

Wnioski: propozycja zreformowania polityki spójności

Komisja Europejska przyjęła w dniu 10 lutego 2004 roku propozycję budżetu rozszerzonej Unii Europejskiej liczącej w sumie 27 Państw Członkowskich¹ na okres lat 2007–2013.

Była to ważna decyzja, w związku z którą Komisja przyjęła pogląd, że działania interwencyjne Unii w szeregu kluczowych dziedzinach prowadzenia polityki wymagają wzmocnienia. W szczególności KE postanowiła, że ambitna polityka spójności winna stanowić zasadniczy element całego pakietu. Co ważne — przy nowej strukturze budżetu Komisja podtrzymuje pogląd, że polityce spójności winno się przydzielić jedną, przejrzystą budżetową rubrykę, co będzie nieodzowne dla zagwarantowania pewności i stabilności, nieodzownych w kontekście planowania kolejnej generacji krajowych i regionalnych programów wieloletnich.

Podjęta decyzja odzwierciedla wysiłek podjęty od czasu opublikowania raportu na temat polityki spójności (w roku 2001), który zapoczątkował debatę nad przyszłością polityki spójności w poszerzonej Unii, w okresie rozpoczynającym się od roku 2007. Wnioski z obecnego, trzeciego raportu na temat polityki spójności, przedstawiają szczegółową propozycję dotyczącą priorytetów i systemu urzeczywistniania programów nowej generacji w ramach polityki spójności, w zgodności z szeroko ujętymi wytycznymi wyznaczonymi w perspektywie finansowej. Następująca po uwagach wstępnych część 1 raportu wyznacza nowe priorytety dla polityki spójności. W części 2 opisano główne elementy nowego systemu realizacji programów. Z kolei w części 3 poruszono zagadnienie następstw powyższego dla wykorzystywanych zasobów.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że polityka spójności — stanowiąca jeden z filarów europejskiej konstrukcji, obok jednolitego rynku i unii walutowej — stanowi jedyną

linię polityki Unii Europejskiej, która w wyraźny sposób zajmuje się problemami nierówności gospodarczej i społecznej. Jest to zatem polityka bardzo szczególnego rodzaju, zawierająca element transferu środków między Państwami Członkowskimi za pośrednictwem budżetu UE w celu wspierania wzrostu gospodarczego i trwałego rozwoju, za sprawą inwestowania w kapitał ludzki i rzeczowy.

Oznacza to również, że koncepcja spójności, która znalazła zastosowanie na poziomie europejskim, nie miała charakteru działań pasywnych, polegających jedynie na redystrybucji dochodu, lecz była polityką dynamiczną, mającą na celu stwarzanie zasobów i środków poprzez działania ukierunkowane na czynniki konkurencyjności gospodarczej i zatrudnienia — szczególnie tam, gdzie pozostaje niewykorzystany bogaty potencjał.

Cztery wyzwania na przyszłość

Potrzeba większej spójności w rozszerzonej Unii

Rozszerzenie Unii do 25 państw, a następnie do 27 lub więcej, będzie przedstawiać sobą nie mające precedensu wyzwanie dla konkurencyjności i wewnętrznej spójności Unii. Jak to zilustrowano w niniejszym raporcie, rozszerzenie doprowadzi do poszerzenia luki w rozwoju gospodarczym, geograficznego przesunięcia problemu występujących różnic i nierówności w kierunku wschodnim i trudniejszej sytuacji w zakresie zatrudnienia: społeczno-ekonomiczne różnice ulegną podwojeniu, zaś poziom unijnego PKB spadnie o 12,5%.

Jednocześnie cała Unia stoi w obliczu wyzwań wynikających z przypuszczalnego przyspieszenia restrukturyzacji gospodarki, wynikłego z kolei z procesu globalizacji, swobody obrotu handlowego, rewolucji technologicznej,

rozwoju gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy, starzenia się ludności, a także rosnącej imigracji.

Występujące w Europie zjawisko demograficznego starzenia się stanowi szczególnie wyzwanie. Regionalnie występujące różnice w tym względzie są znaczące, stanowiąc odzwierciedlenie tendencji w zakresie liczby narodzin i zgonów, a także migracji ludności. Przeciwwstawienie się tym problemom to nie tylko kwestia radzenia sobie ze wzrostem liczby ludzi uzależnionych od osób czynnych zawodowo, wymaga to również zagwarantowania, aby strategie rozwoju, krajowa i regionalna, zostały dostosowane do warunków demograficznych i były zdolne zwłaszcza do czynnego wspierania aktywnej polityki obejmującej powyższy proces starzenia się, a także wyzyskania częstokroć nie w pełni wykorzystywanego potencjału starszych członków populacji.

Zauważyć należy, iż wzrost gospodarczy w UE uległ wyraźnemu spowolnieniu w ciągu trzech lat po opublikowaniu ostatniego raportu na temat polityki spójności. W wyniku tego zaznaczył się ponowny wzrost bezrobocia w wielu częściach Unii, ze wszystkimi tego następstwami społecznymi. W celu zaradzenia w sytuacji, Unia powinna w pełni wyzyskać możliwości, jakie daje obecnie występująca tendencja ku odnowie.

Wzmocnienie unijnych priorytetów

W ramach wysiłków na rzecz poprawy funkcjonowania gospodarki unijnej, głowy państw i szefowie rządów państw UE na spotkaniu w Lizbonie w marcu 2003 ustanowili strategię skierowaną na uczynienie Europy do roku 2010 gospodarką najlepiej prosperującą i najbardziej konkurencyjną opartą na wiedzy. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei w roku 2000 przekształcono sformułowane w Lizbonie cele związane ze zmniejszeniem ubóstwa w skoordynowaną unijną strategię na rzecz integracji społecznej. Z kolei na posiedzeniu Rady w czerwcu 2001 r. w Goeteborgu poszerzono zakres lizbońskiej strategii o nowy element nacisku położonego na ochronę środowiska i osiągnięcie trwalszego modelu rozwoju.

Polityka spójności wnosi istotny wkład w realizację powyższych celów; w rezultacie wzrost i spójność są elementami wspierającymi się nawzajem. Niwelując występujące różnice Unia pomaga zagwarantować, że wszystkie grupy społeczne i regiony mogą wnieść swój wkład w ogólny rozwój gospodarczy Unii i odnieść z niego określone dla siebie korzyści. Wizję tę odzwierciedlają art. 3 i 158 Traktatu;

jest ona dodatkowo wzmocniona w zapisach projektu unijnej konstytucji, na zasadzie wprowadzenia bardziej klarownego odniesienia do terytorialnego wymiaru spójności.

Polityka spójności jest konieczna również w sytuacji, w której inne elementy wspólnotowej polityki łączą się z istotnymi korzyściami, w powiązaniu z ograniczonymi, lecz odpowiednio ulokowanymi czy też zdecentralizowanymi kosztami. Polityka spójności pomaga odpowiednio rozprowadzić uzyskiwane korzyści. Przewidując wystąpienie zmian i ułatwiając przystosowanie się do nich, polityka spójności może dopomóc do ograniczenia negatywnego oddziaływania różnych czynników.

Z powyższego powodu polityka spójności musi być we wszystkich swoich wymiarach postrzegana jako integralny element strategii lizbońskiej, nawet, jeśli obecnie, jak na to wskazała Komisja w kontekście perspektywy finansowej, projekt polityki stojący u podłoża realizacji potrzeb określonych w Lizbonie wymaga ukończenia i uaktualnienia. Innymi słowy, polityka spójności musi włączyć w swój obręb cele z Lizbony i z Goeteborga, stając się zarazem zasadniczym motorem napędowym ich urzeczywistnienia — poprzez krajowe i regionalne programy rozwoju.

Wzrost jakości na rzecz propagowania bardziej zrównoważonego i trwałego rozwoju

W niniejszym raporcie przedstawiono, że utrzymujące się między krajami i regionami różnice w zakresie zdolności produkcyjnych, wydajności i dostępu do zatrudnienia wynikają ze strukturalnych niedoborów w zakresie kluczowych czynników konkurencyjności, a więc nieodpowiedniego wyposażenia w kapitał rzeczowy i ludzki, brak potencjału innowacyjnego i dobrego zarządzania na poziomie regionu, jak również niskiego poziomu kapitału środowiskowego.

Koszt ewentualnego niepodjęcia energicznej polityki spójności w kierunku propagowania idei wzrostu i przeciwstawienia się występującym nierównościom jest zatem mierzalny nie tylko w kategoriach potencjalnej utraty osobistego i społecznego dobrobytu, lecz także, w kategoriach ekonomicznych, utraty potencjalnego realnego dochodu i wyższego standardu życia. Biorąc pod uwagę wzajemne zależności, jakie są właściwe dla zintegrowanej gospodarki, straty te nie ograniczają się do mniej konkurencyjnych regionów lub osób, które nie pracują lub wykonują zawody nieproduktywne, lecz ich oddziaływanie dotyczy każdego mieszkańca Unii.

Umacnianie regionalnej konkurencyjności za sprawą odpowiednio ukierunkowanego inwestowania na całym obszarze Unii, a także stwarzanie gospodarczych szans, pomagającym ludziom wykorzystać swój potencjał, będzie zatem stanowić podstawę potencjału wzrostowego unijnej gospodarki jako całości, ku wspólnej korzyści. Za sprawą zabezpieczenia bardziej zrównoważonego rozkładu działalności gospodarczej na obszarze Unii, polityka regionalna przyczynia się do zmniejszenia presji w postaci nadmiernej koncentracji, tworzących się zatorów i „wąskich gardeł”.

Nowe partnerstwo dla spójności

Reforma polityki spójności powinna również stworzyć okazję do wyższej efektywności, przejrzystości i odpowiedzialności. To z kolei wymaga nade wszystko określenia strategicznej koncepcji, która pozwoli prowadzonej polityce jednoznacznie określić swoje priorytety, z gwarancją skoordynowania podejmowanych działań z systemem odpowiedniego zarządzania w sferach gospodarczej i społecznej, i zarazem pozwoli na dokonywanie regularnych przeglądów dokonanych postępów.

Naturalną konsekwencją powyższego jest potrzeba wzmocnienia potencjału instytucjonalnego na wszystkich poziomach sprawowania władzy w całej Unii, opartego o jeden z kluczowych atutów polityki spójności.

Nowa budowa unijnej polityki spójności w okresie po roku 2006

Lepsze ukierunkowanie działań interwencyjnych

W ramach publicznej debaty na temat przyszłości polityki spójności, o której była mowa powyżej, sformułowano wnioski, że jest szereg spraw ważnych dla spójności w Unii jako całości („(...) zagadnienia konkurencyjności, trwałego, zrównoważonego rozwoju oraz restrukturyzacji gospodarczej i społecznej dotyczą wszystkich Państw Członkowskich²⁾). Elementy te mają znaczenie kluczowe dla zrozumienia sformułowanej poniżej propozycji dotyczącej przyszłościowych priorytetów.

W wyniku odbytej debaty Komisja proponuje, aby działania wspierane w ramach polityki spójności skupiały się na inwestowaniu w ograniczoną liczbę wspólnotowych

priorytetów, stanowiących odzwierciedlenie strategii lizbońskiej i goeteborskiej, w których zakresie interwencje podejmowane przez Wspólnotę spodziewane są przynieść poprzez efekt dźwigni i znaczącą wartość dodaną. Wobec tego, jeśli chodzi o programy regionalne, Komisja proponuje „podstawową listę” zawierającą ograniczoną liczbę następujących kluczowych tematów: **innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, ochrona środowiska i zapobieganie ryzyku, dostępność do usług leżących w ogólnym interesie gospodarczym**. Jeśli chodzi o programy dotyczące zagadnień związanych z zatrudnieniem — nacisk zostanie położony na wprowadzanie w życie reform niezbędnych do dokonania postępu na drodze ku pełnemu zatrudnieniu, poprawie jakości i wydajności pracy, a także propagowania integracji i spójności społecznej — zgodnie ze wskazaniami i zaleceniami **Europejskiej Strategii Zatrudnienia**.

Wskazane priorytetowe obszary tematyczne zachowałyby ważność dla Unii, aczkolwiek wymagałyby jednak uzupełnienia i poszerzenia w taki sposób, aby uwzględniały specyficzne potrzeby mniej rozwiniętych regionów i Państw Członkowskich, w których w dalszym ciągu istnieją potrzeby dodatkowe, np. w odniesieniu do konieczności zbudowania infrastruktury i kształtowania potencjału instytucjonalnego. O tych aspektach jest mowa poniżej (zob. też pierwszą ramkę na końcu niniejszej części).

Trzy priorytety Wspólnoty

Realizacja priorytetowych tematów byłaby zorganizowana wokół uproszczonej, bardziej przejrzystej struktury ramowej, w której przyszła generacja programów została pogrupowana pod tżema nagłówkami: *konwergencja, konkurencyjność i zatrudnienie w regionach oraz współpraca terytorialna*.

Konwergencja: wspieranie wzrostu i twórczości miejsc pracy w najmniej rozwiniętych Państwach Członkowskich i regionach

Programy dotyczące konwergencji obejmują mniej rozwinięte Państwa Członkowskie i regiony, które zgodnie z literą Traktatu, stanowią najwyższy priorytet wspólnotowej polityki spójności. Traktat wzywa bowiem do zmniejszenia różnic występujących między „poziomami rozwoju różnych regionów i zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów lub wysp, w tym obszarów wiejskich” (art. 158). Rozszetzenie Unii doprowadzi do

bezprecedensowego wzrostu różnic występujących w obrębie Unii, których niwelowanie będzie wymagać wieloletnich, uporczywych wysiłków.

Tak nakreślony cel będzie w pierwszym rządzie dotyczył regionów³, w których poziom PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniej dla Wspólnoty.⁴

Zasadniczym celem polityki spójności w tym kontekście byłoby propagowanie warunków zwiększających wzrost, jak i czynników prowadzących do realnej konwergencji. W ramach strategii powinno się planować rozwój długofalowej konkurencyjności i zatrudnienia.

Zgodnie z propozycją Komisji, opcja tymczasowej pomocy znajdzie zastosowanie wobec regionów, w których poziom PKB na mieszkańca wynosiłby poniżej 75% na mieszkańca wspólnotowej średniej, wyliczonej dla 15 krajów UE (tzw. efekt statystyczny rozszerzenia). Są to regiony, w których obiektywne okoliczności nie uległy zmianie, choć występujący w nich poziom PKB na mieszkańca będzie relatywnie wyższy w rozszerzonej Unii. W celu zapewnienia równości, a także pozwolenia zainteresowanym regionom na dokończenie procesu konwergencji, świadczona pomoc będzie większa niż zdecydowano w Berlinie w roku 1999 względem regionów będących w tzw. fazie przejściowej („*phasing-out*”) obecnej generacji.

Należy zauważyć, że czyniąc tę propozycję Komisja optuje za bardziej rygorystycznymi wariantami spośród czterech przedstawionych w II-gim raporcie na temat polityki spójności, w ogólnym interesie koncentracji i skuteczniejszej polityki spójności. Rozumie się przez to, że tego rodzaju wspomaganie zakończyłoby się w roku 2013 i że po nim nie nastąpiłby już kolejny okres fazy przejściowej.

Programy byłyby wspierane ze środków finansowych Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Funduszu Spójności⁵, zgodnie z zasadami sformułowanymi w Traktacie.

Dla zilustrowania zagadnienia **EFRR** zapewniałby wsparcie na rzecz:

- modernizowania i dywersyfikacji gospodarczej struktury Państw Członkowskich i regionów, ze zwróceniem szczególnej uwagi na innowacje i przedsiębiorczość, szczególnie poprzez tworzenie ściślejszych związków instytutów badawczych z określoną branżą

przemysłową, sprzyjanie uzyskiwaniu dostępu do technologii teleinformatycznych i ich wykorzystywaniu, rozwój warunków sprzyjających działalności badawczo-rozwojowej, polepszenie dostępu do środków finansowych i wiedzy specjalistycznej oraz sprzyjanie nowym przedsięwzięciom gospodarczym;

- rozbudowy i modernizacji podstawowych elementów infrastruktury takich jak sieci transportowo-komunikacyjne, telekomunikacyjne i energetyczne, urządzenia wodociągowe i związane z ochroną środowiska;
- ochrony środowiska, w szczególności za sprawą wspierania Państw Członkowskich w wysiłkach na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z ustawodawstwem unijnym, wspomagania rozwoju ekologicznych gałęzi przemysłu, rewitalizacji porzuconych terenów przemysłowych, wspierania środków zapobiegających powstawaniu ryzyka naturalnego i technologicznego, inwestowania w infrastrukturę w powiązaniu z założeniami programu „Natura 2000”, przyczyniając się w ten sposób do trwałego rozwoju gospodarczego, sprzyjania czystszyms sposobom transportowania, a także rozwoju i wykorzystania energii odnawialnej;
- umacniania potencjału instytucjonalnego administracji państwowej i regionalnej na okoliczność zarządzania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności.

EFS wzmocniłby swoją rolę jako główny instrument finansowy Wspólnoty, który służy wspieraniu Europejskiej Strategii Zatrudnienia poprzez:

- podnoszenie jakości i otwartości instytucji rynku pracy, systemów edukacji i szkoleń, a także usług społecznych i opieki społecznej;
- zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki, podnoszenie poziomów kształcenia, odpowiednie przystosowywanie kwalifikacji obywateli i zagwarantowanie wszystkim dostępu do rynku pracy;
- wspieranie przystosowywania się administracji publicznej do zmian poprzez budowanie potencjału administracyjnego i instytucjonalnego.

Programy nowej generacji ukierunkowane na zatrudnienie powinny wziąć pod uwagę doświadczenia zdobyte

w trakcie prowadzonej obecnie inicjatywy EQUAL na całym obszarze Unii (obejmując innowacje, pełnomocnictwo i odpowiedzialność w działaniu, partnerstwo i międzynarodową współpracę w zakresie kwestii związanych z zatrudnieniem).

Fundusz Spójności miałby zastosowanie do Państw Członkowskich o poziomie dochodu narodowego brutto sytuującym się poniżej 90% średniej dla Wspólnoty.⁶ Na obecny okres Komisja proponuje utrzymać śródkresową ocenę kwalifikowania się do korzystania ze wsparcia w ramach Funduszu Spójności.

Zgodnie z priorytetami wyznaczonymi przez perspektywę finansową Fundusz Spójności powinien umocnić swój wkład w trwały rozwój. W tym zakresie, głównymi priorytetami pozostaną przede wszystkim transeuropejskie sieci transportowe, ale i przedsięwzięcia realizowane w interesie ogólnoeuropejskim i elementy infrastruktury środowiskowej. Aby osiągnąć odpowiednią równowagę, mającą odzwierciedlać szczególne potrzeby nowych Państw Członkowskich, przewidziano również wspieranie przedsięwzięć takich jak programy obejmujące transport kolejowy, morski, śródlądowy i multimodalny poza obrębem sieci TEN-T, komunikację miejską o trwałym charakterze oraz istotne inwestycje środowiskowe w kluczowych dziedzinach wydajności energetycznej lub energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych.

Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach: przewidywanie i wspieranie zmian

O ile działania interwencyjne podejmowane w mniej rozwiniętych Państwach Członkowskich i regionach pozostają priorytetowym elementem polityki spójności, analizy Trzeciego Raportu wskazują na występowanie istotnych niekiedy wyzwań dotyczących wszystkich Państw Członkowskich.

W szczególności Państwa Członkowskie, regiony i obywatela będą musieli przystosować się do świata doświadczającego gwałtownych zmian ekonomicznych i społecznych, restrukturyzacji, globalizacji obrotu handlowego, ruchu w kierunku gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy. Będą oni także zmuszeni podjąć szczególne wyzwania, wynikające z procesu starzenia się ludności, rosnącej skali imigracji, niedoborów pracy w kluczowych sektorach czy też problemów związanych z integracją społeczną.

W tym kontekście Unia musi odegrać istotną rolę. Po pierwsze, wprowadzanie strategii lizbońskiej w życie jak dotąd nie jest zadowalające. W tych okolicznościach - wspólnotowa pomoc finansowa może pełnić rolę katalizatora, pomagając w aktywizacji elementów polityki krajowej i regionalnej i pozyskiwaniu zasobów, oraz w bardziej stanowczym ukierunkowywaniu tych czynników na cele istotne dla Unii.

Po drugie, widoczna obecność interwencji kohezyjnych na całym obszarze UE stanowi istotny element politycznej, gospodarczej i społecznej integracji Unii, służący wspieraniu zaangażowania udziałowców publicznych i prywatnych, a także pozyskiwaniu ich zaangażowania w osiągnięcie istotnych dla Unii celów.

Wobec prowadzonej polityki spójności poza obrębem najmniej rozwiniętych Państw Członkowskich i regionów, Komisja proponuje następującą dwuelementową koncepcję:

- 1) po pierwsze, realizowana za pośrednictwem programów *regionalnych* polityka spójności pomagałaby regionom i tamtejszym organom władz w przygotowywaniu się i wspieraniu zmian gospodarczych na obszarach przemysłowych, wiejskich i miejskich poprzez wzmacnianie ich konkurencyjności i atrakcyjności, biorąc pod rozwagę istniejące różnice gospodarcze, społeczne i terytorialne;
- 2) po drugie, realizowana za pośrednictwem programów *ogólnokrajowych* polityka spójności pomagałaby ludziom w przygotowywaniu się i dostosowywaniu do zmian gospodarczych, w zgodności z priorytetami tej polityki w zakresie Europejskiej Strategii Zatrudnienia, wspierając linie polityki mające na celu zapewnienie pełnego zatrudnienia, odpowiedniej jakości i wydajności pracy oraz społecznej integracji.

Przewidywanie i wspieranie zmian na poziomie regionalnym

Programy regionalne pomogą zmierzyć się z problemami związanymi z restrukturyzacją gospodarki i innymi utrudnieniami w obliczu których stoją obszary miejskie i wiejskie. W niniejszym raporcie opisano trudności dotyczących wiele obszarów, np. te zależne od tradycyjnych gałęzi przemysłu, podopadające obszary miejskie, czy znów obszary wiejskie, nierzadko stające wobec problemu wysoce rozproszonej lub starzejącej się ludności i utrudnionej dostępności.

W ramach nowych programów Komisja proponuje większe skoncentrowanie podejmowanych interwencji na trzech priorytetowych tematach, o których była mowa powyżej (zob. ramka).

Jedynym źródłem finansowania nowych programów w omówionym zakresie będzie EFRR. Z punktu widzenia alokacji środków należy tu rozróżnić dwie grupy regionów:

- regiony⁷ Unii nie objęte ani programami konwergencji ani opisanym niżej wsparciem w ramach mechanizmu przejściowego wprowadzania (*phasing-in*);
- regiony kwalifikujące się w chwili obecnej do Celu 1, nie spełniające kryteriów programów konwergencyjnych nawet wobec niewystępowania statystycznego efektu rozszerzenia. Regiony takie skorzystałyby z wyższego poziomu wsparcia (w ramach mechanizmu „*phasing-in*”), na zasadach przejściowych (zmniejszanie podlegałoby metodzie porównywalnej dla regionów nie objętych już działaniami Celu 1 w okresie lat 2000–2006).

Pomoc ludziom w przewidywaniu i reagowaniu na zmiany

Działania prowadzone w tej sferze będą realizowane za pośrednictwem krajowych programów, mających na celu umocnienie procesu wprowadzania i realizacji reform strukturalnych na rynku pracy, a także umocnienia społecznej integracji w myśl celów i wytycznych Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Mając to na uwadze, wspomaganie powinno się skoncentrować na trzech priorytetowych kierunkach polityki mających podstawowe znaczenie dla realizacji ww. strategii, przy których wspólnotowe finansowanie może być źródłem określonej wartości dodanej:

- zwiększenie stopnia przystosowania pracowników i przedsiębiorstw poprzez inwestowanie w kwalifikacje i szkolenia wewnątrzfirmowe, a także przez wspieranie rozwoju skutecznych strategii zdobywania wiedzy jako strategii trwającej całe życie;
- przyciąganie większej liczby ludzi do zatrudnienia, przy równoczesnym zapobieganiu przedwczesnemu opuszczaniu rynku pracy, w szczególności za sprawą aktywnej polityki mającej za przedmiot

starzenie się ludności i środków wspierających uczestnictwo kobiet;

- zwiększanie potencjału zatrudnieniowego osób, których dotyczą większe trudności związane z dostępem do rynku pracy i utrzymaniem pracy, takich jak osoby z określoną niepełnosprawnością, mniejszości etniczne czy imigranci.

Jedynym źródłem finansowania nowych programów w omówionym zakresie będzie ESF.

Europejska współpraca terytorialna: propagowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii

W drugim raporcie na temat postępów spójności gospodarczej⁸ Komisja wskazała na fakt, iż: „z szerokim uznaniem spotkał się wysoki poziom wartości dodanej, wnoszonej przez Unię do podejmowanych programów dotyczących współpracy, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk oraz szeroko uznawanej roli odgrywanej przez programy realizowane w ramach inicjatyw wspólnotowych. Do najczęściej wymienianych aspektów należały: wzmocnienie instrumentów służących ponadnarodowej, ponadgranicznej i międzyregionalnej współpracy oraz pomocy na zewnątrz granic Unii.”

Wykorzystując doświadczenia inicjatywy INTERREG, Komisja proponuje stworzenie nowego celu, który polegałby na dalszym pogłębianiu harmonijnej, zrównoważonej integracji terytorium Unii, za sprawą wspierania współpracy różnych jej komponentów w zakresie zagadnień ważnych dla całej Wspólnoty na poziomach: ponadgranicznym, ponadnarodowym i międzyregionalnym.

Odnosne działania byłyby finansowane z EFRR; obejmowałyby one zintegrowane programy, zarządzane przez jeden organ, w ramach realizacji kluczowych priorytetów Wspólnoty związanych ze *strategiami*: lizbońską i goeteborską.

Współpraca ponadgraniczna dotyczyłaby zasadniczo wszystkich regionów (określonych na poziomie NUTS III) zlokalizowanych przy granicach wewnętrznych i zewnętrznych, lądowych jak i morskich.⁹ Celem byłoby tu propagowanie wspólnych rozwiązań, odnoszących się do wspólnych problemów, podejmowanych przez sąsiadujące ze sobą organy władz, takie jak zagadnienia związane z rozwojem miast, wsi, obszarów

przybrzeżnych, czy też rozwój stosunków gospodarczych i współpraca małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) w ramach „struktur sieciowych”.

W tym kontekście zamiarem Komisji jest zaproponowanie **nowego instrumentu prawnego** w postaci europejskiej struktury współpracy („ponadgraniczny organ regionalny”), który pozwoliłby Państwom Członkowskim, władzom regionalnym i lokalnym zajmować się, zarówno w ramach programów wspólnotowych, jak i poza ich obrębem, tradycyjnymi problemami natury prawnej i administracyjnej, na które napotyka się przy kierowaniu programami i projektami ponadgranicznymi. Miałyby to na celu przekazanie tej nowej prawnej struktury prerogatyw do prowadzenia działań opartych na współpracy w imieniu władz publicznych.

Aby spowodować większą skuteczność działań podejmowanych na zewnętrznych granicach rozszerzonej Unii, Komisja proponuje Instrument Nowego Sąsiedztwa (INS) w kontekście Europejskiej Strategii Sąsiedztwa. INS będzie funkcjonował po obu stronach granicy zewnętrznej, z uwzględnieniem (tam, gdzie będzie to stosowne) granic morskich. Instrument ten będzie wspierać m.in. trwały rozwój gospodarczy i społeczny, korzystając z doświadczeń przeszłości w zakresie współpracy nadgranicznej, w szczególności — partnerstwa, wieloletniego programowania i współfinansowania.

Jeśli chodzi o szerzej zakrojone działania mające na celu propagowanie *współpracy ponadnarodowej* określone wnioski winny zostać wyciągnięte z obecnych doświadczeń. W szczególności Państwa Członkowskie i regiony zostałyby poproszone o dokonanie oceny użyteczności i efektywności istniejących obecnie 13 ponadnarodowych stref współpracy (określonych w ramach NTERREG IIIB) w świetle rozszerzenia Unii. Miałyby to na celu wyznaczenie wraz z Komisją określonej liczby takich stref współpracy, które wykazywałyby się dostateczną spójnością i które byłyby obszarem występowania wspólnych interesów i szans wymagających dalszego wykorzystywania. Jak się przewiduje, tego rodzaju współpraca odbywałaby się wokół strategicznych priorytetów o charakterze ponadnarodowym, takich jak badania i rozwój, społeczeństwo informacyjne, ochrona środowiska, zapobieganie powstawaniu ryzyka, czy też zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi.

Komisja proponuje również, aby regiony w przyszłości włączyły w swoje działania w ramach *współpracy*

międzyregionalnej do swoich regionalnych programów. Aby tak się stało, konieczne byłoby poświęcenie w ramach regionalnych programów określonej ilości środków czy zasobów na potrzeby wymiany, współpracy i współdziałania z regionami w innych Państwach Członkowskich. Ponadto Komisja starałaby się ze swej strony ułatwić wymianę doświadczeń i dobrych praktyk na skalę europejską, poprzez organizowanie sieci z udziałem regionów i miast.

Zintegrowane reagowanie na poszczególne elementy terytorialnej charakterystyki

Jedną z kluczowych cech charakterystycznych skutecznej polityki spójności zasada się na jej zdolności przystosowania do konkretnych, specyficznych potrzeb i elementów charakterystyki danego terytorium.

Niniejszy raport ukazuje fakt, że poszczególne utrudnienia i przeszkody natury geograficznej czy przyrodniczej mogą wzmacniać problemy stające na drodze rozwoju, co szczególnie dotyczy najbardziej zewnętrznych i oddalonych od centrum regionów Unii, szeregu wysp, obszarów wyspiarskich i obszarów o niskim zaludnieniu na dalekiej północy Unii.

W treści raportu określono także rolę, jaką odgrywają miasta na całym obszarze Unii jako ośrodki rozwoju gospodarczego, mimo że i one stoją w obliczu określonych problemów, związanych z presją środowiska naturalnego, wykluczeniem społecznym czy restrukturyzacją gospodarki. Z przeprowadzonej analizy wynika, że również obszary wiejskie w dalszym ciągu spotykają się z sytuacją zmian na wielką skalę. Rewitalizacja tych obszarów zależna jest od zróżnicowania działalności gospodarczej, jak również od umocnienia związków łączących ich z obszarami miejskimi.

Dokonując rozpoznania wszystkich tych różnych okoliczności i wyzwań Komisja zamierza zdefiniować kolejną generację w sposób, który pozwoliłby na zmierzenie się z różnorodnymi problemami (ale i szansami) o charakterze terytorialnym bez powielania występujących w określonej liczbie funkcjonujących już innych programów i instrumentów. Każdy określony indywidualny program powinien zatem być źródłem pewnej ramowej struktury, w której obrębie zajmowano by się różnymi sytuacjami oraz tworzone by zintegrowane, całościowe rozwiązania problemów wymagających zaradzenia.

Włączenie miejskich braków i regeneracji do programów regionalnych: URBAN+

Powyższe uwagi odnoszą się także do polityki względem obszarów miejskich. Wykorzystując mocne punkty inicjatywy URBAN, Komisja zamierza wzmocnić miejsce rozpatrywania zagadnień miejskich poprzez pełne włączenie działań realizowanych na tym polu w obręb określonych programów.

Aby zrealizować ten zamiar, na początku kolejnego okresu programowego każde z Państw Członkowskich zaproponowałoby swoją listę obszarów miejskich, które mogłyby skorzystać na przeprowadzeniu określonego, konkretnego działania w ramach programów. Zakres problemów, wobec których stoją miasta, jak również ich rola w propagowaniu regionalnego rozwoju wskazywałyby, że liczba zainteresowanych miast przekroczyłaby 70 czyli tyle ile miast objętych jest obecnie inicjatywą URBAN w krajach EU-15.

Rozstrzygające znaczenie dla powodzenia działań dotyczących miast będzie mieć włączenie władz miejskich zarówno w proces projektowania programów, jak i zarządzania nimi. Dlatego też przewidziano, że nieodzowne będzie porozumienie z zamiarem przekazania tym organom odpowiedzialności na kolejnym, niższym szczeblu, w ramach programów regionalnych. O skali interwencji zorganizowanych w ten sposób postanowiono by po nakreśleniu projektu programów; warto jednak zauważyć, że obecnie ponad 10% całkowitego wkładu UE w Cel 1 i Cel 2 jest poświęcone, w sposób bezpośredni lub pośredni, finansowaniu środków podejmowanych w związku z sytuacją miast.

Jak wskazano powyżej, współpraca miast, stanowiąca ważny element wartości dodanej europejskich działań, zostanie włączona do działu „współpraca terytorialna”,

Regiony najbardziej oddalone

Zamiarem Komisji jest, w ramach konwergencji, ustalenie konkretnego programu, który służyłby rekompensowaniu specyficznych ograniczeń, jakie dotyczą regionów najbardziej oddalone, w myśl zapisu art. 299.2 Traktatu i wniosku skierowanego przez Radę Europejską na posiedzeniu w dn. 21–22 czerwca 2002 r. w Sewilli. Poza tym w ramy nowych programów „europejskiej współpracy terytorialnej” włączono by działanie pod hasłem „Grand Voisinage”, mające na celu ułatwianie współpracy z krajami

ościennymi. Zgodnie z wnioskiem Rady, Komisja przedstawi wkrótce sprawozdanie z ogólnej strategii dotyczącej tych najbardziej oddalonych od centrum regionów.

Przeciwdziałanie trwałym problemom dotyczącym rozwoju w regionach z utrudnieniami natury geograficznej

Problemy związane z dostępnością terenów i ich oddaleniem od dużych rynków występują najostrzej w przypadku wielu wysp, niektórych regionów górskich i obszarów słabo zaludnionych, w szczególności na dalekiej północy Unii.

Przy przydzielaniu środków na priorytet określony jako konkurencyjność regionów i zatrudnienie powinno się brać tę okoliczność pod rozwagę, posługując się kryterium „terytorialnym”, które odzwierciedlałoby niekorzystne położenie regionów z utrudnieniami natury geograficznej. Państwa Członkowskie powinny zagwarantować, aby elementy specyfiki tych regionów brano pod uwagę z chwilą przeznaczania środków na konkretne cele w ramach programów regionalnych.

Podjmując starania na rzecz propagowania potrzeby podejmowania większych działań na tych czasami zaniedbanych obszarach i uwzględniania wyższych kosztów inwestycji publicznych w przeliczeniu na mieszkańca, proponuje się, aby w następnym okresie terytoria cechujące się stałymi utrudnieniami o charakterze geograficznym odniosły określone korzyści z planowanego zwiększenia maksymalnego wkładu Wspólnoty.

Lepsza organizacja programów działających w obszarach wiejskich i na rzecz restrukturyzacji sektora rybołówstwa

W perspektywie finansowej swego komunikatu Komisja proponuje uproszczenie i sprecyzowanie roli różnych instrumentów służących wspieraniu rozwoju wsi i sektora rybołówstwa.

Obecne programy związane z polityką rozwoju obszarów wiejskich zostałyby połączone w ramach jednego, instrumentu funkcjonującego w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, mającego na celu:

- zwiększenie konkurencyjności sektora rolniczego poprzez wsparcie procesów restrukturyzacyjnych

(np. środki pomocy inwestycyjnej dla młodych rolników, narzędzia informacji i promocji);

- wzmocnianie środowiska i terenów wiejskich za sprawą wsparcia na rzecz gospodarki gruntami, z uwzględnieniem współfinansowania działań na rzecz rozwoju wsi, związanych z miejscami ochrony przyrody określonymi w programie „Natura 2000” (np. aspekty rolno-środowiskowe, leśnictwo, środki wspomagające obszary najbardziej zaniedbane);
- poprawa jakości życia na obszarach wiejskich i propagowanie dywersyfikacji działalności gospodarczej za pośrednictwem środków ukierunkowanych na sektor rolny i inne sektory wiejskie (np. jakościowa reorientacja produkcji, jakość żywności, odnowa wsi).

Obecnie realizowana inicjatywa wspólnotowa LEADER+ zostałaby włączona w zakres głównego nurtu programowania.

Podobnie też zgrupowano by działania podejmowane na rzecz restrukturyzacji rybołówstwa w ramach jednego instrumentu, który byłby skoncentrowany na działaniach towarzyszących restrukturyzacji sektora rybołówstwa, jak również zmierzających do poprawy warunków pracy i życia na obszarach, na których sektor rybołówstwa z uwzględnieniem kultury wodnej odgrywa ważną rolę.

Ważnym elementem omawianych propozycji jest okoliczność, że środki finansowe przekazywane z obszaru polityki spójności ku nowym instrumentom będą w dalszym ciągu rozwijane w sposób prowadzący do osiągnięcia tego samego stopnia koncentracji, jak obecnie, w zakresie pomagania regionom i krajom mniej rozwiniętym, objętym programami konwergencji.

Poza sferą tych działań interwencyjnych polityka spójności wspierałaby dywersyfikację gospodarki wiejskiej i obszarów zależnych od rybołówstwa wychodząc poza tradycyjne rodzaje działalności, w zgodności z priorytetowymi obszarami tematycznymi wymienionymi w odnośnej ramce.

Koordynowanie działań i wzajemne uzupełnianie się z innymi kierunkami polityki Wspólnoty

Polityka spójności stanowi zasadnicze dopełnienie wobec innych, obejmujących cały obszar Wspólnoty nakładów w

dziedzinach innowacji (badania i rozwój, przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne oraz technologie przyjazne środowisku), sieci (transport i komunikacja,

Regiony najbardziej oddalone, zgodnie z ich określeniem w art. 299 Traktatu, które nie zostałyby objęte nowym celem konwergencji, również odniosłyby określone korzyści dzięki specjalnemu systemowi tymczasowej pomocy publicznej, w którego ramach ustalono by określone ograniczenia pomocy, jakie byłyby początkowo porównywalne z limitami określonymi w art. 87.3(a), po których następowaloby stopniowe obniżanie wysokości środków.

Jeśli chodzi o inne programy dotyczące regionów, Komisja proponuje odejście od obecnego systemu, w ramach którego opracowuje ona szczegółowe wykazy obszarów zakwalifikowanych na poziomie podregionalnym (zob. poniżej). Pożądaną konsekwencję zapewniono by tutaj na poziomie priorytetów wymagających sfinansowania, nie zaś na poziomie obszarów geograficznych, na których prowadzone są działania. Oznacza to, że poza obrębem celu związanego z konwergencją różne obszary interwencji będą wymagały urzeczywistnienia w sposób spójny z mającymi tu zastosowanie przepisami dotyczącymi pomocy państwa. Równocześnie zamiarem Komisji jest dokonywanie przeglądów i rewidowanie odpowiednich regulacji w zakresie pomocy publicznej z uwzględnieniem omawianych priorytetów.

Komisja powzięła również zamiar uproszczenia zasad dotyczących innych spraw z zakresu pomocy państwowej, nie tylko tych, które są w sposób wyraźny objęte dotychczasowymi ramami, wytycznymi czy regulaminami. Odnosi się to do przypadków, których elementem jest przyznanie ograniczonych kwot pomocy publicznej. Zasadą rządzącą takimi sytuacjami będzie zastosowanie tzw. „testu znaczącego oddziaływania”, w wyniku czego zapewnione zostanie większe bezpieczeństwo prawne i większy stopień elastyczności, znacznie przekraczający zakres obecnych możliwości, jakie daje zasada „*de minimis*” — zarówno w odniesieniu do Państw Członkowskich, jak i regionów, jeśli chodzi o ich reagowanie na problemy związane z rozwojem lokalnym i zatrudnieniem.

Zreformowany system realizacji polityki

Sposób wdrażania elementów polityki ma decydujące znaczenie dla ich skuteczności. Mechanizm realizowania polityki spójności wykazał określoną zdolność do urzeczywistnienia na gruncie społecznym wysokiej jakości przedsięwzięć leżących w interesie europejskim, przy równoczesnym utrzymaniu wysokich standardów

zarządzania i kontroli wydatków publicznych. Dzieje się tak, albowiem:

- pozwala on na planowanie działań interwencyjnych w stabilnych, średnioterminowych (wieloletnich) ramach, które są niezbędne dla realizacji najważniejszych inwestycji;
- dzięki swym zintegrowanym strategiom rozwoju łączy on, w ramach jednolitej a spójnej struktury, precyzyjnie ukierunkowane inwestycje w sprzęt, infrastrukturę, innowacje i zasoby ludzkie — uwzględniając specyficzne uwarunkowania poszczególnych regionów;
- propaguje zasady „dobrego zarządzania” za pośrednictwem ściślejszych układów partnerstwa publiczno-prywatnego;
- w wyniku ustaleń dotyczących współfinansowania wnosi dodatkowy element nakładów, na które środki pochodzą z krajowych źródeł publicznych i prywatnych;
- stwarza motywację do bardziej precyzyjnego ukierunkowywania wydatków publicznych, przyczyniając się do zwiększenia ich opłacalności, z równoczesnym zachowaniem zgodności z zasadami jednolitego rynku.

Niniejszy raport podkreśla jednak potrzebę zmierzenia się z określonymi trudnościami, napotykanymi w trakcie wprowadzania bieżących programów w życie. Mimo że główne zasady polityki spójności, tj.: programowanie, partnerstwo, współfinansowanie i ocenianie, powinny zostać utrzymane, skuteczność polityki prowadzonej w rozszerzonej już Unii mogłaby zostać poprawiona za sprawą wprowadzenia szeregu reform. Miałyby one na celu — po pierwsze: stworzenie zachęt do przyjęcia bardziej strategicznego podejścia do programowania; po drugie: wprowadzenie dalszej decentralizacji odpowiedzialności, przekazywanej partnerom na poziomie społecznym, w Państwach Członkowskich, regionach i na szczeblu władz lokalnych; po trzecie: wzmocnienie jakości i wyników osiąganych przez programy współfinansowane za pośrednictwem umocnionych i bardziej przejrzystych funkcjonujących partnerstw, a także klarownych i bardziej rygorystycznych mechanizmów monitorowania; po czwarte: uproszczenie mechanizmu zarządzania, w drodze wprowadzenia większej

przejrzystości, zróżnicowania i proporcjonalności, przy równoczesnym zagwarantowaniu solidnego zarządzania finansami.

Należy zauważyć, że ograniczenia decentralizacji wynikające z uproszczenia zostają ustanowione za sprawą faktu, że Komisja jest odpowiedzialna przed organem budżetowym, a także przed opinią publiczną na okoliczność rozsądnego zarządzania środkami finansowymi i wyników współfinansowanych działań. Reforma systemu realizacji polityki została podjęta we wszystkich swoich aspektach, jak to przedstawiono poniżej, przy pełnym poszanowaniu dla zapisów Traktatu oraz na kanwie podstawowych zasad nowego rozporządzenia w sprawie finansów (art. 155).¹⁰

Korpus przepisów prawnych dotyczących nowej polityki spójności przedstawiono by i przyjęto równolegle, co pozwoliłoby zagwarantować większą spójność i skuteczność od samego początku okresu programowania.

Bardziej strategiczne zorientowanie na unijne priorytety

Komisja proponuje, aby Rada, po zasięgnięciu opinii Parlamentu, przyjęła (jeszcze przed nowym okresem programowania, na podstawie propozycji Komisji) dokument strategiczny obejmujący ogólny zakres polityki spójności i określałby czytelne priorytety dla Państw Członkowskich i regionów.

Takie strategiczne podejście do rzeczy stanowiłoby wskazówkę co do sposobu wdrażania polityki, jednocześnie czyniąc ją bardziej odpowiedzialną w kategoriach politycznych. Dopomogłoby ono także do ściślejszego określenia pożądanego poziomu synergii, jaka miałaby zostać osiągnięta między polityką spójności a strategiami lizbońską i goeteborską, zwiększając zarazem spójność w relacji z *Szeroko zakrojonymi wytycznymi w sprawie polityki gospodarczej* i Europejską Strategią Zatrudnienia.

Instytucje europejskie dokonywałyby rokrocznie analizy postępów w zakresie strategicznych priorytetów i wyników osiąganych na podstawie raportu Komisji, stanowiącego zwarte omówienie sprawozdań Państw Członkowskich z dokonanych postępów.

Aby móc wesprzeć te wysiłki, potrzebne będzie określenie na nowo zadań związanych z ocenianiem, które

powinny nabrać bardziej strategicznego charakteru i w większym stopniu skupić się na osiągniętych wynikach.

Upraszczenie w oparciu o większą subsydiarność

Już w toku obecnego okresu Komisja podjęła zadanie wyczerpującego zanalizowania sposobów osiągnięcia racjonalizacji kierowania polityką spójności. Na okres następny Komisja proponuje dalsze uproszczenie systemu w szeregu kluczowych aspektach.

Programowanie

System programowania zostałby uproszczony w następujący sposób:

- *na poziomie politycznym*: na podstawie dokumentu strategicznego przyjętego przez Radę każde z Państw Członkowskich opracowałoby dokument z zakresu polityki, konkretnie dotyczący strategii rozwoju, który powstałby w wyniku negocjacji z Komisją i stanowiłby ramy dla opracowania programów tematycznych i regionalnych; nie miałby on jednak roli instrumentu zarządczego — jak dzieje się to w przypadku istniejących Ram Wsparcia Wspólnotowego;
- *na poziomie operacyjnym*: na podstawie owego dokumentu „politycznego” Komisja uchwaliby programy krajowe i regionalne dla każdego Państwa Członkowskiego. Programy te określono by jedynie na poziomie zagregowanym lub stanowiącym wysoki priorytet, uwypuklając najważniejsze z podejmowanych środków. Dodatkowe szczegóły, odzwierciedlone dzisiaj w tzw. „uzupełnieniu programowym”, zostaną zaniechane, podobnie jak zarządzania według miary.

Koordynowanie i wzajemną spójność odpowiednich funduszy zagwarantowano by na poziomie politycznym, jak również operacyjnym.

Liczba funduszy zostałaby ograniczona do trzech (EFRR, EFS i Fundusz Spójności), w przeciwieństwie do sześciu, które funkcjonują dzisiaj (zob. ramka na końcu tej części raportu).

W przeciwieństwie do obecnie realizowanych programów wielofunduszowych, interwencje podejmowane w

przyszłości w ramach EFRR i EFS miałyby na celu prowadzenie działań z udziałem tylko jednego funduszu przypadającego na dany program. W tym aspekcie działanie każdego z funduszy byłoby spójniejsze, a to za sprawą dopuszczenia, aby EFRR i EFS finansowały, odpowiednio działania rezydualne odnoszące się do kapitału ludzkiego i rzeczowego. Finansowanie tych działań byłoby ograniczone i wprost powiązane z głównymi dziedzinami działań interwencyjnych podejmowanych w ramach każdego z funduszy. Pozwoliłoby to zarówno na uproszczenie, jak i na zwiększenie skuteczności programowania.

Fundusz Spójności i EFRR prowadziłyby działalność zgodnie z jednym systemem programowania, uwzględniającym aspekty transportowe i elementy infrastruktury środowiskowej. Komisja postanawiałaby o realizacji dużych projektów osobno, lecz kierowano by nimi w ramach odnośnych programów.

Zarządzanie finansami, współfinansowanie

Płatności byłyby dokonywane na poziomie każdego z „priorytetów wysokiego szczebla”, nie zaś jak obecnie na niższym poziomie działań. System realizacji płatności (zaliczki i zwroty), podobnie jak podstawowa zasada automatycznego ustania zobowiązania (zasada „N+2”), zostałyby utrzymane.

Krajowe przepisy prawne po większej części określiłyby uprawnienia w zakresie wydatków, z wyjątkiem ograniczonej liczby dziedzin, takich jak podatek VAT, pomoc techniczna i tzw. bierne odsetki¹¹, w stosunku do których w dalszym ciągu obowiązywać będą przepisy prawa wspólnotowego.

Kontrola finansowa

Zasada proporcjonalności znalazłaby zastosowanie do działania systemów kontroli, przy czym poziom interwencji ze strony Komisji byłby tu zależny od poziomu wspólnotowego współfinansowania, a także od stosowności w danym zakresie krajowych lub regionalnych systemów kontroli. Poniżej określonych progów Państwo Członkowskie miałooby możliwość skorzystania z wariantu wykorzystania swoich krajowych systemów kontroli w odniesieniu do danych programów, przy czym Komisja opierałaby się w pierwszym rzędzie na deklaracji zapewnienia (gwarancji) przedstawionej przez niezależny krajowy organ kontrolny. Komisja w dalszym ciągu stosowałaby zamykanie procedur rachunkowych i

mechanizmy korektur finansowych, pozwalające jej przyjąć odpowiedzialność za realizację budżetu.

Proporcjonalność i dalsze upraszczanie zarządzania finansami i ich kontroli powinno iść w parze z bardziej surowymi sankcjami i możliwością natychmiastowego przywrócenia stanu normalnego w przypadkach pojawienia się nieprawidłowości lub oszustw.

Dodatkowość

Dodatkowość — czyli zasada mówiąca, że środki unijne winny uzupełniać raczej a nie zastępować środki krajowe — pozostałaby kluczowym pryncypium polityki spójności. Jednakże zgodnie z zasadą proporcjonalności, Komisja będzie weryfikować jej stosowanie jedynie w zakresie celu obliczonego na osiągnięcie „konwergencji”. Państwa Członkowskie odpowiadałyby za zagwarantowanie, że zasada dodatkowości będzie mieć zastosowanie w ramach programów „konkurencyjności i zatrudnienia w regionach” oraz „europejskiej współpracy terytorialnej”.

Partnerstwo i koordynacja

Partnerstwo zostałooby ulepszone za sprawą wzmocnienia komplementarności i współpracy Państw Członkowskich, regionów i władz lokalnych na poziomie zarówno programowania, jak i realizacji programów. W tym zakresie, zgodnie z ustaleniami instytucjonalnymi, każde z Państw Członkowskich powinno starać się zorganizować koordynację różnych poziomów rządzenia i administrowania w drodze układów trójstronnych.

Mając na względzie propagowanie lepszego zarządzania, partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni w coraz większym stopniu się włączać, za pośrednictwem odpowiednich mechanizmów, w proces projektowania, wdrażania i kontynuowania działań interwencyjnych.

W celu zwiększenia efektu dźwigni zachodzi potrzeba położenia większego nacisku na nowoczesne formy finansowania. Jednym z kierunków podjętej reformy byłoby umocnienie partnerskich stosunków z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym np. poprzez stworzenie mocniejszych powiązań stawek współfinansowania z ekonomiczną wykonalnością lub prawdopodobną opłacalnością programów i przedsięwzięć.

Proponowane zmiany powinny skutkować większą przejrzystością działania polityki, ułatwiając dostęp ze strony obywateli i firm, dzięki czemu zwiększy się liczba zgłaszanych przedsięwzięć i przyczyniając się do wnoszenia elementu większej opłacalności za sprawą zwiększonej konkurencji przy ubieganiu się o przyznanie pomocy.

Większa koncentracja

Środki powinny w dalszym ciągu być koncentrowane w głównej mierze na najmniej zamożnych Państwach Członkowskich i regionach, ze szczególnym uwzględnieniem nowych Państw Członkowskich. Na poziomie poszczególnych programów dotyczących rozwoju koncentracja zostanie osiągnięta dzięki skupieniu się na priorytetach z Lizbony i Goeteborga, jak również, w przypadku regionów objętych działaniami na rzecz „konwergencji”, na budowaniu potencjału instytucjonalnego.

Jeśli chodzi o programy dotyczące konkurencyjności regionów — nacisk kładziony obecnie (w ramach Celu 2) na strefowanie kwalifikujących się obszarów na poziomie gmin, miast i ich dzielnic miast oznaczał, że koncentrację często pojmowano dotąd niemal wyłącznie w kategoriach mikrogeograficznych. O ile geograficzne skoncentrowanie zasobów w najciężej doświadczonych „kieszonkach” lub obszarach musi pozostać istotnym elementem wysiłków podejmowanych w przyszłości, uznania wymaga także fakt, że perspektywy tego rodzaju obszarów są blisko i ściśle powiązane z powodzeniem regionu jako całości.

Wiele regionów stwierdziło, że wszystko to wymaga rozwoju spójnej strategii dla całego regionu — jako sposobu wyjścia naprzeciw potrzebom najsłabszych jego części. Dlatego też pod kątem przyszłości proponuje się porzucenie obecnego systemu podziału na mikroregiony, pozwalając na stworzenie odpowiedniej równowagi między koncentracją w wymiarze geograficznym a innymi jej formami, które zostaną określone przy opracowywaniu programów na rzecz konkurencyjności regionów, w partnerskim współdziałaniu z Komisją.

Powyższe nie powinno pociągać za sobą rozwodnienia poziomu wysiłków podejmowanych na rzecz rozmieszczenia unijnych środków finansowych. W ramach wątku „konkurencyjność regionów” koncentracja realizowałaby się na dwóch poziomach:

- koncentracja tematyczna — która przejawiałaby się silniej poza regionami objętymi „konwergencją”, w znaczeniu takim, że odnośne programy zajmowałyby się maksymalnie trzema tematami (zob. ramka);
- drugi poziom koncentracji zostanie zapewniony za sprawą przepisów dotyczących minimalnej objętości finansowej programów i priorytetów.

W kontekście partnerstwa regiony odpowiadałyby w pierwszej instancji za koncentrację środków finansowych na tematach nieodzownych z punktu widzenia zmierzania się z problemami różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych na poziomie regionalnym. Komisja dokonałaby weryfikacji i potwierdzenia spójnego charakteru programów w chwili decydowania o programach.

Wreszcie, zgodnie z zasadą ustanawiania zobowiązań względem środków nie wykorzystanych (zasada N+2), jako elementu dyscypliny właściwej jedynie polityce regionalnej i spójności, pozostanie silna motywacja sprzyjająca skutecznej i zarazem błyskawicznej realizacji programów.

Silniejszy nacisk na uzyskiwane wyniki i jakość

Efektywność domaga się większego skupienia uwagi na oddziaływaniu programów i uzyskiwanych wynikach, jak również lepszego zdefiniowania rezultatów, jakie planuje się osiągnąć. Ujmując rzecz ogólnie, skuteczność polityki spójności uległaby poprawie za sprawą ustanowienia zasady corocznego prowadzenia dialogu (zob. powyżej) z instytucjami europejskimi celem omówienia, na podstawie rocznego raportu Komisji, z towarzyszącymi mu zaleceniami, postępów i wyników programów krajowych i regionalnych, co zwiększy przejrzystość i stopień odpowiedzialności zarówno wobec odpowiednich instytucji, jak i obywateli.

Ewaluacja dokonywana przed, podczas (na bieżąco) i po zakończeniu programów pozostanie istotnym elementem ogólnych wysiłków na rzecz utrzymania poziomu jakości. W ramach oceny regionalnych mocnych i słabych punktów na początku realizacji każdego programu powstaje potrzeba m.in. wykonania dodatkowego wysiłku w kierunku przewidzenia, w obrębie każdego Państwa Członkowskiego i regionu, ewentualnych korekt, jakie mogą się

pojawić w wyniku pojawienia się możliwości zbytu i globalizacji. Poza tym zaleca się, aby oceny oddziaływania na obrót handlowy systematycznie w przyszłości uwzględniały wymiar terytorialny w odniesieniu do UE.

Ponadto Komisja proponuje ustanowienie wspólnotowej rezerwy, która miałaby za swój główny cel wynagradzanie Państwom Członkowskim i regionom wykazywania przez nie najbardziej znaczących postępów na drodze ku osiągnięciu uzgodnionych celów. Przepisy dotyczące przeznaczenia rezerwy będą poprawiane i upraszczane z uwzględnieniem doświadczeń z rezerwą dla obecnego okresu programowania.

W tym kontekście powstaje możliwość ustanowienia silniejszej komplementarności i partnerstwa między Funduszami Strukturalnymi, EBI i EFI.

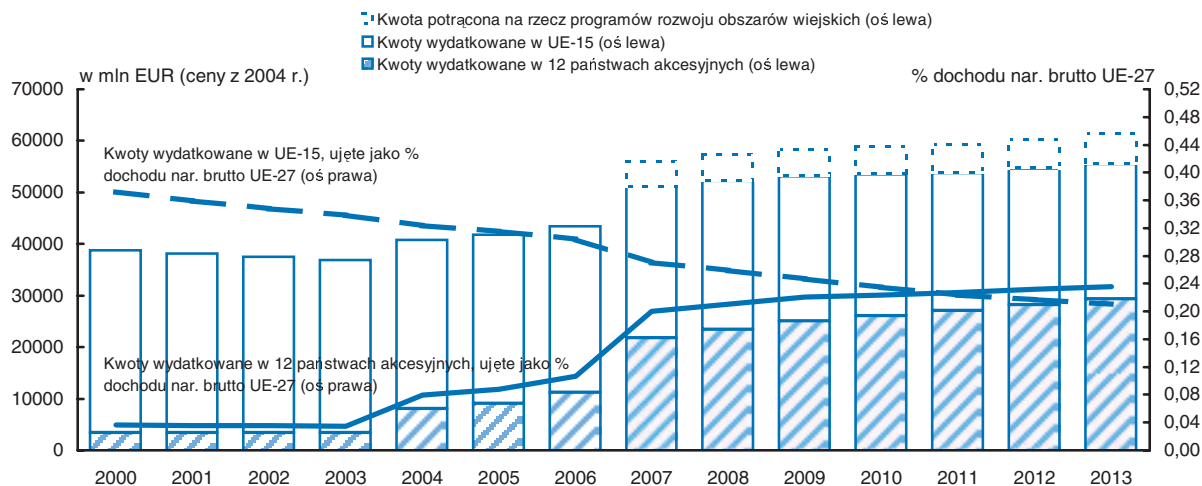
Na koniec Komisja proponuje, aby dane Państwo Członkowskie stworzyło w ramach swojego krajowego przydziału środków niewielką rezerwę, pozwalającą mu na prędkie reagowanie na nieoczekiwane wstrząsy o wymiarze sektorowym lub lokalnym, wynikające z restrukturyzacji przemysłu lub skutków zawartych umów handlowych. Rezerwa ta byłaby wykorzystywana na wspomaganie o charakterze pomocniczym, w zakresie przekwalifikowania najciężiej doświadczonych panującą sytuacją pracowników i dywersyfikacji gospodarki na odnośnych obszarach, co miałyby charakter dopełniający wobec programów krajowych i regionalnych, które powinny stanowić naczelną instrument służący restrukturyzacji w sytuacji przewidywanych zmian ekonomicznych. Sposób pozyskiwania takiej rezerwy zostałyby omówiony i uzgodniony z Komisją.

Ważne jest przypomnienie w tym miejscu, że w ramach nowej perspektywy finansowej zaproponowano stworzenie konkretnego instrumentu („Funduszu na rzecz Korekt Wzrostu”), stanowiącego dopełnienie celów związanych ze wzrostem i spójnością w świetle celów unijnych, jak również reagowanie na kryzysy wynikające z rozwoju międzynarodowej sytuacji gospodarczej i handlowej. Komisja proponuje też uzupełnianie tego instrumentu za sprawą wykorzystywania zaangażowanych, lecz nie wykorzystanych środków z EFRR i EFS — do maksymalnej kwoty 1 miliarda euro w skali roku.

Zasoby finansowe

Środki finansowe przeznaczane na realizację polityki spójności winny odzwierciedlać ambicję rozszerzonej Unii, jeśli chodzi o propagowanie rozwoju i tworzenie miejsc pracy w regionach mniej zamożnych. Na okres lat 2007–2013, w ramach odpowiednich perspektyw finansowych, Komisja zaproponowała alokowanie kwoty równej 0,41% dochodu narodowego brutto Unii liczącej 27 państw (co jest równoważne wielkości 0,46% sprzed dokonania transferów do zaproponowanych jednolitych instrumentów polityki rolnej i rybołówstwa), którą zostałyby wsparte trzy priorytety zreformowanej polityki spójności. Wymieniony tu odsetek odpowiada kwocie 336,3 mld euro dla całego okresu (lub: 344,9 mld, wzięwszy pod uwagę nakłady administracyjne i Fundusz Solidarności). Z wyjątkiem Funduszu Solidarności środki te pozostaną, tak jak dzieje się to obecnie, zamierzoną kwotą nakładów, w dalszym ciągu podlegając zasadom związanym z ustaniem zobowiązań (N+2).

I Kwoty wydatkowane na cele polityki spójności (2000-2013)



Źródło: Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej ("DG REGIO")

Orientacyjny podział tej kwoty na trzy priorytety zreformowanej polityki przedstawiałby się następująco:

- 1) ok. 78% na priorytet „konwergencji” (regiony mniej rozwinięte, Fundusz Spójności, regiony odczuwające „efekt statystyczny”), z położeniem nacisku na 12 nowych Państw Członkowskich. Limit absorpcji („górną granicą”) transferów środków pieniężnych do dowolnego Państwa Członkowskiego podlegającego polityce spójności zostałby utrzymany na obecnym poziomie 4% krajowego PKB, uwzględniając kwoty włączone w ramach instrumentów rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa.

Względne znaczenie Funduszu Spójności zostałoby zwiększone tak, aby mógł on stanowić trzecią część środków finansowych przyznawanych na rzecz zainteresowanych nowych Państw Członkowskich. Ma to na celu skonsolidowanie wysiłków zapoczątkowanych w latach 2004–2006 w świetle istotnych potrzeb przejawianych przez te kraje w kategoriach infrastruktury transportowej i środowiskowej. Alokacja zasobów pieniężnych wśród poszczególnych krajów zostanie dokonana z uwzględnieniem każdego Państwa Członkowskiego; zostaną też ustalone limity górny i dolny, podobnie jak dzieje się to obecnie („widelki” finansowe).

Regiony objęte działaniem tzw. „efektu statystycznego” skorzystałyby z konkretnej, malejącej alokacji środków w ramach celu związanego z osiągnięciem konwergencji, co ma w zamierzeniu ułatwić ich „stopniowe wyłączenie”;

- 2) ok. 18% na priorytet „konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”. Poza obrębem regionów „stopniowego wprowadzania” rozkład środków wśród regionalnych programów finansowanych z EFRR i programów krajowych zasilanych przez EFS będzie realizowany na zasadzie „pół na pół”.

Programy regionalne w obrębie regionów „stopniowego wprowadzania” będą realizowane zgodnie z tą samą zasadą pozyskiwania środków z tego samego źródła (EFRR). Działania interwencyjne podejmowane w obrębie tych regionów celem realizacji założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia będą prowadzone w kontekście krajowych programów finansowanych z EFS, przy prawidłowym przeznaczeniu środków z tego funduszu, gwarantującym

pełne respektowanie charakterystyki procesu „stopniowego wprowadzania”, przy połączonym udziale środków pochodzących z EFRR i EFS. Wkład każdego z tych funduszy w odnośne regiony realizowałyby się w takich samych proporcjach, jak dzieje się to obecnie przy programach wielofunduszowych;

- 3) ok. 4% na priorytet „współpraca terytorialna”.

W celu rozdysponowania zasobów pieniężnych w gronie Państw Członkowskich Komisja proponuje zastosowanie metody opartej na kryteriach obiektywnych, wykorzystanych w czasie posiedzenia Rady w Berlinie w r. 1999 na okoliczność priorytetu „konwergencja”, biorąc pod uwagę konieczność sprawiedliwego potraktowania regionów dotkniętych „statystycznym efektem” rozszerzenia.

Zasoby przeznaczone na cel określony jako „konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” Komisja alokowałaby wśród Państw Członkowskich na podstawie wspólnotowych kryteriów gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

Zatem liczba ludności zamieszkującej odpowiednie regiony oraz względne warunki społeczno-ekonomiczne stanowiłyby czynniki kierujące podziałem środków w ramach celu „europejska współpraca terytorialna”.

* * * * *

W dniach 10–11 maja 2004 roku Komisja Europejska organizuje forum poprzedzające zaprezentowanie przez nią nowych propozycji legislacyjnych. Forum to będzie okazją do spotkania wszystkich, których dotyczy polityka spójności, celem przedyskutowania propozycji zawartych w niniejszym raporcie.

Priorytetowe obszary tematyczne		
	Priorytet „Konwergencja”	Priorytet „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” Wątek „Konkurencyjność w regionach”
EFRR	1. Innowacje i gospodarka oparta na wiedzy	
	<ul style="list-style-type: none"> – Inwestycje produkcyjne; – Rozwój wewnętrznego potencjału – m.in.: <ul style="list-style-type: none"> - usługi dla przedsiębiorstw - propagowanie innowacji oraz badań i rozwoju - Propagowanie przedsiębiorczości - Bezpośrednia pomoc dla inwestorów - Infrastruktura lokalna - Społeczeństwo informacyjne - Turystyka i inwestycje w dziedzinę kultury 	<ul style="list-style-type: none"> – Propagowanie i wspieranie innowacji oraz działalności badawczo-rozwojowej – m.in. poprzez wzmocnienie więzi łączących MSP z „bazą wiedzy”, wspieranie struktur sieciowych i skupisk, poprawę dostępu MSP do zaawansowanych technologii i usług dla biznesu o charakterze innowacyjnym. – Propagowanie i wspieranie przedsiębiorczości – m.in. poprzez wspieranie tworzenia nowych firm (na bazie uczelni wyższych i istniejących przedsiębiorstw), lub ustanawianie nowych instrumentów finansowych i ułatwień pozwalających na dojrzewanie i rozwinięcie określonych inicjatyw.
	2. Dostępność terenów i usługi leżące w ogólnym interesie gospodarczym	
	<ul style="list-style-type: none"> – Sieci transportowe i komunikacyjne, telekomunikacyjne i energetyczne (w tej liczbie – sieci transeuropejskie); – Sieci drugorzędne; – Infrastruktura społeczna. 	<ul style="list-style-type: none"> – Sieci drugorzędne – m.in. połączenia drogowe z siecią transportową „TEN-transport”, ale także: regionalne połączenia kolejowe, porty lotnicze i porty lub platformy multimodalne, szlaki śródlądowe – regionalne i lokalne, odcinki dróg kolejowych zapewniające promieniste połączenia z głównymi liniami kolejowymi. – Społeczeństwo informacyjne – m.in. równy dostęp i korzystanie z szerokopasmowych sieci i usług teleinformatycznych; propagowanie dostępu MSP do tychże sieci i usług.
	3. Ochrona środowiska i zapobieganie powstawaniu ryzyka	
	<ul style="list-style-type: none"> – Pomoc dla Państw Członkowskich na rzecz osiągnięcia pełnej zgodności z korpusem unijnego prawodawstwa; – Wspieranie rozwoju ekologicznych gałęzi przemysłu; – Rewitalizacja opuszczonych terenów przemysłowych; 	<ul style="list-style-type: none"> – Inwestowanie w elementy infrastruktury w powiązaniu z założeniami programu „Natura 2000” – w sposób przyczyniający się do realizowania trwałego rozwoju gospodarczego. – Propagowanie i wspieranie włączania „czystszych” technik lub technologii oraz środków zapobiegających powstawaniu zanieczyszczeń w zakres działalności MSP. – Rewitalizacja opuszczonych terenów i miejsc przemysłowych.

	<ul style="list-style-type: none"> – Wspieranie środków zapobiegających powstawaniu ryzyka naturalnego i technologicznego – Sprzyjanie czystszyom metodom transportu (przewozu) – Efektywność energetyczna – Rozwój źródeł energii odnawialnej i jej wykorzystanie 	<ul style="list-style-type: none"> – Wspieranie programów służących zapobieganiu powstawaniu ryzyka naturalnego i technologicznego – Propagowanie i wspieranie komunikacji miejskiej o trwałym charakterze – Rozwój źródeł energii odnawialnej i jej wykorzystanie
	<p>4. Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego administracji państwowej i regionalnej w zakresie zawiadywania funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności</p>	
		<p>Priorytet „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” Wątek „Zatrudnienie”</p>
EFS	<p>1. Systemy: edukacji, zatrudnienia i pomocy społecznej</p>	<p>1. Zdolność przystosowania się pracowników</p>
	<ul style="list-style-type: none"> – Umacniania instytucji rynku pracy – Rozwój systemów edukacji i szkoleń – Rozwój usług socjalnych i zakresu opieki 	<ul style="list-style-type: none"> – Umocnienie strategii „nabywania wiedzy jako procesu rozciągniętego na całe życie” – szczególnie ze strony władz publicznych i partnerów społecznych – Wewnętrzne szkolenia, rozwijające w pracownikach zdolności przystosowawcze
	<p>2. Kapitał ludzki i podaż pracy</p>	<p>2a. Podaż pracy, oraz: 2b. osoby z upośledzeniami</p>
	<ul style="list-style-type: none"> – Środki w zakresie szkoleń – początkowego i ustawicznego – Aktywne środki z zakresu rynku pracy, pozwalające na zagwarantowanie wszystkim dostępu do tego rynku – Środki wspomagające integrację (inkluzyjną) społeczną 	<ul style="list-style-type: none"> – Umocnienie aktywnych strategii związanych ze starzeniem się ludności i zapobiegania przedwczesnemu opuszczaniu rynku pracy – Środki służące zwiększeniu udziału kobiet w szeregach „siły roboczej” – Środki służące zwiększeniu potencjału w zakresie zatrudnienia, zapewnieniu równego dostępu i integracji osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności, imigrantów, mniejszości etnicznych
	<p>3. Przystosowywanie administracji publicznej do zmian poprzez budowanie potencjału administracyjnego i instytucjonalnego</p>	

Instrumenty i cele			
2000-2006		2007-2013	
Cele	Instrumenty finansowe	Cele	Instrumenty finansowe
Fundusz Spójności	Fundusz Spójności	Konwergencja i konkurencyjność	Fundusz Spójności
Cel 1	EFRR		EFRR
	EFS		EFS
	EFGiOR („Orientacje”) FIFG		
Cel 2	EFRR EFS	Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach – na poziomie regionalnym – na poziomie ogólnokrajowym – Europejska Strategia Zatrudnienia	EFRR EFS
Cel 3	EFS		
INTERREG	EFRR	Europejska współpraca terytorialna	EFRR
URBAN	EFRR		
EQUAL	EFS		
LEADER +	EFGiOR („Orientacje”)		
Rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzacja sektora rybołówstwa w zakresie nie objętym Celem 1	EAGFL-Garantie FIFG		
9 celów	6 instrumentów	3 cele	3 instrumenty

- 1 Komisja Europejska: *Building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union, 2007-2013*, COM(2004) 101.
- 2 COM(2003)34 [wersja ostateczna] z dn. 30.1.2003, s.4.
- 3 Ściśle określone jako regiony poziomu NUTS II.
- 4 Mierzony w kategoriach parytetów siły nabywczej i wyliczony na podstawie danych dla Wspólnoty za okres ostatnich trzech lat, dostępnych w chwili podejmowania decyzji.
- 5 Każdy z tych funduszy miałby do dyspozycji środki umożliwiające sfinansowanie pomocy technicznej.
- 6 Mierzony w kategoriach parytetów siły nabywczej i wyliczony na podstawie danych dla Wspólnoty za okres ostatnich trzech lat, dostępnych w chwili podejmowania decyzji.
- 7 Określone na poziomie „NUTS I” lub „NUTS II”, w zależności od systemu instytucjonalnego poszczególnych Państw Członkowskich.
- 8 COM(2003)34 [wersja ost.] z dn. 30.1.2003, s. 27.
- 9 Kwalifikacji podlegają tu jedynie granice morskie zaproponowane przez Państwa Członkowskie.
- 10 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dn. 25 czerwca 2002 r.