

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Fundusz Spójności

(COM (2004) 494 końcowy -2004/0166 (AVC))

(2005/C 255/17)

W dniu 1 grudnia 2004 r. Rada, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, odpowiedzialna za prace Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu Sprawozdawcą był Francisco João SILVA.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 0, przy 10 wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp — początki i podstawowe cele Funduszu Spójności

1.1 Jak to przewidziano w Traktacie z Maastricht, Fundusz Spójności utworzony został w 1993 r. jako „instrument spójności finansowej”, który formalny status „funduszu” wspólnotowego zyskał na podstawie rozporządzenia 1164/94 z dnia 16 maja 1994 r. ⁽¹⁾, zmienionego od tego czasu przez rozporządzenia 1264/99 i 1265/99, oba z dnia 21 czerwca 1999 r. ⁽²⁾

1.2 Fundusz Spójności został ustanowiony jako wsparcie dla państw członkowskich, których produkt krajowy brutto był niższy od 90 % średniej wspólnotowej (po zmianach z 1999 r. wartość tę szacowano na bazie okresów trzyletnich), co oznaczało, że już od początku jego zastosowanie ograniczało się do czterech państw członkowskich: trzech, które dołączyły w ramach drugiej fali poszerzenia UE — Hiszpanii, Grecji i Portugalii, oraz — Irlandii.

1.3 Zgodnie z rozporządzeniem 1164/94, Fundusz Spójności służył wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej we Wspólnocie, dzięki wspieraniu projektów w następujących dziedzinach:

- środowisko naturalne;
- sieci transeuropejskie oraz infrastruktura transportowa; oraz
- analizy przygotowawcze i środki wsparcia technicznego dotyczące kwalifikujących się projektów.

2. Oddziaływanie Funduszu Spójności od czasu powołania po dzień dzisiejszy

2.1 Udział, jaki miały Fundusze Strukturalne, a zwłaszcza Fundusz Spójności w postębach w realizacji celu „zbieżność” w czterech Państwach Członkowskich, które dotychczas korzystały z funduszy jest dostrzegalny i wymierny.

2.2 Na przykład gęstość sieci dróg w tych czterech państwach wzrosła z poziomu 20 % poniżej średniej wspólnotowej w 1991 r. do poziomu przekraczającego średnią o 10 % w 2001 r. ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz. U. L 130 z 25.05.1994, s. 1.

⁽²⁾ Dz. U. L 161 z 26.06.1999, s. 57.

⁽³⁾ Komunikat Komisji w sprawie „Trzeciego raportu o spójności społeczno-gospodarczej”, COM (2004) 107 końcowy.

2.3 Równocześnie jednak w tej samej dziedzinie infrastruktury transportu nie odnotowano podobnej poprawy w zakresie modernizacji transportu kolejowego oraz gęstości linii kolejowych w czterech „państwach spójności”, gdzie jej poziom wynosi 55 % średniej UE.

2.4 Odnotowano również, że inwestycje w infrastrukturę transportową wspierane przez Fundusz Spójności stanowią ważny czynnik zwiększania atrakcyjności wspieranego regionu i pobudzania działalności gospodarczej, ze wszystkimi korzyściami, jakie są z tym związane, takimi jak większa wydajność i podnoszenie realnych dochodów miejscowej ludności.

2.5 Niedawno przeprowadzone badania wskazują, że pomoc z Funduszy Strukturalnych w ogóle, a zwłaszcza z Funduszu Spójności, może mieć pozytywny wpływ na przyciągnięcie do danego regionu przedsiębiorstw działających głównie w sektorze badań i rozwoju (B&R), co zawsze stanowi czynnik napędzający zrównoważony wzrost na terytorium całej UE.

2.6 W latach 1994-2001 wzrost PKB per capita w wymienionych czterech państwach członkowskich, wynoszący realnie średnio 3 %, był o 1 % wyższy od średniego rocznego wzrostu w pozostałych państwach UE ⁽⁴⁾.

3. Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie Funduszu Spójności, przedstawiony przez Komisję w 2004 r. — uwagi ogólne

3.1 Rozszerzenie Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. z 15 do 25 Państw Członkowskich (łącznie liczba członków ma wkrótce wynosić 27, a zarówno Bułgaria jak i Rumunia będą otrzymywać wsparcie z Funduszu Spójności) zmusza do przeprowadzenia poważnej debaty na temat znaczenia, pod względem jakościowym (wybór priorytetów) oraz ilościowym (środki przekazane na fundusze wspólnotowe), metod realizacji **trzech podstawowych celów Funduszy Strukturalnych**, tj. „Konwergencji”, „Regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia” oraz „Europejskiej współpracy terytorialnej”.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji w sprawie „Trzeciego raportu o spójności społeczno-gospodarczej”, COM (2004) 107 końcowy.

3.2 Potrzeba przeprowadzenia podobnej debaty jest tym bardziej nagląca, że równoczesne przyjęcie 10 nowych Państw Członkowskich, o przeciętnym poziomie rozwoju poniżej średniej UE 15, sprawiło, że zwiększyły się wyzwania na drodze do realizacji celu „Konwergencja”, której służyło utworzenie Funduszu Spójności oraz EFRR i EFS.

3.3 Stąd Komisja kieruje ok. 264 mld EUR (78 % ogólnego budżetu europejskich programów rozwojowych) na realizację celu „Konwergencja”, z czego 63 mld EUR przeznaczonych jest na Fundusz Spójności. Oznacza to istotne (o 18 mld EUR) zwiększenie budżetu Funduszu w porównaniu z okresem 2000-2006.

3.4 Mając to na uwadze, EKES pozytywnie ocenia inicjatywę Komisji w zakresie opracowania nowych zasad i regulacji funkcjonowania Funduszy Strukturalnych w latach 2007-2013, stanowiących nowe ramy prawne unijnej polityki spójności.

3.5 Najnowsze statystyki ukazują, że w perspektywie czasowej, której dotyczy obecna rewizja przepisów dotyczących Funduszy Strukturalnych, z Funduszu Spójności korzystać będzie Grecja, Portugalia, 10 nowych Państw Członkowskich przyjętych w ramach ostatniego poszerzenia oraz Bułgaria i Rumunia po ich przystąpieniu.

3.6 Odnosząc się do projektu rozporządzenia w sprawie Funduszu Spójności, które ma zastąpić rozporządzenie Rady (WE) 1194/94, EKES popiera przyjęte podejście zakładające skoncentrowanie się w rozporządzeniu jedynie na podstawowych celach oraz głównych wytycznych w zakresie stosowania i dostępu. Natomiast wszelkie kwestie dotyczące funkcjonowania funduszu — podstawowe zasady, określenie i podział zadań pomiędzy państwa członkowskie a Komisję, zasady zarządzania finansami, kontroli i monitoringu mają być uregulowane w rozporządzeniu ogólnym, dotyczącym wszystkich Funduszy Strukturalnych.

3.7 Wynika stąd, że Fundusz Spójności stanowić będzie element strategii zmierzającej do ponownej koncentracji wspólnotowej polityki spójności na ograniczonej liczbie wybranych priorytetów, wynikających ze zobowiązań i strategii przyjętych w Lizbonie w 2000 r. — bardziej konkurencyjnej gospodarce opartej na wiedzy i spójności społecznej — oraz celów określonych w Göteborgu w 2001 r. — większej koncentracji na potrzebach ochrony środowiska naturalnego oraz ustanowienia modelu zrównoważonego rozwoju.

4. Nowy wniosek dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie Funduszu Spójności, przedstawiony przez Komisję w 2004 r. — uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa uniformizację przepisów i procedur Funduszy Strukturalnych za rozwiązanie sprzyjające właściwemu zarządzaniu. Przykładowo, za pozytywny krok należy uznać wytyczną stwierdzającą, że możliwe będzie wspólne programowanie środków z Funduszu Spójności i EFRR, co stanowi wyjątek od zasady stanowiącej, że każdy program będzie finansowany jedynie z jednego funduszu. Równocześnie jednak Komitet pragnie zwrócić uwagę, że wskutek uniformizacji, w Funduszu Spójności zaczną obowiązywać pewne przepisy, których stosowanie w przypadku Funduszu budżety poważnie zastrzeżenia.

4.2 Wątpliwości EKES dotyczą przykładowo zasadności stosowania w Funduszu Spójności zasady n+2. Wątpliwości te zostały w sposób ogólny wyrażone w opinii EKES w sprawie projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych⁽⁵⁾.

4.3 Pozytywnym sygnałem jest natomiast to, że zgodnie z art. 1 ust. 1 Fundusz Spójności zmierza obecnie do wzmocnienia spójności terytorialnej, jak również gospodarczej i społecznej, wspierając regiony, w których PKB per capita wynosi poniżej 75 % średniej wspólnotowej (w UE 25).

4.4 Łatwo dostrzec znaczenie tej zmiany, jeżeli uwzględnimy, że poszerzenie Unii Europejskiej z 15 do 25 państw doprowadziło nie tylko do obniżenia o ok. 12,5 % średniego dochodu na mieszkańca, lecz również do wzrostu udziału ludności zamieszkującej obszary opóźnione w rozwoju z 20 % do 25 %.

4.5 W dziesięciu Państwach Członkowskich, które przystąpiły od UE w 2004 r. ok. 92 % ludności zamieszkuje regiony, w których PKB per capita jest niższy od 75 % średniej wspólnotowej (w UE 25⁽⁶⁾).

4.6 W projekcie rozporządzenia, środki służące umocnieniu spójności Wspólnoty stanowią element kompleksowej strategii wspierania zrównoważonego rozwoju.

4.6.1 Dowodzi tego treść art. 2 ust. 3, który określa potencjalne dziedziny rozwoju:

- wydajność energetyczna i odnawialne źródła energii, jako elementy działań w zakresie ochrony środowiska;
- transport kolejowy, rzeczny i morski, systemy transportu intermodalnego i ekologiczna komunikacja miejska jako elementy działań w dziedzinie transportu.

4.7 Chociaż aspekt ten nie jest wyraźnie wspomniany, to EKES jest zdania, iż skuteczne zastosowanie środków z Funduszu Spójności do inwestycji w działania na rzecz poprawy wykorzystania tradycyjnych źródeł energii oraz zwiększenia udziału odnawialnych źródeł energii pomoże obniżyć zależność energetyczną państw spójności. Państwa te importują obecnie ok. 80 % konsumowanej przez nie energii, mimo iż 10 nowych państw członkowskich jest znacznie mniej zależnych od zewnętrznych dostaw energii.

4.8 Powyższe przykłady nie oznaczają jednakże, że zapomina się o tym, że wspieranie zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej wymaga pilnego wdrożenia polityki spójności na obszarach wiejskich. Stąd ta dziedzina działalności musi zostać uwzględniona w Funduszu Spójności, przy czym nie może to oznaczać zmniejszenia środków przeznaczanych na cele Wspólnej Polityki Rolnej w ramach pozostałych Funduszy Strukturalnych.

⁽⁵⁾ CESE 389/2005.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji w sprawie Trzeciego raportu o spójności gospodarczej i społecznej; COM(2004)107 końcowy.

4.9 Będąc świadomym, że równowaga budżetowa jest jednym z najważniejszych filarów zbieżności i skonsolidowanego wzrostu gospodarki UE, EKES wyraża jednakże pewne obawy odnośnie możliwości rygorystycznego stosowania warunku o nieudzielaniu wsparcia w przypadku „nadmiernego deficytu budżetowego” w przypadku głównych celów Funduszu Spójności, zgodnie z art. 4 omawianego projektu.

4.10 Podobna rygorystyczność mogłaby mieć przeciwny do zakładanego wpływ na efektywne wykorzystanie środków Funduszu Spójności: przyznanie środków jest uzależnione od tego, czy nadmierny deficyt został zlikwidowany; jednak jedną z przyczyn nadmiernego deficytu mogą być działania podejmowane przez rząd centralny mające na celu zwalczanie nierówności gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

4.11 Należy mieć na uwadze, że fakt, iż niektóre państwa członkowskie utrzymały deficyt w dopuszczalnych granicach nie oznacza, że zdołały także zlikwidować gospodarcze, społeczne i terytorialne nierówności.

5. Wnioski i zalecenia

5.1 Ogólnie EKES popiera proponowane rozporządzenie Rady w sprawie Funduszu Spójności, w tym rozwiązanie zakładające uzgodnienie procedur stosowanych w Funduszu Spójności z ogólnymi przepisami ustanowionymi dla pozostałych Funduszy Strukturalnych.

5.2 Jako pozytywne rozwiązanie należy także wskazać decyzję o poszerzeniu zakresu Funduszu Spójności o polityki rozwoju infrastruktury, stanowiące odpowiedź na najpoważniejsze problemy ochrony środowiska, czego przykładem jest dofinansowanie ekologicznej komunikacji miejskiej.

5.3 W imię bardziej efektywnej i przyspieszonej realizacji celu „Konwergencja”, EKES zaleca Komisji współpracę z państwami członkowskimi na rzecz zapewnienia, że programy operacyjne realizowane w tych państwach gwarantują efektywne i zharmonizowane wykorzystanie środków EFRR i Funduszu Spójności, tak, aby w państwach członkowskich otrzymujących wsparcie, osiągnięciu spójności krajowej towarzyszyło zapewnianie spójności na poziomie regionów.

5.4 Na podstawie przeprowadzonej analizy zalet i potencjalnych wad Paktu na rzecz stabilizacji i spójności, EKES wzywa Komisję do należytego rozważenia zasadności zastosowania warunku dotyczącego „nadmiernego deficytu budżetowego” w odniesieniu do celów Państw Członkowskich uzyskujących pomoc z Funduszu Spójności. Należy pamiętać o tym, by przepis ten nie był stosowany w sposób, który uniemożliwiłby wykorzystanie środków z Funduszu Spójności na realizację celu „Konwergencja”.

5.5 Wreszcie, podtrzymując stanowisko wyrażone w opinii dotyczącej projektu rozporządzenia Rady ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych (?), EKES opowiada się za przydzieleniem większych środków na Funduszu Spójności, mając na uwadze fakt, że efekt przewidywanego powiększenia środków będzie całkowicie niedostrzegalny w warunkach zwiększonej liczby Państw Członkowskich, które, w konsekwencji najnowszej fali poszerzenia UE, będą korzystały z Funduszu.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

(?) CESE 389/2005.