

Opinia perspektywiczna Komitetu Regionów „Przyszłość Europejskiego Funduszu Społecznego po 2013 r.”

(2011/C 166/08)

KOMITET REGIONÓW

- zaleca usilnie, by EFS zachował cechy funduszu strukturalnego i opowiada się za tym, by opracowując i realizując międzysektorowe programy operacyjne, w tym dotyczące współpracy, umocniono wymiar terytorialny;
- zauważa z zainteresowaniem, że w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności wskazuje się na innowacyjny potencjał inicjatyw lokalnych i zdecydowanie opowiada się za tym, aby EFS stał się integralną częścią modelu rozwoju lokalnego, który zaproponowano we wspomnianym sprawozdaniu;
- uważa, że kluczowym celem EFS powinno być nadal zwiększanie możliwości zatrudnienia poprzez skuteczne funkcjonowanie rynków pracy, a także podnoszenie kwalifikacji i wzmacnianie kapitału ludzkiego, wspomaganie pracowników w utrzymaniu miejsca pracy, a także wspieranie innowacji, przedsiębiorczości oraz reform w dziedzinie szkolenia i kształcenia;
- zdecydowanie podkreśla, że w ramach EFS należy poświęcić dużo uwagi priorytetom horyzontalnym, takim jak włączenie społeczne osób i grup znajdujących się w trudnym położeniu oraz przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć i wiek, umacniając przy tym szczególnie dążenie do równouprawnienia płci pod względem równych szans i równości traktowania w miejscu pracy, a także równości wynagrodzenia dla kobiet (*gender pay gap*);
- uważa, że instrumenty na rzecz ochrony i wsparcia dochodów mogą stanowić obszar działania EFS, jeżeli zostaną powiązane z realizacją działań w ramach aktywnej polityki zatrudnienia; jest zdania, że przyznawanie socjalnych środków osłonowych powinno pozostać w kompetencji państw członkowskich, gdyż dopuszczenie do nich w ramach EFS mogłoby spowodować odejście EFS od jego celów i ograniczenie jego skuteczności poprzez skupienie się na działaniach kryzysowych, a nie perspektywicznych;
- podkreśla dramatyczną sytuację społeczności romskich, które nie tylko żyją w sytuacji wykluczenia społecznego i ekonomicznego, ale także w narzuconej im izolacji i w warunkach gorszych niż średnie warunki życia; sytuacji tej należy zaradzić poprzez wykorzystanie instrumentów europejskich na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Sprawozdawca Catuscia MARINI (IT/PSE), przewodnicząca regionu Umbria

I. UWAGI OGÓLNE

KOMITET REGIONÓW

Tożsamość, cel i legitymizacja polityki spójności w perspektywie po 2013 r.

1. Zgadza się z koncepcją przedstawioną przez Komisję w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności⁽¹⁾, zgodnie z którą polityka spójności powinna być ukierunkowana na wszystkie regiony europejskie, a jej celem ma być propagowanie harmonijnego rozwoju UE oraz rewitalizacji regionów zapóźnionych, na które należy przeznaczyć największą część jej środków, a także utrzymanie konkurencyjności regionów rozwiniętych przy jednoczesnym zwalczaniu partykularnych postaw mogących wywołać negatywne skutki ze szkodą dla innych w dążeniu do realizacji interesów własnego regionu lub kraju (tzw. polityka zubożania sąsiada).

2. Uważa zatem, że konieczna jest strategia określona na szczeblu terytorialnym, która stanowiłaby niezbędne uzupełnienie jednolitego rynku, tak by między innymi przeciwdziałać jego ewentualnym skutkom w postaci zaostrzenia nierówności terytorialnych, oraz za pomocą której realizowano by cele zarówno rozwoju gospodarczego, jak i włączenia społecznego. Uważa ponadto, że konieczne jest zagwarantowanie spójności i zintegrowanego zarządzania celami polityki spójności zamiast ich oddzielnego propagowania, jednak przy zachowaniu jasnego rozróżnienia między działaniami podejmowanymi w ich ramach.

3. Ma nadzieję, że w ramach polityki spójności będzie się dążyć do jej legitymizacji i widoczności wśród obywateli europejskich, w coraz większym stopniu ukierunkowując się na osiągnięcie wyników i ich wymierność, w pełni realizując koncepcję odpowiedzialności oraz unikając jednolitego dla wszystkich podejścia opartego na gotowych biurokratycznych rozwiązaniach, zamiast tego pozostawiając miejsce na procesy kształcenia na szczeblu lokalnym i wdrażania rozwiązań zgodnie ze specyfiką obszaru lokalnego, a także na wprowadzenie spójności terytorialnej, która jest nowym celem politycznym zapisanym w traktacie lizbońskim⁽²⁾.

4. Uważa, że aby zapewnić sens podejmowanych działań, konieczne jest przeznaczenie na nie odpowiednich środków finansowych, tak by udostępnić ich minimalną ilość również tym regionom, które są niekoniecznie zapóźnione pod względem średnich statystycznych, lecz które stoją jednak często w obliczu wyzwań związanych ze spójnością wewnętrzną z uwagi na obszary ubóstwa i zapóźnienie w rozwoju.

5. Wzywa do włączenia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji do budżetu Unii, przede wszystkim po to, aby przyspieszyć uruchamianie środków.

⁽¹⁾ W tym kontekście warto przypomnieć opinię KR-u w sprawie piątego sprawozdania w sprawie spójności, sprawozdawca: Michel Delebarre, CdR 369/2010.

⁽²⁾ W tym kontekście warto przypomnieć Zieloną księgę w sprawie spójności terytorialnej, sprawozdawca: Jean-Yves Le Drian, CDR 274/2008.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

Polityka spójności a cele strategii „Europa 2020”

6. Uważa, że polityka spójności i strategia „Europa 2020” powinny być skoordynowane i spójne i że należy określić obszary objęte bezpośrednią pomocą, a także ich interakcję oraz komplementarność, utrzymując przy tym niezależność polityki spójności przewidzianą w traktacie⁽³⁾ i optymalnie wykorzystując sposoby, na jakie może się ona przyczynić do powodzenia strategii „Europa 2020”.

7. Zdecydowanie podkreśla, że dla osiągnięcia tych celów fundamentalne znaczenie ma rola władz lokalnych i regionalnych, które mają wszelkie dane po temu, by opracowywać i wdrażać politykę wspólnotową zgodnie z długoterminową strategią mającą na celu rozwiązanie kwestii niedostatecznego wykorzystania środków i wykluczenia społecznego na konkretnych obszarach poprzez odpowiednie działania dodatkowe i wielopoziomowe sprawowanie rządów.

8. Odrzuca wszelkie pomysły *renacjonalizacji* polityki spójności, a także koncentracji sektorowej, gdyż nie wydają się one odpowiednie do udzielenia spójnego i funkcjonalnego wsparcia strategii „Europa 2020”, a jednocześnie są sprzeczne z wymiarem terytorialnym i wielopoziomowym *sprawowaniem rządów* uosabiającym pozytywne wartości *lepszego sprawowania rządów* dotychczas propagowane za pośrednictwem spójności, które mają podstawę w traktacie. Poprawa *zarządzania* gospodarczego wraz z umocnieniem spójności europejskiej przyczyniłaby się w decydujący sposób do przezwyciężenia kryzysu gospodarczego⁽⁴⁾.

Rola Europejskiego Funduszu Społecznego w polityce spójności

9. Uważa, że EFS musi realizować swe własne cele, przytoczone powyżej, w kontekście polityki spójności europejskiej, a zatem za pośrednictwem w jak największym stopniu harmonijnych i zintegrowanych programów z należytym uwzględnieniem wymiaru terytorialnego. Zwłaszcza działania zmierzające do wzmocnienia kapitału ludzkiego w celu osiągnięcia jak najlepszych wyników powinny zostać włączone do szerszej polityki rozwoju i z nią powiązane.

10. Podkreśla, że kryzys gospodarczy jeszcze bardziej uwypuklił rolę EFS jako niezbędnego instrumentu dostosowania pracowników i przedsiębiorstw do zmienionych warunków cyklu gospodarczego i rynków, a także ochrony dochodów podmiotów dotkniętych recesją, akcentując przy tym znaczenie dalszej realizacji tych celów. Przyjmuje i przypomina koncepcję

⁽³⁾ Artykuł 174 i 178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽⁴⁾ W związku z tym warto przypomnieć Białą księgę Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów, czerwiec 2009 r., CONST-IV-020.

przedstawioną przez Parlament Europejski⁽⁵⁾, którą sam podkreślił w swej opinii w sprawie przyszłości polityki spójności⁽⁶⁾ i która dotyczyła europejskiej strategii spójności nastawionej na zatrudnienie i włączenie społeczne oraz kluczowej roli EFS w promowaniu zdolności do zatrudnienia oraz zwalczaniu ubóstwa. Rola EFS stała się jeszcze istotniejsza i bardziej niezbędna z powodu obecnego kryzysu gospodarczego. Wieloletni charakter ESF jako instrumentu okazał się nieoceniony dla zapewnienia tak potrzebnej stabilności zarówno w przypadku społeczności lokalnych, jak i promotorów projektów, zwłaszcza w czasach kryzysu kredytowego, z jakim mają do czynienia władze lokalne.

Wartość dodana EFS w porównaniu z innymi, krajowymi instrumentami finansowymi

11. Zaleca usilnie, by EFS zachował cechy funduszu strukturalnego, i podkreśla, że w kontekście europejskim stanowi on obecnie stały element działań wspólnotowych, gdyż – chociaż poszczególne kraje mają odmienne systemy prawne i finansowe – mogą one za pośrednictwem EFS podejmować dodatkowe działania, zazwyczaj pomijane lub niewystarczająco omówione w krajowych przepisach prawnych. Opowiada się za tym, by opracowując i realizując międzysektorowe programy operacyjne, w tym dotyczące współpracy, umocniono wymiar terytorialny.

12. Podkreśla, że EFS wnosi istotny i konkretny wkład dodatkowy:

- większa elastyczność wykorzystania środków EFS w porównaniu ze środkami krajowymi, które są zazwyczaj powiązane z wytyczonymi celami; cecha ta stanowiła zaletę EFS i **należy ją zachować również w nowym okresie programowania;**
- możliwość przeprowadzenia reform systemów poprzez połączenie kształcenia, szkolenia i pracy;
- możliwość wsparcia wszystkich grup pracowników, w tym osób niepełnosprawnych, w ciągłym dostosowywaniu swych umiejętności, a zwłaszcza w nabywaniu umiejętności specjalistycznych, co umożliwi im przyjęcie czynnej roli w systemie produkcyjnym, wnosząc jednocześnie znaczący wkład do włączenia społecznego oraz konkurencyjności regionów europejskich;
- wsparcie ze środków EFS, które nabrało jeszcze większego znaczenia w związku z obecnym ograniczaniem krajowych

wydatków publicznych, w dziedzinie kształcenia i/lub badań naukowych istotnych dla zagwarantowania znaczącej innowacyjności wymagającej umiejętności i inicjatywy ze strony pracowników;

- istotny z punktu widzenia jakości dodatkowy wkład wynikający ze stałego porównywania różnych doświadczeń krajowych związanych z wykorzystaniem Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach strategii „Europa 2020”, które umożliwia przeprowadzenie ocen porównawczych systemów krajowych i/lub regionalnych i lokalnych, a także różnych doświadczeń.

13. Podkreśla ponadto, jak istotna jest możliwość działania w wieloletnich ramach programowania, które zapewniają dostępność środków i wymogi programowe.

Pierwszoplanowe zadania EFS w kontekście strategii „Europa 2020”

14. Podkreśla, że EFS wnosi wkład do wszystkich trzech pierwszoplanowych obszarów strategii „Europa 2020”⁽⁷⁾, a zwłaszcza do **inteligentnego rozwoju i rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu**. Jeżeli chodzi o pięć celów ilościowych, w ramach funduszu realizowany jest bezpośrednio cel **podniesienia stopy zatrudnienia do 75%**, a także – chociaż mniej bezpośrednio – cel **obniżenia stopy wczesnego opuszczania szkoły oraz ogólnego obniżenia poziomu ubóstwa poprzez rozwój polityki na rzecz włączenia społecznego**⁽⁸⁾. EFS przyczyni się do realizacji następujących zintegrowanych wytycznych dla strategii „Europa 2020” określonych przez Radę Europejską⁽⁹⁾:

Wytyczna 7: Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego

Wytyczna 8: Stworzenie zasobów wykwalifikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie

Wytyczna 9: Poprawa wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach i zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe

Wytyczna 10: Promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.

⁽⁵⁾ Parlament Europejski, rezolucja z 7 października 2010 r. w sprawie przyszłości Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁽⁶⁾ „Przyszłość polityki spójności”, sprawozdawca: Michael Schneider, CdR 210/ 2009.

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji „EUROPA 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Dzięki funduszowi może się także zwiększyć liczba osób z wyższym wykształceniem w grupie wiekowej 30–34 lata poprzez polepszenie jakości uczenia się przez całe życie na wszystkich poziomach oraz zachęcanie do podejmowania studiów wyższych.

⁽⁹⁾ Zalecenie Rady w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii – Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii „Europa 2020” – część pierwsza, SEC(2010) 488 wersja ostateczna.

15. Wyraża zwłaszcza zaniepokojenie z powodu pogłębienia się wykluczenia społecznego, w szczególności imigrantów, spadku wartości ekonomicznej pracy i związanego z tym nasilenia się zjawiska tzw. ubogich pracujących, podkreśla zwiększone zagrożenie bezrobociem i tym samym ubóstwem w wypadku pracowników po 50. roku życia, ograniczenie możliwości zatrudnienia dla osób niepełnosprawnych, a także wzrost nierówności w dystrybucji dochodów i towarzyszące mu powiększenie się obszaru względnego i bezwzględnego ubóstwa; uważa, że pogłębienie się warunków niedostatku ogranicza dostęp do możliwości nie tylko materialnych, lecz również kulturalnych i społecznych, które są zasobami o zasadniczym znaczeniu dla rozwoju i realizacji pełnego potencjału jednostki. Zwraca się w związku z tym o zdecydowany wkład ze strony EFS, zgodnie z inicjatywami przewodnimi strategii „Europa 2020”: „Programem na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” oraz „Europejskim programem walki z ubóstwem”.

16. Podkreśla dramatyczną sytuację społeczności romskich, które nie tylko żyją w sytuacji wykluczenia społecznego i ekonomicznego, ale także w narzuconej im izolacji i w warunkach gorszych niż średnie warunki życia. Sytuacji tej należy zaradzić poprzez wykorzystanie instrumentów europejskich na szczeblu lokalnym i regionalnym.

17. Podkreśla, że w oparciu o doświadczenia zebrane w obecnym okresie programowania 2007–2013, ze szczególnym uwzględnieniem działań promowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych w obszarze włączenia społecznego i sprawdzonych rozwiązań wynikających z inicjatyw wspólnotowych, można będzie wnieść decydujący wkład do realizacji priorytetowego celu strategii „Europa 2020” dotyczącego „rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”⁽¹⁰⁾. Zauważa z zainteresowaniem, że w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności wskazuje się na innowacyjny potencjał inicjatyw lokalnych. Komitet zdecydowanie opowiada się za tym, aby EFS stał się integralną częścią modelu rozwoju lokalnego, który zaproponowano we wspomnianym sprawozdaniu. Celowe jest zbadanie możliwości rozszerzenia podejść „czysto oddolnych” – np. wzorowanych na modelu LEADER wykorzystywanym w programach rozwoju obszarów wiejskich – w przypadku których EFS mógłby odegrać kluczową rolę.

18. Uważa, że kluczowym celem EFS powinno być nadal zwiększanie możliwości zatrudnienia poprzez skuteczne funkcjonowanie rynków pracy, a także podnoszenie kwalifikacji i wzmacnianie kapitału ludzkiego, wspomaganie pracowników w utrzymaniu miejsca pracy, a także wspieranie innowacji, przedsiębiorczości oraz reform w dziedzinie szkolenia i kształcenia.

⁽¹⁰⁾ Przykładem eksperymentalnego zastosowania strategii „Europa 2020” na szczeblu lokalnym jest zielona księga „Lacjum 2020”, która – opierając się na polityce europejskiej i krajowej – przekłada na szczeblu lokalnym koncepcję strategii „Europa 2020” na strategię umocnienia rynku pracy uwzględniającą specyfikę regionalną, ośrodki specjalistyczne i profile zawodowe występujące na danym obszarze.

19. Uważa, że konieczne jest stworzenie skoordynowanego systemu usług w zakresie zatrudnienia, szkolenia i wsparcia dochodów, a także usług pojednawczych, który – zgodnie z europejskimi zasadami modelu *flexicurity* – stanowiłby również odpowiedź na potrzebę elastyczności konieczną na rynku, a także bezpieczeństwa i zdolności do zatrudnienia istotną dla pracowników.

20. Zdecydowanie podkreśla, że w ramach EFS należy poświęcić dużo uwagi priorytetom horyzontalnym, takim jak włączenie społeczne osób i grup znajdujących się w trudnym położeniu oraz przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na płeć i wiek, umacniając przy tym szczególnie dążenie do równouprawnienia płci pod względem równych szans i równości traktowania w miejscu pracy, a także równości wynagrodzenia dla kobiet (*gender pay gap*). W związku z tym przyjmuje i popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którym konieczne jest nadanie w kontekście EFS pierwszoplanowego znaczenia ekologicznym miejscom pracy dla kobiet. Popiera pomysł uwzględnienia problematyki równości płci przy ustalaniu budżetu w EFS, a także w planach odbudowy i dostosowania strukturalnego w celu zadbania o to, by programy te przyciągały i uwzględniały kobiety na równych zasadach⁽¹¹⁾.

21. Uznaje ponadto, że społeczeństwo nie zapewnia środków niezbędnych dla ponownej integracji zawodowej kobiet po urodzeniu dziecka i w związku z tym uważa, że EFS ma do odegrania istotną rolę, poprzez tworzenie możliwości powrotu na rynek pracy osób, które go opuściły, by wychowywać dzieci lub by zajmować się rodzicami, którzy nie są samodzielni.

22. Zgodnie z zasadą pomocniczości uważa, że pakt terytorialne, które powinny być przedmiotem negocjacji między państwami członkowskimi wraz z ich regionami a Komisją, i które dotyczą strategii rozwoju przedstawionej w krajowych programach reform, byłyby instrumentem wspierającym wkład polityki spójności do realizacji celów strategii „Europa 2020”. W oparciu o wspólne ramy strategiczne i porozumienia o charakterze umownym w ramach tychże paktów zostałyby ustanowione priorytety w zakresie inwestycji, podziału środków Unii Europejskiej i różnych szczebli sprawowania rządów (krajowych, regionalnych i lokalnych) wśród priorytetowych sektorów i programów, a także uzgodnione warunki i cele do osiągnięcia. Dotyczyłyby one zasady uwarunkowania jako kryterium oceny *ex ante* i *ex post* możliwości finansowania poszczególnych działań.

23. Uważa, że dla zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w sposób spójny, jednolity i zintegrowany, wskazane byłoby rozszerzenie zastosowania paktów na inne obszary polityki i instrumenty finansowania UE przy jednoczesnym wykorzystaniu zdolności programowania i znajomości swych własnych priorytetów poszczególnych obszarów lokalnych.

⁽¹¹⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 7 września 2010 r. w sprawie rozwijania potencjału nowej zrównoważonej gospodarki w zakresie miejsc pracy (2010/2010(INI)).

24. Przypomina europejską strategię na rzecz zatrudnienia i podkreśla kluczową rolę EFS jako narzędzia zapewniającego warunki do jej realizacji.

Koncentracja geograficzna i tematyczna Funduszu Społecznego

25. Podkreśla, że spośród funduszy strukturalnych EFS jest jedynym, który jest ukierunkowany bezpośrednio na obywateli: młodzież, bezrobotnych, pracowników, osoby starsze, osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. Zatem zasadnicze znaczenie ma to, by działania przez niego wspierane mogły być realizowane na wszystkich obszarach UE, przynosząc korzyści obywatelom bez względu na ich miejsce zamieszkania. Wielkość pomocy będzie zależna od:

- poziomu zapóźnienia poszczególnych obszarów,
- trudności występujących na rynkach pracy związanych ze spadkiem konkurencyjności,
- potrzeby rozwinięcia innowacyjności na obszarach lokalnych,
- potrzeby wsparcia działań związanych z kapitałem ludzkim na obszarach najbardziej dotkniętych negatywnymi skutkami kryzysu gospodarczego.

26. Odrzuca pomysł rozproszonego finansowania i zwraca się o to, by potraktowano priorytetowo – z jednej strony – zagadnienia o pierwszoplanowym znaczeniu dla rozwoju, a – z drugiej strony – środki na rzecz osób znajdujących się w trudnej sytuacji, zwracając przy tym szczególną uwagę na zdolności adaptacyjne i zdolność do zatrudnienia w powiązaniu z celami UE w dziedzinie rozwoju zrównoważonego, a także wskazując obszary innowacji, możliwości przekwalifikowania się i kierunki działania, w tym ekologiczne miejsca pracy, w oparciu o dokładne i usystematyzowane analizy zapotrzebowania oraz nowe umiejętności sporządzania prognoz przez organy administracyjne.

27. Uważa, że instrumenty na rzecz ochrony i wsparcia dochodów mogą stanowić obszar działania EFS, jeżeli zostaną powiązane z realizacją działań w ramach aktywnej polityki zatrudnienia. Jest zdania, że przyznawanie socjalnych środków osłonowych powinno pozostać w kompetencji państw członkowskich, gdyż dopuszczenie do nich w ramach EFS mogłoby spowodować odejście EFS od jego celów i ograniczenie jego skuteczności poprzez skupienie się na działaniach kryzysowych, a nie perspektywicznych. Zaznacza również, że konieczne jest współfinansowanie ze środków EFS projektów państw członkowskich dotyczących pilnych problemów związanych z zatrudnieniem, gdy chodzi o trwałe rozwiązania w sprawie realizacji siódmej, ósmej i dziesiątej zintegrowanej wytycznej programu Europa 2020.

28. Podkreśla, że cel pomocniczości musi zostać należycie uwzględniony, jeżeli chodzi o sposoby określenia koncentracji tematycznej i geograficznej EFS, wyraża jednak ubolewanie, że w niektórych państwach członkowskich EFS jest stosowany w ramach programów krajowych, a regionalne zróżnicowanie środków występuje w niewielkim stopniu lub nie występuje

w ogóle. Przestrzeganie tej zasady umożliwi bowiem uwzględnienie rzeczywistych potrzeb podmiotów i obszarów lokalnych, które są nieodłącznym elementem skutecznego programowania działań. Zaleca zatem, by w świetle doświadczeń oraz oceny terytorialnej niewykorzystanego potencjału rozwoju obszar zastosowania przyszłego EFS został wyznaczony w sposób pozostawiający większy margines swobody niż miało to miejsce w przeszłości, tak by móc lepiej realizować cele EFS również w świetle strategii „Europa 2020”.

29. Podkreśla zwłaszcza, że zalecane w strategii „Europa 2020” przejście do gospodarki niskoemisyjnej może nastąpić wyłącznie dzięki systematycznym działaniom mającym na celu rozpowszechnienie innowacji w gospodarce oraz zachęcanie do rozpowszechniania wyników badań naukowych i innowacji wśród przedsiębiorstw oraz na obszarze lokalnym, przy jednoczesnym zwiększeniu liczby kanałów transferu technologicznego z uczelni wyższych i ośrodków badawczych do przedsiębiorstw, a także stworzeniu możliwości studiów doktoranckich dla naukowców w celu podniesienia konkurencyjności lokalnych systemów produkcyjnych.

Komplementarność i synergia z innymi funduszami, zwłaszcza z EFRR

30. Przypomina, że w opinii w sprawie wkładu polityki spójności w strategię „Europa 2020” stwierdzono, iż konieczna jest ściślejsza interakcja między funduszami o ściśle terytorialnym charakterze (EFS i EFRR), tak by stworzyć możliwości zatrudnienia i rozwinąć zdolność do zatrudnienia poprzez szkolenie i kształcenie. Uważa, że do ujednoczenia celów i zintegrowania działania poszczególnych funduszy wspólnotowych, a także do ich dostosowania do celów strategii „Europa 2020” powinny posłużyć głównie wspólne ramy strategiczne przewidziane w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności.

31. Uważa ponadto, że jako uosobienie zasady partnerstwa pakt terytorialny jest narzędziem przydatnym do większego ujednoczenia na szczeblu poszczególnych państw członkowskich, a także na szczeblu lokalnym i regionalnym.

32. Podkreśla, że cele Europejskiego Funduszu Społecznego ukierunkowane na zasoby ludzkie mają wyraźny komplementarny charakter zarówno wobec EFRR, jak i EFRROW oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego. Uważa zatem, że optymalną synergię osiągnięto by dzięki zintegrowanemu programowaniu i ściśle skoordynowanemu zarządzaniu bez uszczerbku dla niezależności poszczególnych funduszy, określania specyficznych cech i wyznaczania na szczeblu europejskim minimalnych progów przydzielania środków na każdy z funduszy, tak by zapewnić możliwą do przyjęcia, rozsądną równowagę między przyznanymi na nie środkami. Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do czerpania nauki z dostępnych sprawdzonych rozwiązań w zakresie zintegrowanego wykorzystania EFRR i EFS na szczeblu lokalnym. Przykładem takiego rozwiązania jest wspólny dla EFRR i EFS organ zarządzania programem, które to podejście odnotowało już pewne postępy w maksymalizowaniu oddziaływania EFS i EFRR w terenie i wspieraniu komplementarności tych dwóch funduszy.

33. Zaleca – w kontekście zmian w dziedzinie kosztów kwalifikowalnych (oraz kosztów niekwalifikowalnych) w ramach różnych funduszy – analizę zasad finansowania krzyżowego w celu wprowadzenia dalszych uproszczeń, zarówno z punktu widzenia beneficjentów, jak i dla organów wdrażających.

34. Uważa ponadto, że większe ukierunkowanie na osiągnięcie wyników wraz ze wzmocnieniem wymiaru terytorialnego, większą skutecznością działań w dziedzinie komunikacji oraz ściślejszym powiązaniem ze zintegrowanym programowaniem regionalnym są skutecznymi instrumentami zwiększenia widoczności EFS wśród europejskich obywateli, a także jego wpływu na poszczególne systemy społeczno-gospodarcze. Komitet proponuje, by do rozwoju komplementarności EFRR i EFS zachęcać poprzez inteligentne metody komunikacji na szczeblu lokalnym, takie jak np. powierzenie zarządzania strategiami komunikacji w odniesieniu do EFRR i EFS jednemu organowi. Dzięki temu w niektórych regionach partnerzy mogli już poznać korzyści wynikające ze strategii programowych, które mimo iż koncentrują się na różnych działaniach, mają wspólne cele.

Uproszczenie systemu realizacji i ukierunkowanie go na osiągnięcie wyników (delivery system)

35. Uważa, że system zarządzania i kontroli powinien być w mniejszym stopniu zależny od wymogów przestrzegania procedur formalnych i od celów absorpcji środków, tak by bardziej koncentrować się na kluczowych kwestiach oceny rzeczywistych wyników i przestrzegania terminów realizacji, zachęcając do alternatywnej oceny wpływu finansowanych działań w celu stwierdzenia, co istotnie przynosi wyniki, a co nie.

36. Uważa, że w odniesieniu do EFS po 2013 r. należy kontynuować proces uproszczenia realizacji działań współfinansowanych w ramach programów operacyjnych, który został zapoczątkowany w ramach bieżącego programowania wraz z wprowadzeniem kosztów kwalifikowalnych w art. 11 ust. 3 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 (koszty pośrednie zadeklarowane ryczałtowo, koszty zryczałtowane wyliczone na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych, kwoty ryczałtowe) zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 396/2009. Celem jest lepsze i bardziej dogłębne uproszczenie procedur zarządzania i kontroli operacji z punktu widzenia ograniczenia oraz usprawnienia procedur biurowych i administracyjnych dla beneficjentów EFS i organów odpowiedzialnych za zarządzanie. Zwłaszcza przyjęcie procedur kontroli mających na celu ocenę współfinansowanych operacji pod kątem wyników ilościowych i jakościowych, jako bezpośrednia konsekwencja przyjęcia wyżej wspomnianych kosztów kwalifikowalnych (koszty zryczałtowane wyliczone na podstawie standardowych taryf zryczałtowanych kosztów jednostkowych, kwoty ryczałtowe), może się przyczynić do skutecznego wykorzystania EFS.

37. Uważa ponadto, że wpływ środków finansowanych w ramach EFS jest trudniejszy do oszacowania od innych rodzajów działań i dlatego też należy opracować i zastosować wskaźniki wyników umożliwiające lepsze monitorowanie

skutków działań finansowanych z EFS, nie tylko z finansowego punktu widzenia, lecz przede wszystkim z punktu widzenia poprawy warunków życia i pracy osób, które są bezpośrednimi beneficjentami tychże działań. Używane wskaźniki powinny być jasno zdefiniowane, łatwe do zmierzenia i określenia ilościowego oraz jednolicie stosowane.

38. W tym kontekście przypomina opinię KR-u w sprawie: „Pomiar postępu: wyjść poza PKB”⁽¹²⁾, w której podkreślono potrzebę uzupełnienia PKB o kryteria obejmujące aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe, a także potrzebę opracowania całościowego indeksu środowiskowego i przeprowadzenia zharmonizowanego badania społecznego na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym⁽¹³⁾. Podkreśla, że wybór wskaźników i ich treści powinien być wynikiem szerokiego oddolnego udziału społeczności lokalnych, regionów, państw członkowskich i Unii Europejskiej w dyskusji, która dzięki włączeniu różnych podmiotów umożliwiłaby realizację celów i nadałaby legitymację działaniom politycznym UE poprzez zwiększenie poczucia odpowiedzialności obywateli za wysiłki zmierzające do przezwyciężenia kryzysu oraz ochrony środowiska i jakości życia.

39. Uważa ponadto, że dobrym rozwiązaniem wymagającym rozpowszechnienia są oceny ilościowe i jakościowe dotyczące staży, które należy sporządzać na podstawie bezpośrednich badań, a nie pośrednio na podstawie informacji administracyjnych.

40. Podkreśla, że oceny dotyczące staży pomogły na ogół w zrozumieniu stopnia skuteczności środków polityki szkoleniowej w zakresie zatrudnienia na przestrzeni od sześciu miesięcy do roku, a – w bardziej konkretnych wypadkach – zwróciły wyraźnie uwagę na znaczenie połączenia ścieżek kształcenia i/lub badań naukowych z bezpośrednimi doświadczeniami w przedsiębiorstwach lub ośrodkach badawczych.

41. Odnotowuje, że zwiększyła się przejrzystość realizacji programów wspólnotowych, lecz także – co istotne – wciąż występują często zbędne obciążenia, które prowadzą do wysokich kosztów administracyjnych, a także opóźnień w realizacji programów.

⁽¹²⁾ „Pomiar postępu: wyjść poza PKB”, sprawozdawca: Vicente Álvarez Areces, CdR 163/2010.

⁽¹³⁾ W Umbrii stworzono instrumenty pomiaru postępu społeczno-gospodarczego regionu (wychodząc zatem poza PKB), np. **wielowymiarowy wskaźnik innowacji, rozwoju i spójności społecznej**, który jest narzędziem monitorowania procesu legislacyjnego. Ponadto w oparciu o europejski model w postaci **europejskiej tablicy wyników innowacyjności (EIS)** lub też ramy oceny innowacyjności i konkurencyjności w stosunku do wszystkich innych regionów włoskich przy użyciu wskaźników aktualizowanych na podstawie całego zestawu danych, od najstarszych po najnowsze.

42. Zaleca zatem, by procedury kontroli nie prowadziły do zmniejszenia skuteczności programów i by obciążenia administracyjne były zgodne z wymogiem sprawnej i skutecznej realizacji programów, gwarantując prawidłowe zarządzanie w oparciu o jasne i proste zasady dające się jednoznacznie zinterpretować przy uniknięciu sprzeczności, zgodnie z kryteriami ogólnej proporcjonalności i efektywności kosztowej w stosunku do założonych celów.

43. Uważa, że należy zwiększyć odpowiedzialność organów zarządzających za opracowywanie odpowiednich procedur zgodnie z przepisami krajowymi i regionalnymi, ograniczając jednocześnie szczeble kontroli, które z obiektywnego punktu widzenia zazwyczaj znacznie przedłużają procedury techniczno-administracyjne i jeszcze bardziej obciążają beneficjentów.

Bruksela, 1 kwietnia 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
