

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 472. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 CZERWCA 2011 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji węgierskiej)**

(2011/C 248/01)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

W dniu 15 listopada 2010 r. Péter GYÖRKÖS, stały przedstawiciel Węgier w Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu przyszłej prezydencji węgierskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 9 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi i zalecenia

### 1.1 Zalecenia

1.1.1 EKES jest przekonany, że reakcja Unii Europejskiej na kryzys **oraz koncepcja strategii „Europa 2020”, wraz z jej celami** i projektami przewodnimi, wyznaczają właściwy kurs; jest ponadto przekonany, że proponowane działania i instrumenty są obiecujące. Strategia ta – podobnie jak „Pakt euro plus” – jest ukierunkowana na wprowadzenie niezbędnych zmian jakościowych oraz na aspekty potencjalnego wzrostu.

1.1.2 UE w dalszym ciągu pogłębia i wzmacnia proces integracji. EKES jest zdania, że jeśli Unia Europejska i jej państwa członkowskie pragną zwiększać stopień integracji, konieczne będzie **wprowadzenie do 2020 r. zdecydowanych zmian, zwłaszcza jakościowych, w odniesieniu do ich instytucji** oraz systemów prawnych i finansowych. Wymaga to jednocześnie zarówno zrównoważonej (długoterminowej) stabilności,

konkurencyjności (potencjału wzrostu), jak i większej (gospodarczej, społecznej i terytorialnej) spójności.

1.1.3 W kilku swoich opiniach EKES podkreślał, że polityka spójności stanowi „wartość historyczną UE”, której **trzy założenia** – konwergencja, zwiększanie konkurencyjności regionalnej poprzez tworzenie miejsc pracy i ściślejsza współpraca terytorialna – powinny być **utrzymane i wzmacniane**. Mniej rozwinięte europejskie państwa i regiony muszą rzeczywiście zwiększać inwestycje infrastrukturalne oraz inny kapitał, co ma podstawowe znaczenie dla przyspieszania potencjalnego wzrostu.

1.1.4 O ile EKES jest przekonany, że środki finansowe przeznaczone na wspieranie polityki spójności miały w znacznym stopniu pozytywne skutki, o tyle jest jednak zdania, że tego typu finansowanie może, a nawet powinno być w dalszym ciągu rozwijane i restrukturyzowane, a w szczególności, że **skuteczność i wydajność finansowania i dokonywania**

**wydatków mogłaby zostać poprawiona.** Instrumenty polityki spójności powinny zostać dostosowane do strategii „Europa 2020” w taki sposób, aby nie osłabiać europejskiej polityki spójności.

1.1.5 EKES zaleca, aby podczas dokonywania przeglądu obecnych celów i instrumentów polityki spójności przeanalizowano możliwość dostosowania ich do aspektów strategii „Europa 2020” w następujący sposób:

#### 1.1.5.1 Obecne cele i instrumenty polityki spójności

Polityka spójności			
Cele	Fundusze strukturalne i instrumenty		
Konwergencja/zrównoważony wzrost	EFRR	EFS	Fundusz Spójności
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR	EFS	
Europejska współpraca terytorialna	EFRR		

#### 1.1.5.2 Strategia „Europa 2020”: trzy powiązane priorytety

- rozwój inteligentny: rozwój *gospodarki opartej na wiedzy i innowacji*;
- rozwój zrównoważony: wspieranie *gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej*;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie *gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność społeczną i terytorialną*.

1.1.5.3 EKES zaleca, aby w ramach polityki spójności wyraźnie podkreślano cele społeczne, socjalne i solidarnościowe, a także wykorzystanie **funduszy strukturalnych dla celów inwestycyjnych w ścisłej współpracy z innymi europejskimi funduszami**. W przeciwnym razie dążenie do silnego wzrostu gospodarczego w ramach strategii „Europa 2020”, co samo w sobie jest całkowicie dopuszczalne, mogłoby przyćmić cele dotyczące spójności społecznej i terytorialnej.

1.1.5.4 Jeśli hierarchia celów funduszy strukturalnych z zakresu konkurencyjności i konwergencji zostałaby zmieniona, a koncepcja „**wielofunduszowa**” stała się czynnikiem dominującym, cele strategii „Europa 2020” i polityki spójności byłyby dość zbieżne, a fundusze strukturalne UE mogłyby bardziej skutecznie przyczynić się do zwiększania konkurencyjności regionalnej.

Strategia „Europa 2020”		Polityka spójności (struktura zreformowana)		
Cele/instrumenty	Projekty przewodnie	Cele/instrumenty	Fundusze strukturalne i instrumenty	
<b>Rozwój inteligentny</b>	Europejska agenda cyfrowa, Unia innowacji, Mobilna młodzież	<b>Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie</b>		
Badania/innowacje, kształcenie, społeczeństwo cyfrowe		Większa konkurencyjność/atrakcyjniejsza lokalizacja, rozwój kapitału ludzkiego/kształcenie itp., innowacje/socjetywność wiedzy		
<b>Rozwój zrównoważony</b>	Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Polityka przemysłowa w erze globalizacji	<b>Konwergencja</b>		
Energia ekologiczna/socjetywność świadome aspektów ochrony środowiska/tworzenie sieci kontaktów/małe przedsiębiorstwa		Rozwój środowiskowy i infrastrukturalny sprzyjający wzrostowi, rozwój instytucjonalny		
<b>Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu</b>	Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, Europejski program walki z ubóstwem	<b>Europejska współpraca terytorialna</b>		
Równy dostęp/lepsze i liczniejsze miejsca pracy		Współpraca na szczeblu lokalnym, regionalnym i makroregionalnym		

1.1.6 EKES uznaje, że przedstawiona powyżej harmonizacja strukturalna wymagałaby wprowadzenia **radikalnych zmian i skoncentrowania się na określeniu celów szczegółowych**: wystąpiła m.in. potrzeba określenia uzupełniających celów dotyczących konkurencyjności i poszerzenia współpracy

terytorialnej, by uwzględnić wsparcie dla działań makroregionalnych. Jeśli nie będzie możliwości stworzenia bezpośrednich powiązań między strategią „Europa 2020” a polityką spójności UE, ich cele i środki, a także skuteczność wdrażania tych strategii politycznych, mogą zostać znacząco ograniczone.

1.1.7 Taka harmonizacja strukturalna mogłaby mieć miejsce, gdyby UE uznała **spójność** i politykę spójności w szerszym sensie za **priorytet równy konkurencyjności**. Musiałoby to znaleźć odzwierciedlenie w wysokości środków finansowych przydzielanych na realizację obu priorytetów. Jednocześnie nie jest to jedynie kwestia dalszego przeznaczania w przyszłości środków finansowych na kwestie spójności, ale **wydawania ich w bardziej wydajny sposób**.

1.1.7.1 EKES wzywa do natychmiastowego udoskonalenia wniosków dotyczących systemu uwarunkowania *ex ante* i *ex post*, który ma zostać stworzony w celu monitorowania wydajności i skuteczności unijnej polityki spójności. System ten nie może jednak podważać procesu upraszczania instrumentów na rzecz spójności w całej ich rozciągłości; wręcz przeciwnie, powinien on ograniczać koszty wdrażania i zwiększać przewidywalność. EKES wyraża nadzieję, że zmiany instytucjonalne i administracyjne doprowadzą do uproszczenia i zwiększenia wydajności tego systemu. Istnieje potrzeba stworzenia modelu umożliwiającego dokonywanie oceny interakcji powstających podczas realizacji celów strategii „Europa 2020”, krajowych programów reform i polityki spójności na podstawie specyficznych uwarunkowań w poszczególnych państwach i regionach korzystających ze środków w ramach polityki spójności.

1.1.8 EKES zgadza się, że **wszystkie strategie polityczne UE powinny przyczynić się do powodzenia strategii „Europa 2020”**. W przeglądzie budżetu UE przedstawiono nowe podejście do programowania strategicznego w odniesieniu do polityki spójności. EKES w pełni popiera utworzenie przez Komisję Europejską **wspólnych ram strategicznych**, które **przekształcają założenia i cele** strategii „Europa 2020” w priorytety **inwestycyjne**. Ramy te będą obejmować wszystkie fundusze UE, a ponadto będą integrować wszystkie inne instrumenty finansowe UE.

1.1.9 EKES powtarza, że **Europejski Fundusz Społeczny** powinien – jako instrument UE na rzecz propagowania inwestycji w zasoby ludzkie – wspierać trzy priorytety strategii „Europa 2020” tj. inteligentny, sprzyjający włączeniu społecznemu i zrównoważony rozwój. Strategie polityczne z zakresu zatrudnienia, szkoleń, kształcenia, aktywnego włączenia i równości szans odgrywają w tym względzie podstawową rolę.

1.1.10 EKES jest zdania, że **osiągnięcie poszerzonych celów wymaga wzmocnienia instytucjonalnej struktury EFS** i zwiększenia jego skuteczności w taki sposób, aby nie prowadziło to do jakiegokolwiek zwiększenia obciążeń administracyjnych. Ważne jest, aby EFS odgrywał kluczową rolę w poprawianiu sytuacji grup społecznych w szczególnie niekorzystnym położeniu (np. imigrantów, mniejszości, osób niepełnosprawnych lub ludności romskiej) i w tworzeniu warunków sprzyjających ich integracji.

1.1.11 EKES podkreśla, że koordynowanie strategii politycznych, które są finansowane z różnych funduszy polityki spójności UE i instrumentów strategii „Europa 2020”, może mieć wpływ na realizację ich pierwotnych celów i naruszyć ich integralność terytorialną, co może doprowadzić do ich zmiany; w trakcie ich wdrażania mogą pojawić się nowe perspektywy o podstawowym znaczeniu. Należy stworzyć mechanizmy powtarzającego się planowania, kierowania i monitorowania. Najważniejszą cechą takiego powtarzającego się procesu jest

to, że w „umowie o partnerstwie” należy zdefiniować nie tylko przygotowawcze kroki rozwoju, ale również pełny proces wdrożenia, jego warunki i wskaźniki wydajności; strony takiej umowy muszą jednak być również świadome tego, że ogólne cele komitetów zarządzających mogą zostać zmienione w oparciu o ciągłe monitorowanie beneficjentów.

1.1.12 Komitet podkreśla, że z punktu widzenia realizacji celów strategii „Europa 2020” konieczne jest zwiększenie koordynacji w zakresie zarządzania poszczególnymi funduszami, przede wszystkim Funduszem Spójności, funduszami strukturalnymi i funduszami innowacyjnymi.

1.1.13 EKES zgadza się, że **w perspektywie długoterminowej** istnieje wiele przesłanek przemawiających za integracją wszystkich elementów polityki strukturalnej UE (w tym np. strategii „Europa 2020”, polityki spójności, WPR lub EBI) **w ramach** w pełni spójnego zbioru ogólnych wspólnotowych **strategii politycznych, który mógłby nosić nazwę strategii „Europa 2050”**, by uniknąć konfliktów. Pozwoliłoby to na ściślejszą współpracę i koordynację polityczną i techniczną, nie oznaczając końca poszczególnych strategii politycznych. Oczywiście dopóki kompetencje w zakresie różnych części poszczególnych strategii politycznych będą rozdzielone między UE i państwa członkowskie, założenie to będzie trudne do zrealizowania. Wzmacnianie wymiaru regionalnego mogłoby być odpowiednim sposobem stopniowego osiągnięcia pożądanego celu.

1.1.14 Tworzenie policentrycznej Europy składającej się z sieci „inteligentnych” lokalizacji wymaga pracy zespołowej, która będzie możliwa wyłącznie w kontekście współpracy między poszczególnymi zainteresowanymi stronami. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest współpraca na obszarach transnarodowych, jak i tworzenie makroregionalnych strategii rozwoju, które łączą **zainteresowane strony** pochodzące z różnych państw i sektorów.

## 1.2 Regiony i spójność

1.2.1 Zdaniem EKES-u **konkurencyjność UE** w znacznym stopniu zależy od **zwiększania konkurencyjności regionalnej**.

1.2.2 EKES jest przekonany, że powstające formy współpracy makroregionalnej mają podstawowe znaczenie pod wieloma względami. Jak już podkreślano w kilku opiniach (w sprawie regionów Morza Bałtyckiego i Dunaju), pomoc udzielana w ramach funduszy strukturalnych pozwala na określanie strategii w ramach **sieci transeuropejskich, zarówno fizycznych, jak i innego rodzaju**, potrzebnych Unii Europejskiej do utrwalenia jej konkurencyjności i atrakcyjności jako lokalizacji.

1.2.3 EKES jest zdania, że przyszłość Unii Europejskiej i utrwalenie jej jedności politycznej zależy również od **jej umiejętności wykraczania poza ograniczone granicami państw regionalne podejście oparte na danych statystycznych**. Jasne jest, że osiągnięte przez kilka ostatnich lat postępy w zakresie podejścia regionalnego, złożonych programów i powiązań horyzontalnych, jak i konsolidacji klastrów, pozwolą na pełen rozwój społecznego i terytorialnego wymiaru europejskiej gospodarki.

1.2.4 Zdaniem Komitetu **nie należy realizować równoległych, a czasem w pełni identycznych celów w ramach różnych obszarów polityki**, ani tworzyć innych zbiorów instrumentów niż stosunkowo dobrze ugruntowane instrumenty polityki spójności.

1.2.4.1 Staje się coraz bardziej jasne, że najbliższe dziesięciolecie będzie musiało być dekadą funkcjonalnych regionów. Regiony mogą mieć jedno lub kilka centrów, dysponować transgranicznymi horyzontalnymi powiązaniem regionalnymi i wertykalnymi powiązaniem gospodarczymi, wspieranymi przez potencjał prawny, finansowy i instytucjonalny „**wzmocnionej współpracy**”. W związku z tym nowe znaczenie terminu „regionalny” może doprowadzić do powstania nowego wymiaru w ramach strategii inteligentnej Europy. Biorąc jednak pod uwagę to, że niektóre regiony pozostają w tyle – i będzie się to utrzymywać – niezbędne jest stworzenie programu pozwalającego im nadrobić zaległości.

1.2.5 EKES jest przekonany, że **obszary, na których należy się skoncentrować**, obejmują: przekształcanie europejskiej gospodarki tak, by stała się odnoszącym sukcesy partnerem na arenie międzynarodowej, zwiększanie potencjału wzrostu, zmniejszenie dysproporcji regionalnych, wspieranie mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność na obszarach najbardziej oddalonych, udostępnianie nowych zasobów, zwiększanie poziomu świadomości w zakresie środowiska naturalnego i zdrowego stylu życia, poprawianie jakości kształcenia, motywowanie ludzi młodych, wspieranie innowacji, zachęcanie obywateli do zaangażowania się w różnorodne procesy oraz wzmacnianie europejskiej tożsamości.

### 1.3 Miasta i konurbacje

1.3.1 EKES podkreśla, że konkurencyjność Europy w znacznym stopniu zależy od jej metropolitalnych miast i metropolitalnych regionów, w których przedsiębiorstwa mogą czerpać korzyści z oszczędności poczynionym dzięki zgrupowaniu i z sieci łączących rynki światowe. **Obszary miejskie mogą ogólnie stanowić bodźce wzrostu** i centra kreatywności i innowacji. Możliwe jest osiągnięcie wyższych poziomów wzrostu i tworzenie miejsc pracy, pod warunkiem, że osiągnięta zostanie masa krytyczna podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa, uniwersytety i instytucje badawcze. Problemy miejskie, niezależnie od tego, czy są związane z degradacją środowiska naturalnego, czy z wykluczeniem społecznym, wymagają określonej reakcji i bezpośredniego zaangażowania władz właściwego szczebla.

1.3.2 Zdaniem EKES-u należy opracować **ambitny program rozwoju miast**, w którym w bardziej przejrzysty sposób określono by środki finansowe przeznaczone na rozwiązanie miejskich problemów i w ramach którego władze miejskie odgrywałyby większą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu strategii rozwoju obszarów miejskich.

1.3.3 W zależności od położenia geograficznego systemy miejskie są uzupełniane przez różnorodne powiązane z nimi **rejon**y. EKES nie zgadza się na utrzymywanie „tradycyjnej” wrogości między miastami a wsiami. Korzyści, jakie można osiągnąć dzięki **partnerstwom obszarów wiejskich i miejskich**, w dużej mierze są zależne od lokalnych, a w związku z tym niepowtarzalnych, czynników kontekstowych.

### 1.4 Obszary wiejskie i rolnictwo

1.4.1 EKES jest zdania, że w kontekście kierunku przyjętego w ramach **strategii „Europa 2020”, polityka spójności** z jednej strony i **wspólna polityka rolna** z drugiej strony mają podstawowe znaczenie, zwłaszcza w odniesieniu do **zintegrowanego rozwoju terytorialnego**. Rolnictwo, będące ważnym źródłem dynamiki gospodarczej, w dalszym ciągu jest dla UE sektorem strategicznym, zarówno pod względem bezpieczeństwa żywnościowego i jego potencjału w zakresie wzrostu i zatrudnienia na obszarach wiejskich, jak i jego wkładu w zwalczanie zmiany klimatu.

1.4.2 W tym kontekście te dwie strategie polityczne muszą **skierować połączone wysiłki na te wspólne przekrojowe cele**, które obejmują przekształcenie UE w inteligentną i zrównoważoną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu, charakteryzującą się wysokim poziomem zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej.

1.4.2.1 EKES jest zdania, że inteligentne, połączone w skali świata lokalizacje na obszarach wiejskich odegrają istotną rolę w ożywieniu gospodarczym przewidzianym w ramach strategii „Europa 2020”. Podobnie jak na obszarach miejskich, sieci mają podstawowe znaczenie organizacyjne dla przedsiębiorstw i dla rozwoju regionalnego.

## 2. Wnioski

2.1 EKES podziela założenie, zgodnie z którym odniesienia polityczne w strategii „Europa 2020” dotyczące konieczności wprowadzania innowacji w dziedzinie zmiany klimatu, efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, zdrowia i zmian demograficznych, są w sposób strukturalny powiązane z celami z zakresu spójności wyznaczonymi w obszarach kształcenia, badań i rozwoju oraz społeczeństwa cyfrowego. Stanowią one – nie tylko z punktu widzenia regionów – **łącznik między celami z zakresu spójności a strategią „Europa 2020”**.

2.1.1 EKES zauważa ponadto, że istnieje **sprzeczność** między różnymi teoretycznymi podejściami a koncepcjami stosowanymi w praktyce. Nadając aspektom terytorialnym uzasadnioną rolę w procesie zapewniania spójności, Traktat z Lizbony nadał terminowi „regionalny” nowe znaczenie. To, w jaki sposób termin „region” będzie definiowany w ramach polityki regionalnej w przyszłości, nie jest bez znaczenia. Potrzebna jest definicja pozwalająca odnaleźć wspólną wizję – bez względu na to, czy z regionalnego i instytucjonalnego punktu widzenia, czy z perspektywy właściwych instrumentów prawnych i finansowych – w celu zagwarantowania ponownego, zrównoważonego wzrostu w Europie.

2.1.1.1 EKES uznaje, że **powstawanie strategii makroregionalnych jest bardzo pozytywnym procesem**, który jest ściśle powiązany z koncepcją spójności terytorialnej, wprowadzoną w Traktacie z Lizbony. Regionalne strategie polityczne w ścisłym tego słowa znaczeniu muszą w skuteczny sposób uzupełniać współpracę między większymi regionami lub między regionami, które są od siebie bardziej oddalone, ale które jednocześnie mają wspólne cele z zakresu współpracy.

2.2 Punkt przecinania się „grup” programów definiowanych m.in. pod względem przestrzennym (tj. regionalnym, terytorialnym, międzymiastowym) odzwierciedla strefy, w których



prowadzone są działania sprzyjające rozwojowi i w których oczywiście istnieje co najmniej jedno duże centrum miejskie, bez wykluczania i marginalizowania innych stref. Europejskie „centra doskonałości”, określane na podstawie zdolności innowacyjnych charakteryzujących poszczególne sektory gospodarki, nie stanowią przypadkowego nagromadzenia poszczególnych umiejętności i kompetencji w danym centrum miejskim, ale raczej odzwierciedlają **wiedzę zgromadzoną dzięki powiązaniom, które są jasno określone w przestrzeni fizycznej.**

2.2.1 Osiągnięcie „doskonałości” jest możliwe wyłącznie dzięki osiągnięciom ilościowym wyrażonym w systemie celów z zakresu spójności, środowiska, infrastruktury, kształcenia lub szkolenia. Cechą charakterystyczną tego typu obszarów jest ich otwartość. Uczestnictwo jest możliwe wszędzie, ale z przyczyn związanych z jakością w perspektywie długoterminowej możliwości powstają wokół środków ciężkości. Przewidywalność słusznie opiera się na historycznie przewidywanej stabilności wielowymiarowych możliwości regionów.

2.3 Aby możliwe było wprowadzanie innowacji, konieczne jest udzielanie wsparcia nowym formom demokracji. Tradycyjne formy konsultacji społecznych muszą zostać rozwinięte, a za pomocą instrumentów opierających się na **demokracji uczestniczącej** należy udostępniać umiejętności, aby zachęcać zorganizowane społeczeństwo obywatelskie do większej skłonności do angażowania się zgodnie z podstawowymi zasadami Traktatów UE.

2.4 Innowacyjność polega na stosowaniu w praktyce nowych pomysłów i zaleceń, uprzedzaniu konkurencji i wyprzedzaniu przewidywalnych procesów dzięki wykorzystaniu wiedzy. Jej złożoność oznacza, że łączy ona ludzkie umiejętności, możliwości techniczne i wszystkie rodzaje stosunków gospodarczych. Oczywiście ośrodki miejskie, będące **punktami centralnymi**, zapewniają odpowiednie warunki – niezbędne ramy – bez których wszystko pozostaje jedynie teorią.

2.5 Dlatego też, **bazując na analizie terytorialnej**, nieodłączną częścią systemów i strategii politycznych na rzecz wsparcia finansowego musi być oferowanie skoordynowanego równoległego wsparcia dla innowacji i działań mających na celu nadrobienie zaległości.

2.6 O ile prawdą jest, że strategia „Europa 2020” jest kompleksowym programem na rzecz wzrostu, konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i polityki strukturalnej, to w szerszej perspektywie globalnej jest ona również **programem na rzecz wspierania Europy w osiągnięciu konkurencyjności na światowym rynku.**

2.7 Z powyższym powiązane są zarówno cele strategii „Europa 2020”, jak i cele polityki spójności. Jednak w odniesieniu do strategii „Europa 2020” instytucjonalnym ramom służącym wdrażaniu ich celów **brakuje** wspólnych, nowych finansowych i prawnych elementów, których wzajemne oddziaływanie mogłoby pozwolić tym ramom stać się czynnikiem wpływającym na zwiększenie wydajności. Argument, zgodnie z którym zmiany i włączenie instrumentów na rzecz spójności przyspieszyłoby rozwój ukierunkowanej na innowacje

„inteligentnej” Europy dzięki synergii osiągniętej przez zintegrowanie różnych źródeł jest słuszny, ale wyłącznie, jeśli **zakres instrumentów finansowych zostałby rozszerzony.**

### 3. Debata

3.1 Europejską odnowę polityczną i gospodarczą przyspieszył kryzys, który rozpoczął się pod koniec minionego dziesięciolecia.

3.1.1 Unia Europejska potrzebuje **większej integracji gospodarczej**, a jest tak po części za sprawą kryzysu ogólnosiwiatowego. Zdaniem Komitetu jest to proces pozytywny, ponieważ wzmacnia UE, ale jednocześnie jest trudny, ponieważ współpraca między dwudziestoma siedmioma państwami nie przebiega bezproblemowo. Pomimo wszystkich towarzyszących mu problemów, jednym z głównych założeń leżących u podstaw tej większej integracji gospodarczej (a w rezultacie politycznej) jest stworzenie „polityki gospodarczej UE”. **Wiążą się z tym trzy główne aspekty** (1):

#### a) Stabilność

Za pomocą paktu na rzecz stabilności i wzrostu UE rozszerza zakres wspólnej kontroli na sektory wiążące się z ryzykiem dla stabilności i ustanawia mechanizm zarządzania w sytuacji kryzysowej (europejski mechanizm stabilizacji finansowej i europejski mechanizm stabilności).

#### b) Rozwój i konkurencyjność. W

tym celu UE przyjęła **strategię „Europa 2020”** oraz **„Pakt euro plus”**.

#### c) Spójność

UE wdraża **politykę spójności i wspólną politykę rolną** w celu zmniejszenia różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych.

3.2 Przyjęte zmiany, podstawowe dokumenty i strategie określają **sposób dokonania odnowy**, zapewniając warunki i narzędzia, za stosowanie których wspólnie odpowiadają UE i krajowi przywódcy polityczni. Dostępne są różnorodne instrumenty – które należy stosować **łącznie** – służące zapewnianiu stabilności, wzrostu i konkurencyjności oraz osiągnięciu spójności.

3.3 Samo zadanie połączenia strategii „Europa 2020” z polityką spójności odzwierciedla dwutorowość. Daje ono wyobrażenie na temat zagrożenia nieodłącznie związanego z opozycją między wolnością rynkową a zrównaniem społecznym lub terytorialnym. **Obecnie, w czasach ograniczonego finansowania, gdy wsparcie dla jednej koncepcji odbywa się kosztem innej, zagrożenie to jest jeszcze większe. Do większej spójności należy dążyć poprzez poprawę warunków rozwoju i konkurencyjności. W obecnej sytuacji ogólnosiwiatowej mniej rozwinięte państwa członkowskie czy regiony nie mogą już tracić czasu.**

(1) Zob. Traktat z Lizbony, art. 3 ust. 3 i art.174 TFUE.

3.4 Finanse publiczne w kilku państwach członkowskich były trwale osłabiane przez kryzys i trudno będzie dokonać ich konsolidacji w momencie, gdy oprócz tego pojawi się problem kosztów związanych ze starzejącym się społeczeństwem. Mówiąc w skrócie, państwa UE czeka trudna przyszłość.

3.5 W strategii „Europa 2020” dość słusznie powstrzymano się przed wprowadzaniem rozróżnienia między reformami strukturalnymi, które można wprowadzić jedynie w perspektywie długoterminowej, a środkami mającymi na celu wspieranie ożywienia gospodarczego w perspektywie krótkoterminowej.

3.6 Powodzenie tej strategii nie powinno zależeć od krótkoterminowych tendencji gospodarczych. To właśnie środki zainwestowane w powolne zmiany strukturalne „sterują” sektorami, które z kolei – dzięki wprowadzającym w nich konkurencyjnym innowacjom – dobrze nadają się do tego, by zmienić system sam w sobie.

**3.7 Elementy potencjalnego rozwoju pokrywają się z kilkoma celami strategii (i słusznie); istnieje jednak kilka niezamierzonych rozbieżności.**

3.7.1 Wśród celów strategii „Europa 2020” – z punktu widzenia potencjału wzrostu – wyższa stopa zatrudnienia i wyższe poziomy edukacji pokrywają ilościowe i jakościowe aspekty siły roboczej. Cele dotyczące wydatków na badania i rozwój, jak i cele z zakresu energii i klimatu, są powiązane z jakością zainwestowanego kapitału i ze zrównoważonym środowiskiem. Jednocześnie w strategii tej brak kilku czynników określających ilość i jakość kapitału (inwestycji i ich standardów technicznych), jak i łącznej produktywności czynników produkcji. W strategii tej duże znaczenie przywiązuje się do wydatków na badania i rozwój, ale w nieodpowiedni sposób uwzględnia się proces wprowadzania innowacji w spółkach lub innowacje gospodarcze i społeczne, które różnią się od działań z zakresu badań i rozwoju.

3.7.2 W świetle powyższego, strategia „Europa 2020” odzwierciedla podejście gospodarcze **zgodne z potrzebami i cechami powolnie rosnących gospodarek rozwiniętych** o znacznych możliwościach w zakresie badań i rozwoju i stosunkowo niskich wskaźnikach inwestycji; w perspektywie długoterminowej nawet takie niskie wskaźniki okazały się wystarczające, by sprostać pojawiającym się wyzwaniom strukturalnym. W krajach rozwiniętych nie ma wątpliwości, że badania, rozwój i innowacje mają największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Patrząc z tej perspektywy, spójność – mimo, że niekoniecznie musi być sprzeczna z konkurencyjnością – zajmuje drugie miejsce.

3.7.3 Jednak w nowych państwach członkowskich UE o niższym poziomie rozwoju gospodarczego konieczne jest dokonywanie inwestycji w infrastrukturę i inne obszary, by nadrobić zaległości. W takich krajach istnieje mniejsza szansa na to, by badania i rozwój – w odróżnieniu od inwestycji – były główną siłą napędową wzrostu. Pomimo, że w dokumencie Komisji<sup>(2)</sup> wspomina się w tym względzie o spójności, w projekcie w niewystarczającym stopniu podkreśla się udzielanie krajom mniej rozwiniętym pomocy pozwalającej im nadrobić zaległości.

**3.8 Bez znajomości sposobów przydzielania funduszy nie można zrozumieć strategii „Europa 2020”.** Z jednej strony między rokiem 2010 a 2013 istnieje „szary okres”, w którym wciąż będzie miała zastosowanie obowiązująca perspektywa finansowa i która nie zawsze będzie zgodna z celami strategii „Europa 2020” (np. agendą cyfrową). Z drugiej strony cele przyjęte w kontekście strategii „Europa 2020” w znacznym stopniu determinują wydatki z kolejnego budżetu UE. **Biorąc to pod uwagę, należałoby połączyć cele tej strategii z priorytetami ram finansowych.**

3.9 Wyniki analiz pokazują, że wysiłki włożone w nadrobienie zaległości z czasem zwracają się wielokrotnie, przynosząc jednocześnie wiele innych korzyści:

- po pierwsze: można wykazać, że inwestycje pochodzące z budżetu UE zapewniają wyższy od przeciętnego wzrost w wynikach finansowych gospodarki UE (PKB) dzięki transferom zaawansowanych technologii, wysokiemu odsetkowi przywozu w ramach inwestycji, wykwalifikowanej sile roboczej, korzyściom wynikającym z tańszej infrastruktury oraz inwestycjom uzyskującym wsparcie finansowe i rozwijającym się na nowoczesnej infrastrukturze;
- po drugie: rozszerzanie jednolitego rynku, szerzej zakrojone działania usługowe i rozbudowywanie bazy wiedzy są czynnikami, które same w sobie w znacznym stopniu przyczyniają się do podejmowania działań innowacyjnych;
- po trzecie: finansowanie z funduszy strukturalnych często oznacza dla sektora MŚP kolejny rynek, dostęp do rynków lub finansowania na rzecz rozwoju;
- wreszcie: potencjalny korzystny wpływ integracji i nadrobienia strat na grupy społeczne znajdujące się w najgorszej sytuacji gospodarczej, wykluczone z rynku pracy z różnych przyczyn, jest znaczny.

3.10 EKES wyraża ubolewanie w związku z tym, że Komisja nie określiła scenariusza wzrostu, który **maksymalnie zwiększałby potencjał jednolitego rynku**, a zamiast tego koncentruje się na drastycznej konsolidacji fiskalnej jako na czynniku warunkującym wzrost. Większą uwagę należy zwrócić na czynniki wzrostu, które umożliwią państwom członkowskim dokonywanie konsolidacji, dążąc jednocześnie do zrównoważonego wzrostu. Komitet jest przekonany, że aby tego dokonać, zrównoważona polityka makroekonomiczna, w ramach której odpowiednio łączy się aspekty popytu i podaży, musi stanowić nieodłączną część każdej strategii gospodarczej ukierunkowanej na przyszłość.

3.11 Szczególnie korzystne byłoby to, gdyby programy były określane na podstawie istnienia „**centrów finansowych**” określonych w oparciu o oczekiwane rezultaty i analizę ryzyka. Z pewnością jest to niezbędny krok, ponieważ globalizacja wykracza znacznie poza granice terytorialne, a światowe rozpowszechnienie „dźwigni” innowacji, które rozwijają się na niektórych obszarach, a także ich funkcja tworzenia klastrów, w dalszym ciągu będą się umacniać.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 wersja ostateczna.

3.11.1 Tego typu obszary muszą mieć kontrolę nad własnymi środkami finansowymi i muszą samodzielnie decydować o tym, jaki priorytet nadawać różnym czynnikom rozwoju podczas przydzielania tych zasobów; poprzez długoterminowe zaangażowanie w proces wdrażania innowacji i na podstawie wytworzonej wartości dodanej muszą one być w stanie decydować o zatwierdzaniu lub wycofywaniu wsparcia finansowego.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---