



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Rozwoju Regionalnego

2010/2160(INI)

11.2.2011

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie aktualnej sytuacji i przyszłych synergii na rzecz większej skuteczności EFRR i innych funduszy strukturalnych
(2010/2160 (INI))

Komisji Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawca: Georgios Stavrakakis

PR_INI

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	10

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie aktualnej sytuacji i przyszłych synergii na rzecz większej skuteczności EFRR i innych funduszy strukturalnych (2010/2160(INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 174 akapit pierwszy i art. 175 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności¹, a w szczególności jego art. 9 ust. 4,
- uwzględniając decyzję Rady 2006/702/WE z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności²,
- **uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zarządzania i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym i podstawy dla projektów w dziedzinie polityki regionalnej³,**
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 11 marca 2009 r. w sprawie polityki spójności: **inwestowanie w realną gospodarkę⁴,**
- **uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie komplementarności i koordynacji polityki spójności ze środkami w zakresie rozwoju obszarów wiejskich⁵,**
- **uwzględniając swoją rezolucję z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie zielonej księgi w sprawie spójności terytorialnej oraz stanowiska w debacie na temat przyszłej reformy polityki spójności⁶,**
- **uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie wdrażania synergii funduszy przeznaczonych na badania naukowe i innowacje w rozporządzeniu (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju w miastach i regionach, jak również w państwach członkowskich i w Unii⁷,**
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie wkładu polityki

¹Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25.

²Dz.U. L 291 z 21.10.2006, s. 11.

³Dz.U. C 15 E z 21.1.2010, s. 10.

⁴Teksty przyjęte, P6_TA (2009)0124.

⁵Dz.U. C 117 E z 6.5.2010, s. 46.

⁶Teksty przyjęte, P6_TA (2009)0163.

⁷Teksty przyjęte, P7_TA(2010)0189.

spójności w osiągnięciu celów lizbońskich i celów strategii „UE 2020”¹,

- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie przybliżenia jednolitego rynku konsumentom i obywatelom²,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 7 października 2010 r. w sprawie polityki spójności i polityki regionalnej UE po 2013 r.³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 12 grudnia 2010 r. w sprawie dobrego sprawowania rządów w odniesieniu do polityki regionalnej UE⁴,
- uwzględniając dwudzieste sprawozdanie roczne Komisji z dnia 21 grudnia 2009 r. na temat realizacji funduszy strukturalnych (2008), (COM(2009)0617/2),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 3 marca 2010 r. „EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” (COM(2010)2020),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 31 marca 2010 r. „Polityka spójności: Sprawozdanie strategiczne 2010 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013” (COM(2010)0110),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 6 października 2010 r. „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020” (COM(2010)0553),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 19 października 2010 r. „Przegląd budżetu UE” (COM(2010)0700),
- uwzględniając piąte sprawozdanie Komisji z listopada 2010 r. w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności (piąte sprawozdanie w sprawie spójności),
- uwzględniając komunikat Komisji z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie wniosków z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (COM(2010)0642),
- uwzględniając pismo skierowane do przewodniczącego Komisji przez komisarzy do spraw polityki regionalnej, gospodarki morskiej i rybołówstwa, zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego oraz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich,
- uwzględniając art. 48 Regulaminu,
- uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju Regionalnego i opinie Komisji Budżetowej oraz Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (A7-0000/2011),

¹Teksty przyjęte, P7_TA(2010)0191.

²Teksty przyjęte, P7_TA(2010)0186.

³Teksty przyjęte, P7_TA(2010)0356.

⁴Teksty przyjęte, P7_TA(2010)0468.

- A. mając na uwadze, że zgodnie z art. 174 TFUE w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu swojej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- B. mając na uwadze, że zgodnie z punktem 40 preambuły do rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 programowanie powinno zapewniać wzajemną koordynację zarówno między funduszami, jak i między funduszami a innymi istniejącymi instrumentami finansowymi, EBI i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) oraz że taka koordynacja powinna obejmować również przygotowywanie złożonych planów finansowych i partnerstwa publiczno-prywatne,
- C. mając na uwadze, że w ramach strategii „Europa 2020” Komisja zobowiązała się wykorzystać instrumenty finansowe UE, m.in. rozwój obszarów wiejskich, fundusze strukturalne, programy dotyczące działalności badawczo-rozwojowej, sieci transeuropejskie (TEN), program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP) oraz EBI, jako elementy konsekwentnej strategii finansowania, łączącej publiczne i prywatne środki UE i państw członkowskich, w kontekście jednego z projektów przewodnich zatytułowanego „Europa efektywnie korzystająca z zasobów”, odzwierciedlając w ten sposób potrzebę spójności między politykami i instrumentami,
- D. mając na uwadze, że w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności wyraźnie uznaje się, że skuteczne działania na rzecz rozwoju regionalnego wymagają ścisłej koordynacji publicznych strategii politycznych na wszystkich szczeblach,
- E. mając na uwadze, że w swoich konkluzjach z dnia 14 czerwca 2010 r. dotyczących przygotowanego przez Komisję sprawozdania strategicznego z roku 2010 dotyczącego realizacji programów prowadzonych w ramach polityki spójności Rada podkreśliła „potrzebę dalszego zwiększania koordynacji polityki spójności z innymi politykami unijnymi i krajowymi, by tam, gdzie to konieczne, zwiększyć skuteczność w osiąganiu wspólnych celów w bardziej skoordynowany sposób”, a także „prawdziwą wartość dodaną przyjęcia jednego podejścia strategicznego oraz wspólnych zasad wykonawczych dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Społecznego, w ogólnych ramach polityki spójności”,
- F. mając na uwadze, że w piśmie skierowanym do przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso komisarze do spraw polityki regionalnej, gospodarki morskiej i rybołówstwa, zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego oraz rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich uznali „potrzebę wzmocnienia integracji poszczególnych polityk UE w celu zapewnienia zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, który Unia musi osiągnąć”, proponując „opracowanie wspólnych unijnych ram strategicznych dla EFRR, EFS, Funduszu Spójności, EFRROW oraz EFR na okres po 2013 r.”,
- G. mając na uwadze, że reforma polityki strukturalnej na okres programowania 2007–2013 doprowadziła do oddzielenia rozwoju obszarów wiejskich od ogólnych ram funduszy strukturalnych,
- H. mając na uwadze, że racjonalizacja wydatków wymaga większej skuteczności i efektywności polityk na szczeblu UE, a także na szczeblu krajowym, regionalnym i

lokalnym, oraz mając na uwadze, że ściślejsza koordynacja i komplementarność są istotnymi elementami modernizacji polityki spójności w przyszłości,

- I. mając na uwadze, że bez wspierających ram polityki obecne synergije zależą w dużym stopniu od organizacyjnych i strategicznych zdolności beneficjentów w zakresie łączenia wsparcia z różnych instrumentów UE,
- J. mając na uwadze, że podejście oparte na rozwoju lokalnym może w znaczący sposób przyczynić się do skuteczności i efektywności polityki spójności, podczas gdy skupianie się wyłącznie na kwestiach miejskich i roli miast w ramach polityki spójności mogłoby doprowadzić do zachwiania równowagi w rozwoju obszarów miejskich i wiejskich,
- K. mając na uwadze, że istnieje nagła potrzeba, a także presja w zakresie konsolidacji budżetów publicznych, oraz że wymaga to podjęcia bardziej innowacyjnych działań w celu zwiększenia oddziaływania wszelkich dostępnych sposobów finansowania, oraz mając na uwadze, że skuteczna koordynacja polityk i instrumentów przełoży się na oszczędności czasu i zasobów, a także na realnie zwiększoną skuteczność i efektywność,
- L. mając na uwadze, że należy poszukiwać koordynacji i synergii zarówno w strukturze poziomej (z zachowaniem spójności w ramach różnych polityk), jak i w strukturze pionowej (z uwzględnieniem współpracy i koordynacji pomiędzy różnymi szczeblami sprawowania rządów),
- M. mając na uwadze, że niejednolite podejście może prowadzić do powstawania luk w politykach UE czy też do tworzenia częściowo nakładających się na siebie lub wręcz sprzecznych ze sobą polityk, sprzecznych działań publicznych i powielania zasobów, co wpływa zarówno na regionalną skuteczność polityk publicznych, jak też na skutki tych polityk dla całego kraju, a także mając na uwadze, że koncepcja podejścia zintegrowanego wydaje się niewystarczająco uwypuklona w najnowszych dokumentach Komisji dotyczących polityki,
- N. mając na uwadze, że bardziej zintegrowana, spójna, skuteczna i efektywna polityka spójności wymaga większych wysiłków na rzecz dostosowania polityk UE do konkretnych potrzeb i zasobów różnych terytoriów i regionów Unii,
- O. mając na uwadze, że strategiczne wytyczne – w kontekście ogólnych wytycznych dotyczących poprawy dostępu do finansowania – wymagają lepszej koordynacji pomiędzy funduszami,
- P. mając na uwadze, że w strategicznych wytycznych wyraźnie wzywa się do sprzyjania synergii pomiędzy politykami strukturalnymi, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich, podkreślając, że państwa członkowskie powinny w tym kontekście zapewnić synergię i spójność pomiędzy działaniami, które na danym terytorium i w określonym obszarze działalności będą finansowane przez EFRR, Fundusz Spójności, EFS, Europejski Fundusz Rybacki i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW); mając na uwadze, że stwierdza się w nich także, że główne zasady przewodnie w odniesieniu do przebiegu linii podziału i mechanizmów koordynacji pomiędzy działaniami wspieranymi przez różne fundusze powinny być określone w narodowych strategicznych ramach odniesienia/krajowych planach strategicznych,

- Q. mając na uwadze, że w śródkresowym przeglądzie uznaje się ograniczony charakter elastyczności budżetowej oraz istnienie przeszkód dla zmiany priorytetów nawet w ramach programów, z jednoczesnym zwróceniem uwagi na to, że niespójności pomiędzy programami i duże obciążenia administracyjne ograniczają skuteczność,
- R. mając na uwadze, że w obecnej sytuacji pokryzysowej bardziej istotne niż przed kryzysem jest zrozumienie procesów zachodzących w gospodarkach państw członkowskich i wyników osiągniętych poprzez wykorzystanie zasobów UE,
- S. mając na uwadze, że ważną rzeczą jest zapewnienie widoczności i „europejskiej wartości dodanej” wkładu UE,
1. wzywa do zaproponowania jednolitych ram strategicznych w celu zapewnienia wspólnego podejścia oraz do wykorzystania synergii pomiędzy wszystkimi działaniami, które służą w terenie kolejnym celom polityki spójności określonym w Traktatach oraz są finansowane przez EFRR, Fundusz Spójności, EFS, EFRROW i Europejski Fundusz Rybacki;
 2. z zadowoleniem przyjmuje zawarty w przeglądzie budżetu wniosek o przyjęcie przez Komisję wspólnych ram strategicznych w celu wzmocnienia integracji polityk UE na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”; zaznacza jednak, że zwiększona synergia pomiędzy działaniami finansowanymi przez wspomniane powyżej fundusze w ramach wspólnych ram strategicznych ma kluczowe znaczenie nie tylko dla osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”, lecz także i przede wszystkim dla osiągnięcia celów polityki spójności określonych w Traktacie;
 3. z zadowoleniem przyjmuje piąte sprawozdanie w sprawie spójności, które – mimo że skupia się głównie na podkreśleniu wkładu, jaki mogą wnieść regiony i polityka spójności na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020” – zawiera jednak szereg wniosków, które potwierdzają zasadniczą rolę zwiększonej synergii pomiędzy funduszami strukturalnymi, w tym z Funduszem Spójności;
 4. uważa, że wydatki w zakresie polityki spójności muszą zostać zrationalizowane poprzez zmniejszenie rozdrobnienia instrumentów i kanałów finansowania, oraz z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji o lepsze ustalanie priorytetów i o tematyczne skupienie działań UE oraz zasobów krajowych na szeregu priorytetów w celu osiągnięcia ściślejszej koordynacji pomiędzy funduszami w zakresie wzmocnienia strategicznego charakteru tej polityki; podkreśla jednak, że państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne w dalszym ciągu potrzebują wystarczającej elastyczności, aby dostosować priorytety do swoich konkretnych potrzeb rozwojowych;
 5. podkreśla, że wiele inicjatyw w dziedzinie rozwoju gospodarczego w ramach polityki spójności nie tworzy po prostu możliwości, których wykorzystanie byłoby pożądane, lecz tak naprawdę, by móc odnieść sukces, zależy od uwzględnienia zarówno aspektu ludzkiego, jak i materialnego (na przykład ulepszenia infrastruktury nie pociągają za sobą automatycznie większego wzrostu, jeśli nie są połączone z inwestowaniem w kształcenie, przedsiębiorczość i innowacje); uważa jednak, że zwiększona synergia pomiędzy EFRR, EFS i Funduszem Spójności zmaksymalizuje oddziaływanie tych funduszy w dziedzinie rozwoju;

6. **jest zdania, że działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w ramach EFRROW oraz działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów rybackich w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego powinny być włączone w jednolite ramy wraz z innymi funduszami strukturalnymi, a mianowicie EFRR, Funduszem Spójności i EFS; wzywa zatem Komisję do dokonania oceny tego, w jakim stopniu możliwe jest zapewnienie kompleksowego podejścia do rozwoju społeczności wiejskich i rybackich, zgodnie z celem spójności terytorialnej, poprzez przesunięcie działań w zakresie rozwoju lokalnego realizowanych w ramach dwóch odnośnych funduszy do „parasola spójności” lub co najmniej poprzez bardziej wyraźną synergię pomiędzy wszystkimi funduszami; uważa, że takie podejście uwzględniłoby kluczowe polityki o oddziaływaniu terytorialnym oraz umożliwiłoby podmiotom na szczeblu regionalnym i lokalnym aktywnie zaangażowanym w procesy rozwojowe skutecznie prowadzić właściwą dla danego miejsca politykę dopasowaną do terytorialnych potrzeb obszarów wiejskich i rybackich lub małych wysp;**
7. podkreśla, że należy w coraz większym stopniu zwiększać koordynację nie tylko pomiędzy instrumentami polityki spójności jako takimi (EFRR, EFS i Fundusz Spójności), lecz także pomiędzy działaniami finansowanymi przez te instrumenty a działaniami prowadzonymi w ramach TEN, siódmego programu ramowego i CIP;
8. uważa, że wzajemne wzmocnienie i koordynacja polityk UE mogą bez wątpienia zapewnić najlepsze z możliwych rezultatów wykorzystania środków z budżetu UE;
9. **podkreśla jednak fakt, że wiele państw członkowskich zмага się z trudnościami w związku z koordynowaniem różnych funduszy i jawnie wyraziło obawy dotyczące braku synergii, a w niektórych przypadkach nawet częściowego pokrywania się funduszy; podkreśla w związku z tym że skomplikowane przepisy dotyczące zarządzania funduszami wymagają wysokiego poziomu zdolności instytucjonalnych, aby przezwyciężyć przeszkody i w zadowalający sposób koordynować proces wdrażania;**
10. **uważa, że wspólne przepisy dotyczące zarządzania, kwalifikowalności, audytu i sprawozdawczości w odniesieniu do przedsięwzięć finansowanych przez EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFRROW i Europejski Fundusz Rybacki (zwłaszcza dotyczące środków na rzecz wspierania gospodarczego zróżnicowania obszarów wiejskich i rybackich) nie tylko odegrałyby kluczową rolę w ulepszaniu i ułatwianiu skutecznego wdrażania programów polityki spójności, lecz także w istotny sposób wspomogłyby wysiłki na rzecz uproszczenia; uważa ponadto, że uprościłoby to zarówno korzystanie z funduszy przez beneficjentów, jak i zarządzanie funduszami przez władze krajowe, zmniejszyło ryzyko pomyłek podczas zgodnego z wymogami różnicowania stawek w celu odzwierciedlenia specyfiki konkretnych polityk i instrumentów oraz potrzeb beneficjentów, a jednocześnie ułatwiło uczestnictwo w programach polityki spójności mniejszym zainteresowanym podmiotom, a także wykorzystanie dostępnego finansowania;**
11. **podkreśla zatem potrzebę utrzymania i wzmocnienia modelu jednolitego ogólnego rozporządzenia, obejmującego zasady zarządzania, kwalifikowalności, audytu, kontroli i sprawozdawczości, połączonego z krótkimi i właściwymi dla konkretnego**

funduszu przepisami odzwierciedlającymi poszczególne cele polityki każdego z funduszy; podkreśla ponadto, że koordynacja musi przebiegać na wszystkich szczeblach tworzenia polityki, począwszy od planowania strategicznego, przez realizację i płatności, aż do zamknięcia, audytu, kontroli i oceny;

- 12. podkreśla jednocześnie znaczenie zwiększania zdolności administracyjnych w państwach członkowskich, na szczeblu regionalnym i lokalnym, a także pośród zainteresowanych podmiotów w celu przewyższenia przeszkód na drodze ku skutecznej synergii pomiędzy funduszami strukturalnymi a innymi funduszami oraz w celu wspierania skutecznego opracowywania polityki i jej wdrażania; podkreśla zasadniczą rolę, którą w tym względzie ma do odegrania Komisja;**
- 13. wzywa Komisję do zbadania najskuteczniejszych sposobów zwiększenia synergii w terenie; sugeruje w związku z powyższym zwrócić szczególnej uwagi na możliwość zezwolenia państwom członkowskim na zdecydowanie się na korzystanie w danym regionie z tylko jednego programu operacyjnego obejmującego różne fundusze (EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EFRROW i Europejski Fundusz Rybacki) i znajdującego się pod kontrolą jednego organu zarządzającego;**
- 14. wzywa Komisję do przedłożenia wniosków w sprawie przeglądu przepisów dotyczących finansowania krzyżowego oraz zmniejszania przeszkód w ich stosowaniu, w oparciu o rzetelne i szczegółowe dane na temat ich wykorzystywania i oddziaływania, w celu zapewnienia większego uproszczenia i pewności prawa w ich stosowaniu w porównaniu z obecnie obserwowaną sytuacją;**
- 15. wzywa Komisję do zachęcania państw członkowskich do rozszerzania mechanizmów zarządzania w ramach polityki spójności (np. programowanie, finansowanie i wdrażanie w ramach partnerstwa pomiędzy szczeblami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi) na te fundusze, które objęte są planowanymi wspólnymi ramami strategicznymi w celu zwiększenia skuteczności i efektywności wydatków publicznych;**
- 16. wzywa Komisję, aby podczas opracowywania nowych wspólnych ram strategicznych i składania wniosków w sprawie rozporządzeń uwzględniła rozwiązania umożliwiające partnerstwom lokalnym i regionalnym (miastom, miasteczkom, regionom funkcjonalnym, grupom władz lokalnych) włączanie rozmaitych źródeł finansowania UE w spójne i zintegrowane ramy na ich odnośnych terytoriach;**
- 17. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji i państwom członkowskim.**

UZASADNIENIE

Czas i miejsce na lepszą koordynację i synergę

Zdaniem sprawozdawcy uzasadnienie wzmożonych prób koordynacji wysiłków w ramach funduszy i programów UE wynika przede wszystkim z tego, że Europa właśnie wyszła z kryzysu. Jest oczywiste, że w najbliższych latach potrzeba skonsolidowania budżetów publicznych zmusi nas do większej innowacyjności i szukania silniejszych wpływów w ramach dostępnych funduszy. Jak wielu uznało, teraz jest właśnie na to szansa.

W kilku swoich rezolucjach Parlament wielokrotnie podkreślał „potrzebę synergii pomiędzy różnymi obszarami polityki sektorowej oraz zintegrowanego podejścia w tym zakresie w celu osiągnięcia optymalnych rezultatów w odniesieniu do realnego wzrostu i rozwoju” oraz że „powinno istnieć zobowiązanie do przyjęcia w tym zakresie jednolitej, elastycznej polityki UE”¹. Skupienie wspólnego działania w zakresie funduszy na szczeblu regionalnym lub lokalnym zwiększa ich wartość dodaną i umożliwia lokalnym zainteresowanym podmiotom dostosowanie poszczególnych działań do realnych potrzeb gospodarczych i społecznych, a więc i do sytuacji w zakresie zatrudnienia w danym regionie (lokalna strategia rozwoju, plany rozwoju właściwe dla danego miejsca itp.).

Koordynacja środków – dotychczasowe rezultaty

Jeśli chodzi o EFS, doświadczenie wyraźnie pokazuje, że finansowanie działań gospodarczych z EFRR (innowacje, badania, MŚP, ochrona środowiska itp.) może być skuteczniejsze, jeśli będzie ściśle koordynowane i zintegrowane z działaniami podejmowanymi przez ten fundusz, zwłaszcza że sukces większości programów i działań w dużej mierze zależy od pomyślnego połączenia kilku czynników, z których najistotniejszą rolę odgrywa rozwój społeczny. Zwiększenie europejskiej wartości dodanej obu funduszy strukturalnych wiąże się z postępowaniem w osiągnięciu synergii między działaniami gospodarczymi i społecznymi.

Reforma polityki strukturalnej na okres programowania 2007–2013 doprowadziła do oddzielenia Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich od ogólnych ram funduszy strukturalnych. Podkreślono, że to oddzielenie nie powinno prowadzić do powielania czy omijania celów oraz że zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich należy zapewnić te same szanse rozwoju, ale już u samych podstaw powyższego istnieją sprzeczne dowody. Skuteczność polityki rozwoju obszarów wiejskich wymaga ścisłej koordynacji z wdrażaniem zarówno środków z EFRROW, jak i instrumentów polityki regionalnej. W tym kontekście Parlament Europejski konsekwentnie podkreślał, że należy zapewnić ścisły nadzór nad oddzieleniem rozwoju obszarów wiejskich od polityki spójności, aby ocenić jego rzeczywisty wpływ na rozwój obszarów wiejskich. Wyniki oddzielenia EFRROW od obszaru polityki spójności należy poddać dokładnej ocenie.

Potrzeba, z jednej strony, zwiększenia elastyczności w wykorzystaniu środków, a z drugiej – kultury administracyjnej promującej podejście wielodyscyplinarne i uproszczenie zarządzania funduszami, nie jest niczym nowym. W obszarze synergii między funduszami strukturalnymi, siódmym programem ramowym w zakresie badań naukowych, rozwoju technologicznego i

¹Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 marca 2009 r. (P6_TA(2009)0163).

demonstracji oraz programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji Parlament Europejski podkreślił, że należy unikać wysokiego skupienia możliwości w klastrach gospodarczych i najważniejszych regionach UE, ubolewając, że synergie w finansowaniu nie są jeszcze dobrze znane.

„Tak” dla synergii, ale w jaki sposób?

Istotne elementy koordynacji zostały już wprowadzone, ale mogą one być udoskonalane na rzecz jeszcze lepszej synergii. Instrumenty polityki spójności UE (EFRR, EFS i Fundusz Spójności) są zarządzane we wspólnych ramach rozciągających się od wytycznych strategicznych aż do płatności i sprawozdawczości. To jednak nie wystarczy. Można usprawnić koordynację instrumentów polityki spójności, a nawet koordynację w szerszym zakresie.

Zintegrowany system planowania i realizacji może obejmować wszystkie obszary polityki, na przykład w ramach krajowego planu rozwoju, lub może obejmować kilka obszarów polityki, dzięki czemu będzie dotyczył określonych złożonych problemów (np. strategia „Europa 2020”). Skuteczność planowania zintegrowanego polega na zrozumieniu, że nie można rozwiązywać skomplikowanych problemów jedynie przez rozpatrywanie ich z jednego punktu widzenia – problemu bezrobocia nie można rozwiązać jedynie przez szkolenie bezrobotnych, trzeba też wprowadzać polityki tworzenia miejsc pracy, takie jak wsparcie dla MŚP, tworzenie nowych przedsiębiorstw itp. Jeśli dany kraj lub region jest słabo rozwinięty, a jego celem jest zapewnienie luki rozwojowej, to wprowadzenie osobno zarządzanych polityk sektorowych, na przykład w zakresie infrastruktury związanej z transportem i ochroną środowiska, nie przyniesie znaczących skutków dla ogólnego rozwoju tego kraju lub regionu¹. Niejednolite podejście może prowadzić do powstania częściowo nakładających się na siebie lub wręcz sprzecznych ze sobą polityk, sprzecznych działań publicznych i powielania zasobów, co wpływa zarówno na regionalną skuteczność polityk publicznych, jak też na skutki tych polityk dla całego kraju².

W kontekście polityki spójności UE oznacza to, że aktualny system planowania i realizacji, łączący polityki (i ich finansowanie) na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, rozwoju przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, rozwoju infrastruktury itp. ma na celu zapewnienie luki rozwojowej w regionach otrzymujących wsparcie. Osobno każda z tych polityk osiągnęłaby mniejsze wyniki w porównaniu z tym, co osiągają wspólnie w ramach zintegrowanego systemu planowania i realizacji. Połączenie w jedną całość planowania i wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz sprawniejsze zintegrowanie ich na nowo z Funduszem Rozwoju Obszarów Wiejskich i Funduszem Rybackim jest kluczem do odblokowania potencjału regionów pozostających w tyle.

Synergia i koordynacja nie zakładają jednego uniwersalnego rozwiązania. Wymagają za to ściślejszej, strategicznej koordynacji instrumentów, polityk i uczestników, aby można było realizować starannie zaplanowane działania i programy, uwzględniające w jednym zintegrowanym podejściu dotyczącym konkretnego miejsca specyfikę terytorialną i

¹Publikacja OECD „Regions matter: economic recovery, innovation and sustainable growth” [Regiony mają znaczenie: ożywienie gospodarcze, innowacje i zrównoważony wzrost], 2009 r., s. 125.

²Idem.

porównywalne zalety każdego regionu lub jego cechy szczególne¹.

W związku z powyższym, sprawozdawca uważa, że obecny etap – dość trudny z uwagi na to, że powoli pokonujemy skutki kryzysu finansowo-gospodarczego – dał nam możliwość wykorzystania czasu zbliżających się negocjacji nad następnymi wieloletnimi ramami finansowymi do tego, aby zwiększyć synergie płynące z funduszy i programów UE poprzez **wprowadzenie jeszcze bardziej dalekosiężnego mechanizmu koordynacji**. Będzie w związku z tym konieczne uwzględnienie obecnych wytycznych strategicznych na nowym szczeblu planowania strategicznego poprzez ustanowienie jednolitych ram strategicznych i uzupełnienie ogólnych ram instrumentów polityki spójności UE o dodatkowe powiązania z innymi programami dotyczącymi UE.

¹Badanie „Applied Research Project of EDORA -European Development Opportunities for Rural Areas” [Projekt stosowanych badań naukowych EDORA – Europejskie możliwości rozwoju na obszarach wiejskich], przeprowadzone w ramach programu ESPON 2013, lipiec 2010 r., część B, s. 48.