do spadku efektywności ich pracy, czyli skutku odwrotnego do zamierzonego.

6.3 Partnerzy społeczni i inne zainteresowane strony reprezentowane w komitetach monitorujących PO często uskarżają się na duże uprawnienia administracji krajowej przy podejmowaniu decyzji oraz na nacisk na przedstawianie danych finansowych zamiast skupiania się na faktycznych ulepszeniach. Narzekają też na brak analiz kosztów i korzyści.

Bruksela, dnia 25 maja 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
