

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wynik negocjacji dotyczących umów partnerstwa oraz programów operacyjnych

(2015/C 313/08)

<p>Sprawozdawca: Ivan ŽAGAR (SI/EPL), burmistrz Slovenskiej Bistricy</p>

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Ocena ogólna i cele opinii

1. Podkreśla, że celem opinii jest dokonanie oceny uzgodnionych umów partnerstwa i programów operacyjnych (PO) z punktu widzenia beneficjentów na poziomie władz lokalnych i regionalnych.
2. Podkreśla zasadniczą rolę polityki spójności w osiągnięciu określonego w Traktacie celu dotyczącego spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. W istocie, fundusze strukturalne i inwestycyjne są we wszystkich państwach członkowskich zasadniczo głównymi narzędziami, jakimi dysponuje Unia Europejska w celu promowania harmonijnego ogólnego rozwoju.
3. Wskazuje, że polityka spójności, od swych początków, przyczyniła się do zmniejszenia nierówności między regionami europejskimi i wewnątrz nich oraz że od początku obecnego kryzysu gospodarczego w 2008 r. pozwalała ograniczyć jego skutki z punktu widzenia spójności. Nadal jednak utrzymuje się znaczna nierównowaga, pogłębiona obecnym kryzysem, dlatego polityka spójności musi w przyszłości dysponować środkami umożliwiającymi dalsze zmniejszanie tych dysproporcji. Zgodnie z art. 96 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, cele polityczne w tej dziedzinie trzeba określać w oparciu o społeczne i gospodarcze potrzeby regionów, miast i gmin w zakresie rozwoju.
4. Zauważa, że charakter polityki spójności znacząco zmienił się od czasu jej reformy w 2013 r. Wyraża zadowolenie w związku z tym, że reforma wzmocniła związek polityki spójności z priorytetami UE (większe synergie między tą polityką a strategią „Europa 2020”). W nowym okresie programowania 2014–2020 wprowadzono nowe metody wdrażania polityki spójności i nowe narzędzia, w szczególności zaś położono większy nacisk na skuteczność, efektywność i wyniki. KR zastanawia się, w jaki sposób można zmaksymalizować w praktyce skuteczność, efektywność i wpływ europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.
5. Potwierdza przy okazji śródkosowego przeglądu strategii „Europa 2020” znaczenie bezpośrednich i funkcjonalnych związków między nową strategią a polityką spójności. Zwraca w tym kontekście uwagę na potrzebę silnego wymiaru terytorialnego oraz prawdziwego partnerstwa jako podstawowych kryteriów decydujących o odpowiedzialności wszystkich szczebli instytucjonalnych za proces reform i o wyborze strategii oraz działań.
6. Dostrzega już niemniej powody do zaniepokojenia w związku z tym, że wydane przez Komisję wytyczne dotyczące wdrażania polityki spójności nadal nie uwzględniają celu polegającego na zmniejszeniu zadań administracyjnych i kontrolnych. KR apeluje do Komisji, by podczas dalszego opracowywania systemów administracyjnych i kontrolnych, a także prowadzenia audytów odstąpiła od dalszych środków, które dodatkowo zwiększyłyby obciążenia administracyjne dla pracowników administracji państw członkowskich i ich beneficjentów i zmniejszyłyby potencjalny wkład europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w realizację celów strategii „Europa 2020”.

7. Zwraca uwagę, że związek między polityką spójności a innymi politykami i inicjatywami UE (polityka rozwoju obszarów wiejskich, program „Horyzont 2020”, instrument „Łącząc Europę” itp.) również uległ wzmocnieniu. KR jest zdania, że należało podjąć większe wysiłki, by zapewnić dalsze dostosowanie wszystkich polityk UE i funduszy mających wpływ terytorialny, i ma nadzieję, że będzie to mogło mieć pozytywny wpływ na rozwój regionów.

8. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że poprzez utworzenie wspólnych ram strategicznych dostosowano do siebie wzajemnie priorytety Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, co poszczególne państwa członkowskie ujęły w umowach o partnerstwie obejmujących wszystkie te fundusze. Jest to bez wątpienia bardzo istotny krok na drodze do osiągnięcia większej spójności polityki. Dlatego Komitet wyraża ubolewanie, że synergia ta nie została w pełni wykorzystana podczas sporządzania programów operacyjnych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Przede wszystkim trzeba wyraźniej skoordynować program dla obszarów wiejskich z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego, jako że rozwój obszarów wiejskich jest integralną częścią działań w dziedzinie rozwoju regionalnego.

9. Zgadza się z poglądem, że strategia inwestycyjna w ramach umów partnerstwa i programów operacyjnych powinna być także kompleksowa i spójna z krajowymi programami reform oraz dotyczyć reform wskazanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów w ramach europejskiego semestru. W czasach kryzysu gospodarczego i ograniczeń budżetowych koordynacja między budżetem UE i budżetami krajowymi jest niezbędna w celu poprawy zarządzania gospodarczego, przejrzystości i efektywności wydatków publicznych.

10. Powtarza, że plan inwestycyjny dla Europy, który jest pierwszą kluczową inicjatywą Komisji J.C. Junckera, podkreśla potencjał polityki spójności w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Europie, lecz należy zaakcentować, że plan inwestycyjny i polityka dotycząca europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (spójność, lecz również rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo itp.), ukierunkowane na różne szczeble polityczne i instytucjonalne, muszą się wzajemnie wzmacniać, również pod względem zasobów. Plan inwestycyjny musi być uzupełnieniem obecnych programów UE i tradycyjnej działalności Europejskiego Banku Inwestycyjnego, przy czym istotne jest, aby środki w ramach funduszy strukturalnych nie były automatycznie przekierowywane na potrzeby tego planu.

11. Zauważa, że planowanie strategiczne ma zasadnicze znaczenie dla udanego wdrożenia polityki spójności. W związku z tym najważniejszymi strategicznymi elementami polityki spójności są umowy partnerstwa i programy operacyjne, ponieważ wskazują sposób wydatkowania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w danym państwie członkowskim lub regionie. Ubolewa, że późne przyjęcie pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności, skrócenie i niedoszacowanie czasu, jakiego państwa członkowskie i władze terytorialne potrzebują na ogromnie złożone programowanie (obejmujące wiele instrumentów, szczebli i podmiotów), przy przyjmowaniu umów partnerstwa i programów operacyjnych doprowadziły do obrania drogi czysto formalnego partnerstwa i spowolniły rozpoczęcie nowego okresu programowania. Ubolewa, że w odniesieniu do przygotowywania umów partnerstwa nie opracowano jasnej ujednoczonej metody (lub kilku metod) z myślą o realizacji celów. Brak takiej metodyki sprawił, że poszczególne państwa członkowskie podchodziły do sporządzania umów o partnerstwie w całkowicie indywidualny sposób; dlatego też umowy te nie są porównywalne i trudno będzie porównywać ich wdrażanie w poszczególnych państwach (zwłaszcza jeśli chodzi o realizację zintegrowanych inwestycji terytorialnych oraz z perspektywy skutecznego wykorzystania i odpowiedniej struktury wdrażania i zarządzania). Komitet proponuje, by na okres realizacji polityki rozwojowej 2014–2020 opracowano jednolitą metodę zmiany umów o partnerstwie.

12. Odnotowuje, że KR przeprowadził szeroko zakrojoną ankietę internetową, która potwierdza poglądy wyrażone w niniejszej opinii⁽¹⁾.

13. Zwraca się do Komisji Europejskiej o uwzględnienie zdania władz lokalnych i regionalnych, wyrażonego w poniższych punktach niniejszej opinii, przy redagowaniu pod koniec 2015 r. sprawozdania na temat wyniku negocjacji w sprawie umów partnerstwa i programów operacyjnych.

⁽¹⁾ W ramach ankiety szerokie grono zainteresowanych stron, władz i służb nadesłało 317 ważnych odpowiedzi. Większość odpowiedzi (70 %) została nadesłana przez przedstawicieli administracji publicznej. 89 respondentów wniosło również wkład w postaci otwartych uwag. Szczegółowa analiza wyników konsultacji znajduje się na stronie internetowej KR-u.

14. Przypomina zasady i wspólne cele określone w Karcie wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie, przyjętej przez Komitet Regionów dnia 3 kwietnia 2014 r. w celu promowania innowacyjnej i skutecznej współpracy politycznej i administracyjnej między podmiotami instytucjonalnymi i rozwijania demokratycznego udziału obywateli w procesach europejskich i zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Wielopoziomowe sprawowanie rządów i partnerstwo

15. Wyraża zadowolenie z faktu, że reforma polityki spójności wzmocniła przepisy dotyczące partnerstwa. Artykuł 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów stanowi obecnie, że w odniesieniu do umowy partnerstwa i każdego programu państwo członkowskie organizuje, zgodnie z jego ramami instytucjonalnymi i prawnymi, partnerstwo z właściwymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Ponadto Komisja przyjęła akt delegowany, jakim jest europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa, który określa, w jaki sposób należy stosować zasadę partnerstwa. KR przyjmuje go ze szczególnym zadowoleniem jako pierwszy w historii element unijnego prawodawstwa możliwy do wyegzekwowania na drodze prawnej, który dotyczy wielopoziomowego sprawowania rządów.

16. Jakość partnerstwa w ramach funduszy europejskich ma kluczowe znaczenie. KR oczekuje, że umowy partnerstwa i programy operacyjne odzwierciedlą rzeczywiste potrzeby szczebla regionalnego i lokalnego.

17. Podkreśla, że skuteczne i dobrze funkcjonujące partnerstwo oznacza lepiej ugruntowane i ukierunkowane środki, odpowiadające warunkom i potrzebom różnych poziomów społecznych. W konsekwencji prowadzi to też do bardziej efektywnego wykorzystania funduszy. W państwach, w których partnerstwo nie zostało prawidłowo ustanowione i ma czysto powierzchniowy charakter, Komisja Europejska powinna również pomóc w analizie mechanizmów mających skierować partnerstwo na właściwe tory, przy czym należy unikać nadmiernych i nieproporcjonalnych komplikacji i obciążeń administracyjnych, które mogłyby dodatkowo opóźnić wdrażanie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na terytorium UE.

18. Zwraca uwagę, że zasada partnerstwa nie jest pustą ideą, lecz warunkiem wstępnym sukcesu polityki spójności, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że faktyczne kompetencje są podzielone między co najmniej trzy szczeble polityczne (UE, państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne). W istocie dobre praktyki w obrębie zasady partnerstwa prowadzą do:

- oddolnego określania realnych i specyficznych potrzeb regionów, gmin i miast europejskich, jak również końcowych beneficjentów działań,
- możliwości określenia potencjału rozwoju gmin i regionów oraz wspierania go dzięki odpowiednio ukierunkowanym działaniom,
- wspólnego opracowania wykonalnych rozwiązań, które byłyby możliwe do przyjęcia,
- lepszego wdrażania, gdyż wszystkie zainteresowane strony działają na rzecz osiągnięcia wspólnych celów i dzielą się odpowiedzialnością i zadaniami,
- mniejszej liczby błędów, gdyż podmioty rozumieją logikę leżącą u podstaw procedur,
- wymiernych, lepszych i trwalszych wyników osiągniętych w bardziej efektywny sposób,
- lepszego planowania działań,
- podziału obciążeń finansowych,
- możliwości realizacji większych przedsięwzięć międzyregionalnych.

19. Podkreśla, że odpowiednie stosowanie zasady partnerstwa pomaga zwiększyć efektywność wydatkowania środków UE. Odnosi się w tym kontekście do analizy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, w której stwierdza się, że „skuteczność wydatkowania środków unijnych jest ograniczona z powodu nieodpowiednich ocen potrzeb, niejasnych celów, sprzecznych lub niekompatybilnych celów i priorytetów, a także niewłaściwych procedur wyboru w celu priorytetowego traktowania projektów, które maksymalizują wywierany wpływ”. Prawdziwe partnerstwo może zaradzić tym wszystkim niedociągnięciom.

20. Jest zaniepokojony tym, że zasada partnerstwa nie jest możliwa do odpowiedniego zastosowania we wszystkich państwach członkowskich. Negocjacje w sprawie umów partnerstwa i programów operacyjnych wykazały, że chociaż w większości wypadków konsultowano się z władzami lokalnymi i regionalnymi, to ich udział nie przekładał się na pełne partnerstwo w rozumieniu europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa. W istocie Komitet ubolewa nad faktem, że władze lokalne i regionalne rzadko brały wystarczający udział w opracowywaniu umów partnerstwa i programów operacyjnych, jako że często odgrywają raczej rolę zainteresowanej strony niż partnera⁽²⁾. Komisja Europejska powinna wnieść wkład w ocenę mechanizmów partnerstwa i czasu potrzebnego na dyskusję z wielopoziomymi strukturami instytucjonalnymi, by umożliwić bardziej rzeczową i świadomą wymianę w ramach tyle samo trwających procedur. Dzięki temu wprowadzono by również równowagę między terminami przyjmowania programów na szczeblu europejskim a ich prezentacją na szczeblu krajowym.

21. Ubolewa nad tym, że przed opracowaniem i przyjęciem umów partnerstwa nie określono w jasny sposób metodyki wykorzystania zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT). Sprawilo to, że każde państwo członkowskie ma zupełnie odmienne podejście do ZIT albo wcale się nimi nie zajmuje. Tam, gdzie w umowie partnerstwa przewidziano korzystanie z instrumentu ZIT, podmioty przygotowujące poszczególne ZIT nadal zmagają się z brakiem jasności zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie Komisji Europejskiej. W wielu przypadkach towarzyszy temu niechęć instytucji zarządzających, by ZIT w ogóle uwzględnić w programie operacyjnym. W związku z tym Komitet Regionów apeluje do Komisji Europejskiej o dopilnowanie, by w państwach, które postanowiły korzystać z instrumentu ZIT, możliwe było wdrożenie ZIT we wszystkich programach operacyjnych i w odpowiednim zakresie oraz by szybko stworzone zostały stosowne struktury wdrażania i zarządzania, tak by możliwe było faktyczne korzystanie z ZIT i osiągnięcie efektu synergii.

22. Ubolewa nad tym, że przed opracowaniem i przyjęciem umów partnerstwa nie określono w jasny sposób zakresu, celu i metodyki wdrażania wymiaru terytorialnego. To właśnie wyjaśnia, dlaczego każde państwo przyjmuje całkowicie odmienne podejście do uwzględniania wymiaru terytorialnego i bierze go pod uwagę w diametralnie różnym zakresie. Znacznie zmniejsza to efekty, jakie ogólnoeuropejskie wdrożenie wymiaru terytorialnego mogłoby mieć nie tylko w odniesieniu do realizacji strategii „Europa 2020”, ale też ogólnie dla rozwoju UE.

23. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by umożliwiła władzom lokalnym i regionalnym opracowanie własnych „regionalnych” umów partnerstwa jako integralnej części ogólnych umów partnerstwa zawieranych na szczeblu krajowym. W ten sposób Komisja w pełni uzna art. 4 TUE dotyczący poszanowania wewnętrznego porządku konstytucyjnego państw członkowskich, zapewniając jednocześnie maksymalny wpływ zasady pomocniczości.

24. Zwraca się do Komisji Europejskiej, by zajmowała jednolite stanowisko podczas negocjacji w sprawie umów partnerstwa i programów operacyjnych, i odnotowuje, że niektóre władze lokalne i regionalne uskarżają się, że podczas negocjacji służby Komisji Europejskiej zgłaszały różne, czasami sprzeczne, postulaty, których nie uzasadniają konkretne potrzeby ani obowiązujące przepisy. Wzywa ponadto Komisję, by już na wcześniejszym etapie negocjacji włączyła władze lokalne i regionalne odpowiedzialne za opracowywanie i realizację znacznej części programów i by już na samym początku prac nad przygotowaniem programów operacyjnych podawała jednolitą i jasną interpretację podstawowych przepisów rozporządzenia. Późne przekazywanie uwag Komisji do złożonych programów, a także krótki termin wyznaczony na aktualizację programów stanowiły też przeszkodę dla ich politycznej akceptacji na szczeblu lokalnym i regionalnym.

25. Podkreśla, że dobre praktyki w obrębie zasady partnerstwa wymagają właściwego sposobu myślenia i kultury administracyjnej, a nie wprowadzania przepisów prawnych. Rozbieżność między legislacją a kontekstem, w którym należy ją zastosować, prowadzi do praktyk polegających na „odhaczaniu okienka”⁽³⁾, utrudniając dążenie do jakości i skuteczności programowania oraz przekształcając je w zwykłe obciążenie administracyjne, które opóźnia wdrożenie samych funduszy na terytorium UE.

⁽²⁾ Konsultacje KR-u potwierdziły, że zdecydowana większość władz lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych podmiotów wzięła udział w przygotowaniu umów partnerstwa i programów operacyjnych. Jednak ponad 70 % respondentów uważa, że potrzeby władz lokalnych i regionalnych zostały uwzględnione jedynie częściowo lub w ogóle nie zostały uwzględnione.

⁽³⁾ Formalne przestrzeganie przepisów, ale bez ich faktycznego stosowania.

26. Dlatego też KR jest zdania, że zasadę partnerstwa można wzmocnić, jeśli Komisja pomoże w ocenie mechanizmów funkcjonowania i wskazywaniu dobrych praktyk, w tym także oszacuje czas potrzebny na dyskusję w zestawieniu ze stopniem złożoności instytucji i programów. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja Europejska rozpoczęła badanie dotyczące zasady partnerstwa i że planuje organizację regularnych sesji zorganizowanego dialogu w celu omówienia realizacji zasady partnerstwa z zainteresowanymi stronami. Zwraca uwagę, że KR, jako organ reprezentujący władze lokalne i regionalne, powinien być kluczowym partnerem strategicznym w tym procesie.

27. Zwraca się do Komisji, by w szczególności zbadała, w jakim stopniu zasada partnerstwa i wymiar terytorialny są uwzględniane w krajowych programach opracowanych w ramach polityki spójności. W większości państw członkowskich istnieje tendencja do wyraźniejszej centralizacji wdrażania polityki spójności, m.in. wprowadzania programów krajowych kosztem programów regionalnych. Należy chronić główny cel polityki spójności, którym jest zmniejszenie dysproporcji i nierówności regionalnych, a także wspieranie rozwoju regionalnego.

Zasoby finansowe, struktura programu i wyniki

Zasoby finansowe

28. Zwraca uwagę, że władze szczebla niższego niż krajowy były odpowiedzialne za 55 % wszystkich inwestycji publicznych w 2013 r. i w związku z tym odgrywają istotną rolę w promowaniu wzrostu gospodarczego w Europie. W niektórych regionach europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne są praktycznie jedynym źródłem finansowania inwestycji publicznych.

29. Zwraca uwagę na trudną sytuację finansową szczebla niższego niż krajowy, zważywszy że władze lokalne i regionalne borykają się z wysokim poziomem zadłużenia i polityką oszczędnościową narzuconą na wyższym szczeblu. KR zauważa w tym kontekście, że brak zasobów finansowych dostępnych na szczeblu niższym niż krajowy ma bezpośredni wpływ na realizację polityki spójności. W związku z tym należy w przyszłości ulepszyć wielopoziomowy system finansowania. Dlatego też wnosi, by korzystając z elastyczności przyznanej przez Komisję, państwa członkowskie usunęły ze zobowiązań przyjętych w ramach wewnętrznego paktu stabilności kwotę obowiązkowego współfinansowania krajowego działań finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

30. Przyjmuje zatem z zadowoleniem fakt, że w okresie programowania 2014–2020 przewidziano większą rolę instrumentów finansowych w polityce spójności. Odnotowuje, że w przypadku władz lokalnych i regionów skutecznie wdrożone instrumenty finansowe mogą znacznie zwiększyć oddziaływanie finansowania, pod warunkiem uwzględnienia gospodarczego i społecznego wymiaru inwestycji.

31. Zwraca uwagę, że wdrażanie funduszy strukturalnych za pomocą instrumentów finansowych powoduje problemy. W wielu wypadkach wdrażanie pozostaje bardzo złożoną kwestią, a same właściwe służby Komisji nie zawsze jednolicie i spójnie interpretują te przepisy, zwłaszcza na etapie poświadczania i kontroli wydatków. Pomimo starań Komisji Europejskiej, by zapewnić odpowiednie wytyczne, tworzenie instrumentów finansowych w większości wypadków nadal wymaga korzystania z zewnętrznych firm doradczych, co oznacza dodatkowe koszty.

32. Z zadowoleniem przyjmuje uruchomienie *fi-compass* – nowej platformy informacyjnej i doradczej na rzecz wykorzystywania instrumentów finansowych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Narzędzie to powinno ułatwić wdrażanie instrumentów finansowych i uczynić je bardziej zrozumiałym.

33. Podkreśla rolę Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), którego pożyczki na programy strukturalne mogą być doskonałym sposobem pozyskiwania środków finansowych na rentowne projekty o wielkości krytycznej w ramach danego programu operacyjnego. Niestety możliwości związane z tym źródłem finansowania nie są wystarczająco uznawane na wszystkich szczeblach⁽⁴⁾. Sygnalizuje ponadto, że władze lokalne nie mogą obecnie w pełni skorzystać ze wspomnianych możliwości z powodu wyjątkowo skomplikowanych procedur udzielania tych pożyczek i ich funkcjonowania. W związku z tym ma nadzieję, że podjęte zostaną wysiłki w celu uproszczenia przepisów dotyczących pożyczek na programy strukturalne.

⁽⁴⁾ Ponad 50 % respondentów biorących udział w konsultacjach KR-u stwierdziło, że nie słyszało o pożyczkach na programy strukturalne.

Struktura programu

34. Zauważa, że większa koncentracja tematyczna jest jedną z najważniejszych reform polityki spójności na lata 2014–2020. Koncentracja tematyczna ma na celu skoncentrowanie środków finansowych na ograniczonej liczbie obszarów tematycznych, aby osiągnąć masę krytyczną i wywrzeć rzeczywisty wpływ. Ze względu na to, że wstępnie określone cele tematyczne decydują o przeznaczeniu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, przepisy dotyczące koncentracji tematycznej wywierają znaczący wpływ na strukturę umów partnerstwa i programów operacyjnych.

35. Zwraca uwagę na fakt, że w związku z wewnętrznym zróżnicowaniem regionów nadal może zachodzić potrzeba – nawet w bardziej rozwiniętych regionach – inwestowania w infrastrukturę zapewniającą podstawowe usługi w zakresie środowiska, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), usługi społeczne i w zakresie zdrowia oraz kształcenia.

36. Wyraża zadowolenie w związku z wprowadzeniem dodatkowej elastyczności dzięki nowym narzędziom, takim jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność i zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), które pozwalają wykorzystywać programy finansowane z wielu funduszy i wdrażać innowacyjne projekty. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że formalnie w wielu krajach i regionach rozważa się wykorzystanie tych instrumentów. Komitet jest jednak zaniepokojony faktem, że różnice w przepisach dotyczących poszczególnych funduszy oraz niechęć instytucji zarządzających do delegowania na poziom lokalny nadal ograniczają potencjał tych nowych instrumentów w zakresie zintegrowanego rozwoju terytorialnego.

37. Zwraca uwagę na to, że łączenie różnych źródeł finansowania i różnych narzędzi dla jednego projektu może przynieść istotne korzyści wyłącznie pod warunkiem, że różne źródła finansowania i różne narzędzia będą pociągać za sobą jednakowe wymogi w zakresie sprawozdawczości i kwalifikowalności, tak by to połączenie było skuteczne i by można było jednocześnie ograniczyć błędy we wdrażaniu oraz koszty związane z dodatkowymi procedurami administracyjnymi.

38. Przyjmuje do wiadomości, że z w niektórych państwach członkowskich przyjęto nowe narzędzia sceptycznie i że nie zostaną one powszechnie wdrożone tam, gdzie byłyby przydatne, a także, iż w niektórych przypadkach władze szczebla krajowego utrudniały władzom lokalnym i regionalnym korzystanie z nowych narzędzi. W związku z tym zachęca Komisję Europejską do zgłębienia przyczyn, ze względu na które wybór ten został uniemożliwiony w konkretnych przypadkach.

39. Zwraca się do Komisji Europejskiej i EBI o harmonizację wymogów administracyjnych i kwalifikowalności przy udzielaniu wsparcia dla różnych projektów przekrojowych.

Wyniki

40. Wyraża zadowolenie z faktu, że zreformowana polityka spójności kładzie większy nacisk na wyniki programów operacyjnych. Należy uznać, że dobry wynik to osiągnięcie celów w sposób skuteczny i zgodnie z przepisami.

41. Podkreśla, że osiągnięcie dobrych wyników polityki spójności jest główną troską wszystkich władz lokalnych i regionalnych, gdyż dobre rezultaty znacząco poprawiają jakość życia w regionach, miastach i gminach.

42. Uściśla, że jeśli chodzi o wyniki, najważniejsze powinny być rezultaty długoterminowe prowadzące do osiągnięcia wstępnie określonych celów. Rezultaty takie mogą obejmować wskaźnik zatrudnienia, stopę bezrobocia, mniejsze zagęszczenie ruchu, mniej zanieczyszczeń itp. Natomiast takie produkty jak liczba oferowanych kursów szkoleniowych, liczba kilometrów wybudowanych dróg lub liczba budynków poddanych renowacji to jedynie pośrednie etapy na drodze do osiągnięcia rezultatów i w związku z tym są one mniej istotnym elementem wyników.

43. Ubolewa w szczególności, że ponowne wprowadzenie rezerwy na wykonanie może zachęcić do ustanawiania mało ambitnych celów, by łatwo uzyskać dodatkowe środki z rezerwy na wykonanie. Jednak to, czy cele są ambitne czy nie, okaże się dopiero w miarę postępów w ich wdrażaniu. W każdym razie wstrzymywanie wypłaty środków finansowych z programów operacyjnych powoduje niepotrzebny brak pewności w planowaniu finansowym i oznacza dodatkowe ryzyko z punktu widzenia zarządzania projektami.

44. Ponadto, biorąc pod uwagę, że polityka spójności ma z natury charakter długoterminowy, położenie zbyt dużego nacisku na krótko- lub średnioterminowe wskaźniki finansowe bądź wskaźniki produktu wpływa negatywnie na osiągnięcie wszystkich celów długoterminowych określonych w momencie negocjowania programów operacyjnych. Dlatego KR wzywa, by na potrzeby kolejnego okresu programowania opracować nowe ramy wykonania, które nie opierałyby się na wskaźnikach produktu, tylko na wynikach.

45. Co więcej, jest godne ubolewania, że ramy wykonania wprowadzają obowiązkowe wskaźniki finansowe i wskaźniki produktu, natomiast wskaźniki rezultatu są jedynie opcjonalne. Niemniej KR jest zdania, że skupienie się na osiągnięciu rezultatów powinno być obowiązkowym elementem strategicznego planowania wszystkich funduszy strukturalnych, co trzeba również brać pod uwagę w ramach wykonania.

46. W tym kontekście wyraża zadowolenie, że od 2016 r. Komisja Europejska będzie sporządzać roczne sprawozdania podsumowujące sprawozdania państw członkowskich z wykonania, i zachęca Komisję Europejską do ich omawiania z członkami KR-u. Proponuje, by zawierały one również analizę postępów na drodze do uproszczenia systemu wdrażania.

47. Zauważa, że wskaźniki finansowe, takie jak wskaźnik absorpcji środków, nie są wskaźnikami wykonania zorientowanymi na rezultaty. W związku z tym KR wzywa Komisję Europejską do przykładania mniejszej wagi do wskaźników finansowych w kontekście ram wykonania.

Uproszczenie procedur i zdolności administracyjne

Uproszczenie procedur

48. Odnotowuje, że w przeszłości polityka spójności była silnie krytykowana za jej złożony system wdrażania. Większość instytucji zarządzających nadal postrzega nowe rozporządzenia jako biurokratyczne i złożone. W związku z tym respondenci uczestniczący w konsultacjach KR-u uznali, że najistotniejsze jest uproszczenie zasad kwalifikowalności, unikanie nadmiernie rygorystycznego wdrażania i skoncentrowanie się na wynikach.

49. Podkreśla, że nadmiernie rygorystyczne wdrażanie jest nadal jedną z głównych przyczyn obciążeń administracyjnych. Ta zbyt rygorystyczna krajowa interpretacja przepisów UE – w połączeniu z faktem, że w wielu państwach członkowskich poszczególne fundusze podlegają różnym ministerstwom i organom zarządzającym – prowadzi do niepotrzebnych wymogów administracyjnych, wyizolowanych podejść i nakładania dodatkowych obciążeń biurokratycznych na beneficjentów i organy zarządzające, a także do ograniczenia wykorzystania instrumentów w zakresie zintegrowanego rozwoju terytorialnego, takich jak zintegrowane inwestycje terytorialne czy rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

50. Zwraca się do Komisji Europejskiej o monitorowanie krajowego stosowania przepisów unijnych, a w przypadku nadmiernie rygorystycznego wdrażania, o przekonanie władz krajowych do stosowania przepisów UE w mniej uciążliwy sposób. Przypadki nadmiernie rygorystycznego wdrażania powinny być podawane do publicznej wiadomości w ramach procesów wzajemnego uczenia się.

51. Niemniej istnieje też szerokie pole do uproszczenia samych przepisów UE (rozporządzeń, aktów wykonawczych i delegowanych). W związku z tym KR nalega na dalsze uproszczenia w zarządzaniu projektami finansowanymi przez UE. Powinno to obejmować zmniejszenie czasu potrzebnego na zwrot kosztów beneficjentom, stworzenie jednego zestawu wspólnych zasad audytu dla projektów, uproszczenie zasad dla projektów generujących własne dochody, spójne przepisy dotyczące kwalifikowalności kosztów, szersze stosowanie uproszczonych kosztów, ściślejsze powiązania między płatnościami a rezultatami, e-spójność, stosowanie wobec beneficjentów zasady „punktu kompleksowej obsługi” oraz proporcjonalne i ujednolicone podejście do nadzoru, dostosowanie procedur w ramach kontroli pierwszego stopnia programów współpracy terytorialnej, uproszczenie kontroli zamówień publicznych. KR podkreśla znaczenie oferowania właściwej fachowej pomocy władzom lokalnym i regionalnym oraz przedsiębiorstwom w poszukiwaniu odpowiedzi i porad dotyczących przepisów (zwłaszcza z zakresu zamówień publicznych) oraz ich prawidłowego stosowania. Wzywa Komisję Europejską do zaangażowania przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych w prace grupy ekspertów wysokiego szczebla monitorującej uproszczenie przepisów w odniesieniu do beneficjentów. Pozwoli to na wykorzystanie doświadczenia praktyków w realizacji projektów z myślą o ograniczeniu obciążeń administracyjnych, zwiększeniu absorpcji funduszy oraz wzmocnieniu oddziaływania programów.

52. Zwraca uwagę na nadmierne obciążenie władz lokalnych i regionalnych ogromną liczbą nieskoordynowanych kontroli, co może prowadzić do spadku zainteresowania realizacją projektów europejskich. W razie potrzeby można by przeprowadzać kontrole połączone lub właściwe organy mogą wzajemnie uznawać przeprowadzane przez siebie kontrole. Proponuje, by wyniki audytów lub kontroli były wykorzystywane także do zapobiegania błędom, co pozwoli zwiększyć skuteczność realizacji projektów.

53. W związku z tym wzywa Komisję, by w odniesieniu do europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych stosowała konsekwentnie podejście przyjęte w ramach REFIT, biorąc przy tym pod uwagę zarówno akty delegowane, jak i wykonawcze. Konieczne jest również uwzględnienie wielu wewnętrznych wytycznych Komisji i procedury ich wydawania, gdyż pomimo braku mocy wiążącej prowadzą one do znacznego zwiększenia złożoności i obciążeń biurokratycznych związanych z wdrażaniem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na szczeblu lokalnym.

54. KR jest przekonany, że istnieje potrzeba natychmiastowego przedsięwzięcia konkretnych środków w celu uproszczenia programów współpracy terytorialnej. Należy również w większym stopniu upubliczniać wyniki programów i projektów europejskiej współpracy terytorialnej. Złożoność prowadzi do opóźnień i błędów, które zmniejszają skuteczność polityki spójności UE. Bardziej czytelne, przejrzyste i uproszczone przepisy wiążą się z mniejszymi komplikacjami również na dalszym etapie poświadczania wydatków oraz podczas operacji kontroli i audytu. Działania kontrolne Komisji *ex post* muszą być ponadto zharmonizowane i zgodne z kryteriami spójności, pomocniczości oraz przede wszystkim proporcjonalności.

Zdolności administracyjne

55. Zauważa, że zdolności administracyjne władz lokalnych i regionalnych są kluczem do udanej realizacji polityki spójności, lecz niektóre jednostki samorządowe nadal niestety odpowiednich zdolności nie posiadają.

56. Wskazuje na istnienie wielu potencjalnych przyczyn niewystarczających zdolności administracyjnych, w tym:

- nieefektywny podział zadań i obowiązków,
- nieskuteczna współpraca różnych szczebli sprawowania rządów,
- brak wykwalifikowanych zasobów ludzkich (umiejętności),
- brak środków finansowych,
- niewłaściwe zasady i przepisy (np. nadmiernie rygorystyczne wdrażanie),
- przeszkody polityczne (np. niewłaściwe planowanie strategiczne),
- nieadekwatność organizacji wewnętrznej danego organu do zarządzania złożonymi projektami, takimi jak działania współfinansowane z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

57. Wzywa państwa członkowskie, nie tylko słabiej rozwinięte, lecz wszystkie państwa członkowskie UE, do szerszego korzystania z pomocy technicznej dostępnej w odniesieniu do programów operacyjnych, by poprawić możliwości władz lokalnych i regionalnych oraz innych uczestników w zakresie wykorzystania funduszy UE i zarządzania nimi, a także by wesprzeć zbieranie danych statystycznych wyższej jakości na poziomie lokalnym.

58. Podkreśla, że wzmocnienie potencjału administracyjnego na szczeblu lokalnym i regionalnym doprowadzi do skuteczniejszej realizacji programów operacyjnych ukierunkowanej na rezultaty. UE i państwa członkowskie, stosując również unijne instrumenty, takie jak programy europejskiej współpracy terytorialnej, powinny wspierać analizę porównawczą oraz wymianę doświadczeń i wiedzy między regionami i miastami.

59. Z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję Europejską inicjatywę dotyczącą regionów słabiej rozwiniętych, której celem jest wskazanie kluczowych czynników generujących wzrost i inwestycje na poziomie regionalnym, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych, a także wskazanie przeszkód w tym zakresie. Wzywa Komisję Europejską do korzystania z wiedzy ekspertów lokalnych i regionalnych oraz uwzględnienia szczególnych potrzeb regionów słabiej rozwiniętych przy przedstawianiu zaleceń mających na celu uwolnienie ich potencjału wzrostu.

60. Przyjmuje do wiadomości, że warunki wstępne (art. 19 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) gwarantują inwestowanie środków UE w środowisku prawnym zgodnym z europejskimi przepisami i ich ukierunkowanie na ograniczenie zjawiska przewagi konkurencyjnej związanej z nieprzestrzeganiem przepisów, lecz zwraca uwagę, że:

- uważa, że nie do przyjęcia jest fakt, że finansowanie na terytorium władz lokalnych i regionalnych opóźnia się ze względu na pewne przypadki niewykonania zobowiązań przez europejski i krajowy szczebel instytucjonalny, i życzy sobie, by władze lokalne i regionalne czerpały długoterminowe korzyści z zastosowania tych warunków wstępnych,
- KR stanowczo sprzeciwia się „zewnątrznej warunkowości” europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych dotyczącej zamrożenia pomocy regionalnej dla państw członkowskich, które naruszają unijne zasady dotyczące deficytu budżetowego. Tego rodzaju środki karałyby przede wszystkim władze lokalne i regionalne za niepowodzenia rządów krajowych,
- polityka spójności ma i powinna nadal mieć zasadniczo charakter regionalny, by uniknąć mniej czy bardziej scentralizowanej polityki na wszystkich szczeblach sprawowania rządów.

61. Zachęca państwa członkowskie, które uczestniczą w programach współpracy i na których terytorium ma swoją siedzibę europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT), do powierzania EUWT obowiązków instytucji zarządzającej w odniesieniu do niektórych lub wszystkich programów współpracy terytorialnej dotyczących terytorium objętego EUWT, zgodnie z odpowiednimi przepisami art. 22 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”.

Bruksela, dnia 9 lipca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

Markku MARKKULA
