

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

119. SESJA PLENARNA W DNIACH 10, 11 I 12 PAŹDZIERNIKA 2016 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Uproszczenie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z perspektywy władz lokalnych i regionalnych

(2017/C 088/04)

Sprawozdawca: Petr Osvald (CZ/PES), radny miasta Pilzna**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Podkreśla, że europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (EFSI) są jednym z niewielu instrumentów UE, które w sposób bezpośredni, konkretny i wymierny oddziałują na jakość życia obywateli poprzez setki tysięcy projektów realizowanych w całej Europie i tym samym mogą wywrzeć pozytywny wpływ na ogólne nastawienie społeczeństwa wobec UE w czasach, gdy jej popularność spada. W związku z tym należy nadal utrzymać i rozwijać ten instrument, zgodnie z jego kluczowymi celami i zasadami. EFSI, a w szczególności polityka spójności, powinny natomiast przejść proces analizy i poprawy mający na celu zwiększenie ich efektywności i wartości dodanej i to zarówno pod kątem realizacji celów UE i strategii „Europa 2020”, jak i w innych dziedzinach ważnych dla obywateli, tak by poprawić ich zdanie o UE. Jednym z dobrych i ważnych sposobów, jak to osiągnąć, jest uproszczenie całego systemu wdrażania EFSI i nadanie mu większej elastyczności.
2. Zauważa, że proces wykorzystywania EFSI staje się coraz bardziej skomplikowany nie tylko w każdym nowym okresie programowania, ale praktycznie każdego roku. Dlatego też z ogromnym zadowoleniem przyjmuje inicjatywę obecnej komisarz do spraw polityki regionalnej Coriny Cretu; na podstawie tej inicjatywy Komisja Europejska zaczęła się poważnie zajmować uproszczeniem i nie tylko utworzyła grupę wysokiego szczebla, ale także zaprosiła do debaty innych partnerów. Ponadto KR zwraca uwagę, że proces przeglądu pod kątem uproszczenia powinny przejść nie tylko EFSI, ale wszystkie programy finansowe i strategie polityczne UE.
3. Z zadowoleniem przyjmuje ścisłą współpracę z niderlandzką i słowacką prezydencją Rady w zakresie wspólnego omówienia praktycznych kroków na rzecz uproszczenia wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz proponuje kontynuowanie tego procesu z przyszłymi prezydencjami Rady w kontekście debaty na temat przyszłości polityki spójności.
4. Zauważa, że w ramach procesu upraszczania należy skoncentrować się na realizacji podstawowego celu i istoty polityki spójności, czyli polityki regionalnej. Zwraca uwagę na to, że polityka spójności w obecnym kształcie coraz bardziej odbiega od polityki regionalnej i dotyczy w coraz większym stopniu rozwiązywania problemów na poziomie krajowym, czego przykładem jest choćby to, że poszczególne umowy partnerstwa są oparte na krajowych programach reform. Ponadto polityka spójności jest ograniczona szeregiem warunków, które muszą zostać spełnione na poziomie krajowym, a na ich spełnienie poziom lokalny i regionalny oraz inni beneficjenci nie mają żadnego wpływu. Polityka spójności staje się coraz bardziej złożona i skomplikowana, głównie ze względu na brak zaufania między różnymi poziomami politycznymi i administracyjnymi. Ta złożoność z kolei powoduje powiększanie się różnic rozwojowych między regionami.
5. Zwraca uwagę, że KR reprezentuje samorządy lokalne i regionalne, które mogą działać na różnych etapach w łańcuchu zarządzania procesem wdrażania EFSI, a w szczególności jako beneficjenci końcowi, instytucje zarządzające lub zainteresowane strony. Mając na uwadze tę rolę władz lokalnych i regionalnych, w procesie upraszczania powinno się uwzględnić w pierwszej kolejności ich uwagi i sugestie.

6. Podkreśla, że aby proces upraszczania był rzeczywiście skuteczny, muszą zostać w niego aktywnie włączone wszystkie dyrekcje generalne Komisji Europejskiej uczestniczące w planowaniu i monitorowaniu EFSI, w tym DG ds. Polityki Regionalnej, DG ds. Zatrudnienia, DG ds. Rolnictwa, DG ds. Gospodarki Morskiej i DG ds. Konkurencji, a także inne instytucje i organy UE (np. instytucje audytowe itd.). System ten musi zostać uproszczony dla wszystkich, zarówno dla beneficjentów, jak i dla organów administracyjnych.

7. Zaleca, by proces uproszczenia dotyczył zwłaszcza ograniczenia obciążeń administracyjnych nakładanych na podmioty wdrażające oraz zmniejszenia złożoności procesu kontroli, sprawozdawczości i poświadczania wydatków. Ramy prawne należy proporcjonalnie dostosować do skali projektu oraz do efektywności systemu wdrażania.

8. Zaleca, by do procesu upraszczania podejść w sposób systematyczny, w związku z czym uważa za stosowne, by stworzyć dla niego metodykę oraz wskaźniki wykonania i skuteczności, przy czym trzeba zachować rozróżnienie między wynikami procesu, w przypadku których możliwe jest natychmiastowe wdrożenie ustaleń i proponowanych rozwiązań, a wynikami, które zostaną wykorzystane w odniesieniu do kolejnego okresu programowania. W bieżącym okresie programowania, w związku z trwającym wdrażaniem programów operacyjnych, daleko idące zmiany legislacyjne są nierealistyczne ze względu na potrzebę pewności prawnej. Należy jednak przewidzieć natychmiastowe działania poprzez zmianę praktyki wdrożenia oraz wymogów pozaprawnych, lepszą współpracę oraz skuteczniejsze wytyczne, a także niewielkie korekty do ram prawnych polityki spójności i związanego z nią prawodawstwa. Ponadto proces upraszczania powinien przebiegać w sposób zorganizowany według: poszczególnych obszarów (transport, ochrona środowiska itd.), funduszy i ich podziału (EFRR, EFS itd.), poziomów (krajowy, regionalny, miejski, lokalny, gminny), podmiotów (publiczny, prywatny, pozarządowy itp.). W ramach tego procesu trzeba wskazać zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne powiązania i oddziaływanie tej struktury i kłaść nacisk na uproszczenie stosunków międzyinstytucjonalnych między różnymi poziomami zaangażowanymi we wdrażanie.

9. Sugeruje poprawę koordynacji między poszczególnymi funduszami a programami na szczeblu krajowym. Należy do tego dążyć również poprzez strategiczne zarządzanie i planowanie w okresie programowania, z naciskiem na ogólne działania strategiczne.

Podstawowe pytania i parametry określające kierunek upraszczania

10. Podkreśla, że aby cały proces upraszczania się powiódł, ważne jest udzielenie odpowiedzi na następujące podstawowe pytania:

— Dla kogo upraszczamy?

KR jest zdania, że grupą docelową są przede wszystkim końcowi beneficjenci, a dopiero w dalszej kolejności inne organy uczestniczące we wdrażaniu EFSI, od dołu do góry, poczynszy od władz lokalnych, które zostały oddelegowane do pełnienia funkcji podmiotów wdrażających i/lub organów pośredniczących w ramach programów operacyjnych.

— Dlaczego upraszczamy – jaki jest cel?

KR uważa, że głównym celem uproszczenia jest, by pojawiały się i były realizowane kreatywne projekty przyczyniające się do rozwoju terytoriów, poprawy poczucia przynależności do UE, konkurencyjności i jakości życia, a tym samym ostatecznie sprzyjające rozwojowi całej UE i realizacji strategii „Europa 2020”. Celem uproszczenia nie jest to, by wydawać więcej środków EFSI lub by ich wydatkowanie było prostsze, ale to, by projekty były bardziej efektywne i kreatywne oraz by ich opracowanie i wdrażanie było bardziej dogodne i wiązało się z mniejszym ryzykiem dla beneficjentów.

— Dlaczego system stał się tak skomplikowany?

KR uważa, że przyczyną rosnącej złożoności systemu jest przede wszystkim dążenie do wprowadzenia pojedynczych wniosków i ustaleń do ogólnie obowiązujących wytycznych i wzorów, w ramach dążenia do ujednoczenia systemu. Innym powodem jest udowadnianie prowadzenia walki z korupcją i zapewnianie większej przejrzystości za wszelką cenę. KR sądzi, że niewystarczający nacisk kładzie się na analizę negatywnych skutków, jakie poszczególne (także wdrażane w dobrej wierze) środki i interwencje w system mają dla innych działań. Przeniesienie i uogólnienie doświadczeń wynikających z jednego przypadku nie musi bowiem sprawdzić się w razie zastosowania w innych przypadkach.

11. Zdaniem KR-u uproszczeniem nie jest:

— Samo zmniejszenie objętości rozporządzeń i wytycznych.

Wytyczne i rozporządzenia muszą być jasno sformułowane, tak by były zrozumiałe, a ich interpretacja była jednoznaczna.

- Ograniczanie kompetencji Komisji, a przede wszystkim DG ds. Polityki Regionalnej.

W wielu przypadkach, aby osiągnąć jednolite ogólnoeuropejskie podejście i wykładnię, stosowne jest, by dyrekcja generalna odpowiedzialna za dany fundusz miała połączone kompetencje w zakresie regulacji, tak by nie pojawiały się różne i nieskoordynowane sposoby wykładni i podejścia na dalszych poziomach wdrażania. Wiele problemów wynika właśnie z braku koordynacji pomiędzy poszczególnymi dyrekcjami generalnymi i innymi organami UE (DG ds. Konkurencji, instytucjami audytowymi itd.).

- Opracowywanie kolejnych dokumentów ujednocwiających i wzorów

Trzeba rozważyć, czy działania, jakie podjęto w danej dziedzinie we wcześniejszych latach, faktycznie przyczyniły się do zwiększenia efektywności, i przeprowadzić ewaluację tych działań. Jeśli chcemy uprościć, bezwarunkowo konieczne będzie kreślenie i kasowanie wytycznych i ogólnych schematów, które nie doprowadziły do większej sprawności oraz wprowadzenie większej swobody, a nie usztywnianie procesu wdrażania.

12. Zdaniem KR-u uproszczeniem jest:

- Ustanowienie takich przepisów, aby do osiągnięcia ogólnego celu możliwe było zastosowanie różnych i bardziej kreatywnych sposobów podejścia i projektów.
- Wprowadzenie i stosowanie zasady zaufania między poszczególnymi podmiotami procesu wraz z wdrożeniem prawdziwego porozumienia o zaufaniu między Komisją, państwami członkowskimi i ich regionami w odniesieniu do zarządzania funduszami strukturalnymi, ich kontroli i zwalczania oszustw.
- Przywrócenie większej elastyczności dla beneficjentów i większej swobody wdrażania na szczeblu regionalnym oraz umożliwienie bezpośrednich kontaktów roboczych i większej komunikacji między Komisją Europejską a beneficjentem, jeśli niemożliwe jest znalezienie rozwiązania w kontekście krajowym.
- Zapewnienie większej elastyczności w stosunkach między instytucjami zarządzającymi (krajowymi lub regionalnymi) a władzami lokalnymi (beneficjentami lub podmiotami wdrażającymi) oraz uproszczenie zasad audytu i procesu kontroli, sprawozdawczości i poświadczania wydatków.
- Wsparcie proporcjonalności, tak by poziom obciążeń administracyjnych w sposób odwrotnie proporcjonalny uwzględniał nie tylko wielkość całego projektu, ale w szczególności wysokość przyznanej pomocy.
- Zmniejszenie liczby programów – np. ograniczenie liczby tematycznych programów operacyjnych i ich zastąpienie, np. zintegrowanym programem operacyjnym.
- Pojęcie jednego otoczenia metodycznego – ustanowienie wspólnych zasad dla całego systemu. Dalsze opracowywanie narzędzi technicznych dla działań strategicznych, np. bazy danych dotyczących strategii – systemu informacji zawierającego odpowiednie dokumenty, cele, obowiązki i wskaźniki.
- Rozszerzenie funkcjonowania systemu monitorowania w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla wnioskodawców projektów.
- Opracowanie i wdrożenie innych narzędzi rozwoju działań strategicznych, np. oceny jakości strategii i jakości realizacji strategii, hierarchii strategii, rozwoju zdolności do działań strategicznych w administracji publicznej.
- Opracowanie i zastosowanie jednolitej terminologii dotyczącej funduszy.

13. Podkreśla, że uproszczenie nie kończy się w momencie wdrożenia kilku środków, przyjęcia sprawozdania i opinii, lecz jest procesem ciągłym.

14. Ostrzega, że obecnie szereg beneficjentów postrzega korzystanie z EFSI jako „ryzykowny interes”, gdyż beneficjent nie ma pewności, że nie padnie ofiarą siły wyższej, tzn. że finansowanie jego projektu nie zostanie przerwane lub opóźnione z powodu sporu między Komisją a państwem członkowskim dotyczącego np. niespełnienia warunkowości, odkrycia nieprawidłowości w systemie wdrażania itd. Nawet gdy beneficjent osiągnie cele i zamierzone efekty projektu, przyznane wsparcie może zostać zmniejszone lub opóźnione z powodu różnych drobnych uchybień lub ponieważ z różnych obiektywnych przyczyn doszło do zmiany projektu w trakcie jego realizacji. Istnieje również niebezpieczeństwo, że wobec beneficjenta zostanie wstecznie zastosowane postanowienie organu kontroli dotyczące innego projektu, oraz szereg innych zagrożeń. Wszystko to wpływa na gotowość do skutecznego korzystania z EFSI. Projekt i podmiot go realizujący muszą znaleźć się w centrum zainteresowania polityki spójności poprzez stworzenie korzystnych dla beneficjenta warunków, w szczególności przez zmniejszenie obciążeń administracyjnych i ograniczenie sprawozdawczości podmiotów realizujących projekty wyłącznie do danych dotyczących realizacji projektu, rozpowszechnienie stosowania kosztów uproszczonych i zagwarantowanie, że nie będą one kwestionowane w ramach kontroli, wskazanie realizującym projekty obowiązkowych dokumentów, których przechowywanie w wersji papierowej będzie konieczne, z określonym okresem archiwizacji.

15. Za ogromne uproszczenie uznałby sytuację, w której dla wszystkich funduszy unijnych obowiązywałyby te same zasady kwalifikowalności. Bardzo ważne jest jednak, by kompetencje dotyczące określania kosztów kwalifikowalnych pozostały na poziomie krajowym. Zasada ta powinna być ujednolicona we wszystkich państwach członkowskich UE.

16. Proponuje, by któreś z już istniejących instytucji lub któremuś z już istniejących organów powierzono kompetencje i rolę rzecznika beneficjentów EFSI, do którego mogliby się oni w ostatniej instancji zwrócić, gdyż z uwagi na złożoność systemu wielu beneficjentów, mimo starań, by projekt zrealizować z jak najlepszym efektem, doświadczą paradoksalnych i problematycznych sytuacji, przynoszących im szkody moralne i finansowe, ale też znacznie przyczyniających się do negatywnego zdania opinii publicznej na temat EFSI i UE jako takiej. Celem tej instytucji nie powinna być wyłącznie wymiana informacji z DG ds. Polityki Regionalnej, lecz przede wszystkim zajęcie się kwestią EFSI wewnątrz Komisji Europejskiej i innych instytucji UE. Takie rozwiązanie jest potrzebne na poziomie unijnym, choć zagadnieniami EFSI zajmuje się szereg innych DG i organów UE. Ponadto należałoby stworzyć podobne instytucje w państwach członkowskich, w których one jeszcze nie istnieją.

17. Jeszcze raz przypomina, że konieczne jest unikanie postanowień działających wstecz. Chodzi o to, by aktualne postanowienia i zmiany procedur i wytycznych nie mogły być stosowane z mocą wsteczną do innych projektów, a nawet niedokończonych projektów na zaawansowanym etapie realizacji. Wyłączenie retroaktywności jest środkiem, który można szybko wdrożyć i który zwiększy pewność prawa dla beneficjentów.

18. Zaleca, by w ramach procesu upraszczania wprowadzone zostały zmiany, które umożliwią większą elastyczność, jako że procesy stają się coraz bardziej złożone głównie dlatego, że ogólne wskazówki i wytyczne tworzy się na podstawie konkretnych pojedynczych ustaleń w ramach projektów. W tym celu zaleca utworzenie grupy roboczej, złożonej ze specjalistów z zakresu praktycznego wdrażania EFSI, która przedstawiałaby propozycje zmian i omawiała je z Komisją Europejską i innymi instytucjami.

19. Zwraca uwagę na częste przypadki niezgodności między ramami prawnymi UE dotyczącymi EFSI a prawodawstwem krajowym w pozornie niepowiązanych dziedzinach, takich jak np. przepisy dotyczące kontroli finansowej lub zamówień publicznych, co prowadzi do fragmentacji i stosowania różnych podejść w poszczególnych państwach członkowskich. Zaleca zatem, by w przypadku EFSI, gdzie chodzi o środki UE, a nie o środki krajowe, prawodawstwo i wytyczne UE dotyczące EFSI miały pierwszeństwo przed sprzecznymi z nimi przepisami krajowymi bądź unijnymi, niezależnie od współfinansowania ze środków krajowych lub na poziomie niższym niż krajowy, tak by zapobiec nadmiernie rygorystycznemu wdrażaniu.

20. Proponuje upowszechnianie dobrych praktyk z krajów oraz programów, które w przeszłości wykazały jedynie nieznaczny lub niski poziom błędów. Jednocześnie należy zadbać o to, by wszystkie państwa korzystały z takich samych warunków (i to mimo zróżnicowanych przepisów krajowych). Obecnie różne jednostki terytorialne stosują często diametralnie odmienne podejście. Dochodzi do sytuacji, w których to, co w danym państwie uznaje się za prawidłową i zwyczajową procedurę, w przypadku innego państwa stanowi poważną nieprawidłowość. Oczywiście nie zmienia to faktu, że poziom obciążeń administracyjnych powinien uwzględniać wielkość projektu, wysokość wsparcia i jakość struktury wdrażania.

21. Zauważa, że aby proces upraszczania się powiódł, należy rozwiązać konflikt pomiędzy środkami na rzecz walki z korupcją i zmniejszania liczby błędów a upraszczaniem i ograniczaniem obciążeń administracyjnych EFSI. Należy dokonać przeglądu zasad wdrażania i zarządzania, które stawiają na równi oszustwo i niezamierzony błąd, tworzą atmosferę braku zaufania między podmiotami oraz wprowadzają nieproporcjonalne obciążenia administracyjne dla podmiotów realizujących projekty. Poszczególne środki wprowadzane stopniowo w celu zapewnienia przejrzystości oraz walki z korupcją i oszustwami znacznie komplikują cały system. Trzeba *ex post* sprawdzić, które środki są rzeczywiście skuteczne, a które tylko komplikują system i karzą uczciwych beneficjentów za drobne uchybienia. Walka z korupcją nie powinna oznaczać, że każdego beneficjenta będziemy z góry traktować nieufnie, ale powinna opierać się na zaufaniu, współpracy i jasnym określeniu odpowiedzialności. Walka ta musi bazować na podstawowych zasadach moralnych i odpowiedzialności za wynik, do osiągnięcia którego beneficjent się zobowiązał, a nie na próbach tworzenia na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości sztywnych schematów, które często w sposób nieefektywny będą wiązać innych beneficjentów. Koncentrowanie się na stosowaniu schematów i wzorców może w niektórych przypadkach sprawić, że interesowne lub niewłaściwe wykorzystanie środków pozostanie niezauważone.

Struktura zagadnienia:

22. Na podstawie dyskusji w Komitecie oraz debat z innymi partnerami wskazuje następujące główne zagadnienia, którymi trzeba się zająć:

Zamówienia publiczne:

23. Jak okazało się podczas posiedzeń roboczych w sprawie uproszczenia, chociaż istnieją państwa członkowskie, w których udzielanie zamówień przebiega bez większych problemów, przedstawiciele szeregu państw uważają udzielanie zamówień za jeden z głównych problemów związanych z wdrażaniem. Dlatego Komitet uważa, że realizacja projektów w ramach EFSI powinna podlegać jasnym ogólnoeuropejskim zasadom udzielania zamówień publicznych, nadrzędnym w stosunku do ustawodawstwa krajowego w tym zakresie. Chodzi tu przede wszystkim o unijne, nie krajowe, środki finansowe, zatem udzielanie zamówień powinno podlegać przepisom ogólnounijnym, a nie krajowym. Ponadto procedury udzielania zamówień publicznych powinny sprzyjać powstawaniu najbardziej efektywnego produktu końcowego i w tym celu zapewniać elastyczność w przypadku różnych typów zamówień, zamiast formalnego zobowiązania podmiotu zamawiającego i oferenta do udziału w schematycznych procedurach i procesach. Należy m.in. podnieść wartość progową dla publikacji na portalu zamówień publicznych i w Dzienniku Urzędowym UE.

24. Jak okazało się podczas posiedzeń roboczych w sprawie uproszczenia, chociaż istnieją państwa członkowskie, w których udzielanie zamówień przebiega bez większych problemów, przedstawiciele szeregu państw zwracają uwagę na to, że obecny system jest dla mniejszych podmiotów zamawiających tak skomplikowany i obciążony ryzykiem, że nie są one w stanie same sporządzić dokumentacji przetargowej i muszą korzystać z usług świadczonych przez zewnętrzne wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, choć i to nie zdejmuje z nich odpowiedzialności za ewentualne błędy. W ten sposób powstała nowa branża działalności gospodarczej. Paradoksalne jest to, że w niektórych przypadkach trzeba rozpiścić przetarg także na usługi firmy, która ma przetarg przygotować.

25. Jak okazało się podczas posiedzeń roboczych w sprawie uproszczenia, chociaż istnieją państwa członkowskie, w których udzielanie zamówień przebiega bez większych problemów, przedstawiciele szeregu państw zwracają uwagę na to, że większość błędów popełnianych podczas udzielania zamówień publicznych stanowią rzeczywiste błędy wynikające ze złożoności zasad. W rezultacie promotorzy projektów są sfrustrowani kontrolami *ex post*, mającymi często miejsce na zaawansowanym etapie procesu, gdy naprawienie błędów już nie jest możliwe, przy czym nie mają oni nawet możliwości poproszenia o wstępną wiążącą ocenę. Dlatego też KR proponuje, by opinie z audytu i inne elementy kontroli procesu udzielania zamówień publicznych były realizowane przede wszystkim *ex ante* z myślą o antycypowaniu błędów, które są najczęstsze właśnie w tej dziedzinie, i w konsekwencji ograniczeniu wysokości korekt finansowych.

26. Należy także podkreślić, że prawodawstwo dotyczące zamówień publicznych koncentruje się głównie na podmiocie zamawiającym, który jest też ścigany i karany za każde, nawet drobne, uchybienie, podczas gdy do manipulacji negatywnie wpływających na wyniki zamówień dochodzi w dużej mierze w ramach różnych porozumień pomiędzy oferentami. Zwłaszcza w branżach i segmentach, w których rynek jest znacznie zmonopolizowany, obecny system udzielania zamówień publicznych często nie spełnia swej roli, a nawet może przynosić efekty przeciwne do zamierzonych. Dlatego też właściwe byłoby zastanowienie się nad całym systemem i rozważenie, czy nie jest konieczne gruntowne przemyślenie jego założeń. Kwestia ta pojawia się w szczególności w mniejszych państwach, w których monopolizacja rynku jest o wiele wyraźniejsza.

27. Ważne jest dokonanie pilnego przeglądu przyjętych niedawno wytycznych dotyczących zamówień publicznych w zakresie EFSI (przewodnika po przepisach dotyczących zamówień publicznych), ponieważ odnoszą się one do starych dyrektyw, a nie do nowych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych, które zostały przyjęte w 2014 r. i weszły w życie na początku tego roku. W tym względzie istotne jest, aby materiał do nowych wytycznych podlegał odpowiedniej ocenie oddziaływania terytorialnego umożliwiającej wniesienie bezpośredniego wkładu przez ekspertów lokalnych i regionalnych. Zostało to uwzględnione w pakiecie na rzecz lepszego stanowienia prawa, w którym uznaje się rolę KR-u jako kluczowego partnera w lepszej analizie lokalnych i regionalnych skutków wniosków UE.

Stosowanie przepisów dotyczących pomocy państwa:

28. Z biegiem lat kwestia pomocy państwa stała się znacznie bardziej złożona. Mimo mającej ostatnio miejsce częściowej poprawy w odniesieniu do niektórych programów pozostaje ona bardzo skomplikowana dla beneficjentów i instytucji zarządzających. Obecnie nie istnieje jasna i zrozumiała interpretacja pojęcia pomocy państwa i wszystkie kwestie rozpatrywane są tylko na podstawie stwierżeń i ustaleń. Organy krajowe, do których należy wykładnia, różnią się często diametralnie w swoich poglądach i niechętnie wydają jednoznaczne wiążące opinie. W wielu krajach nie stanowią części struktury wdrażającej EFSI i nie ponoszą wyraźnej odpowiedzialności za swoje opinie. Wskazane byłoby zatem, by te organy krajowe (w krajach, gdzie jeszcze tak nie jest) zostały włączone do struktury wdrażania i miały obowiązek wydawania jasnych opinii. Co więcej, w niektórych przypadkach w lepszej pozycji są paradoksalnie podmioty prywatne, a nie publiczne, ponieważ nie muszą kierować się wieloma wytycznymi, rozporządzeniami i środkami. Podmioty publiczne, chociaż o wiele rzadziej pełnią funkcję konkurujących podmiotów gospodarczych i ich działalność nie ma charakteru komercyjnego, muszą przechodzić przez te same procedury, co podmioty prywatne.

29. Ponadto istnieje jeszcze inny istotny element niespójności w stosowaniu zasad pomocy państwa. Wytyczne dotyczące pomocy państwa nie stosują się do programów centralnie zarządzanych przez Komisję Europejską (np. „Horyzont 2020”, instrument „Łącząc Europę”, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych), ale stosują się do projektów finansowanych w ramach polityki spójności. Projekty są zatem w praktyce oceniane pod kątem pomocy państwa nie na podstawie swych zalet, ale tego, czy środki przyznaje Komisja czy państwa członkowskie, oraz źródła finansowania.

30. W tym kontekście KR pragnie przypomnieć, że podstawową ideą polityki spójności jest zapewnienie równych szans słabiej rozwiniętym regionom, poprzez udostępnienie większych środków finansowych i wyższego poziomu współfinansowania ze strony UE. Toteż sama polityka spójności mogłaby być postrzegana jako celowe zakłócenie rynku. Dlatego też KR uważa, że procedury dotyczące pomocy państwa w ogóle nie powinny mieć zastosowania do EFSI.

31. Należy poświęcić szczególną uwagę stosowaniu pomocy państwa w ramach programów europejskiej współpracy terytorialnej. Ogólnie wysiłek, jaki trzeba włożyć w przestrzeganie zasad pomocy państwa, nie jest proporcjonalny do ryzyka zakłócenia konkurencji. Poza tym często pomoc państwa jest w odmienny sposób interpretowana w poszczególnych państwach członkowskich, w związku z czym nie można stosować zasad z odpowiednią pewnością prawa, co często całkowicie uniemożliwia realizację projektów wysokiej jakości. Jednym z rozwiązań służących uproszczeniu EFSI, które można byłoby szybko wdrożyć, jest zatem wyłączenie również europejskiej współpracy terytorialnej z zakresu stosowania zasad dotyczących pomocy państwa, podobnie jak ma to miejsce np. w przypadku programu „Horyzont 2020”.

32. Mamy ponadto do czynienia z problemem dotyczącym przejrzystości i proporcjonalności. Ze względu na niewielką skalę niektórych projektów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, ważne jest, aby ramy odstępstw od zasad pomocy państwa były bardziej zrozumiałe. Obecnie często nie wiadomo dokładnie, kiedy i w jaki sposób działają zasada *de minimis*, zasady dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym, ogólne wyłączenia blokowe i wytyczne dotyczące regionalnej pomocy państwa. Europejski Komitet Regionów apeluje o opracowanie lepszych, przyjaznych użytkownikowi i skonsolidowanych wytycznych już w obecnym okresie programowania oraz wzywa do tego, by w zbliżającym się przeglądzie zasad pomocy państwa usprawniono i uproszczono istniejące ramy prawne.

33. Biorąc pod uwagę zmiany postrzegania definicji przedsiębiorstwa, należy również podnieść pułap pomocy zgodnie z zasadą *de minimis*, by wspierać zatrudnienie, innowacje i przedsiębiorczość w regionach.

Kontrola i audyt:

34. Różnorodność metod audytu na poziomie krajowym i europejskim stanowi prawdopodobnie największą trudność w procesie wdrażania EFSI. Instytucje zarządzające i różne europejskie i krajowe organy kontrolne często wypracowują odmienne interpretacje tych samych zasad, a przy tym nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za przeprowadzoną kontrolę. Dla projektów EFSI powinien zostać określony jeden jednolity system kontroli (punkt kompleksowej obsługi) na szczeblu państw członkowskich i na szczeblu UE, w ramach którego wydawane będą wiążące opinie – również w dziedzinie zamówień publicznych – i ponoszona będzie odpowiedzialność za nie. Beneficjent końcowy powinien mieć również prawo do złożenia wniosku o przeprowadzenie kontroli, aby zyskać pewność, że realizacja projektu przebiegła prawidłowo i nie naraża się na żadne zagrożenie w przyszłości, lub ewentualnie aby podjąć środki naprawcze. Wymaga to również bardziej elastycznego podejścia do udostępniania danych oraz zintegrowanych rozwiązań informatycznych, takich jak formularze elektroniczne i bazy danych. Podejście takie byłoby warunkiem wstępnym dla zorganizowania punktu kompleksowej obsługi, dzięki któremu zmniejszono by formalności biurokratyczne dla beneficjentów i instytucji zarządzających. Upowszechnienie przyjaznej dla użytkownika dematerializacji pozwoli na ograniczenie do minimum liczby dokumentów do skanowania i pobierania. Należy też promować korzystanie z aplikacji komputerowych umożliwiających szukanie bezpośrednio u źródła elementów danych administracyjnych beneficjenta (liczba zatrudnionych, wysokość obrotów, przestrzeganie zobowiązań podatkowych i w zakresie zabezpieczenia społecznego itp.). Wymaga to jednak uprzedniej oceny ryzyka co do treści i rodzaju danych, które mogą zostać udostępnione, a także udziału od samego początku Komisji, krajowych i regionalnych organów kontroli oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, a także, być może, opracowania wspólnego vademecum nt. audytu, aby uniknąć późniejszych problemów związanych z audytem. Obecnie kontrola postrzegana jest jako środek represyjny i egzekucyjny. Z zasady audyt dotyczy wyłącznie aspektów administracyjnych projektów i przestrzegania przewidzianych procedur, przy czym jakiegokolwiek odstępstwo, choćby było wprowadzone z myślą o większej efektywności projektu i oszczędnościach lub z powodu nieprzewidzianych okoliczności, jest bezlitośnie karane. Dlatego też KR proponuje, by audytorzy skupili się na rzeczywistej efektywności nakładów i by uwzględniali finansowy ciężar błędów i konkretną sytuację (więcej proporcjonalności w audytach). Do zasad dotyczących kontroli i zgodności z przepisami należy dodać zasadę proporcjonalności, poprzez umożliwienie stosowania wyższych poziomów tolerancji w wypadku mniej istotnych naruszeń. Powinniśmy zmierzać w kierunku bardziej proporcjonalnego podejścia do kontroli (mniej kontroli na miejscu w przypadku programów lub organów wdrożeniowych osiągających lepsze wyniki) i opartego na wynikach (tak, by w ramach jednej wizyty można było przeprowadzić więcej niż jeden rodzaj kontroli, co jest szczególnie istotne w przypadku programów i działań finansowanych z różnych funduszy), jak i do bardziej proporcjonalnego audytu, koncentrującego się mniej na karach, a bardziej na usprawnieniu działań i zapewnieniu większych efektów polityki spójności. Audytor powinien być postrzegany jako partner w rozwiązywaniu problemów, poszukiwaniu najbardziej skutecznego sposobu działania i naprawianiu błędów. Tu konieczna będzie radykalna zmiana postawy audytorów.

35. Organy administracyjne i instytucje audytowe powinny pracować ręka w rękę od fazy programowania aż do zamknięcia programów, jako że tylko w ten sposób można zapobiec różnicom w interpretacji tych samych zasad. Wspólny system kontroli lub wspólne rozumienie systemu kontroli, do którego musimy dążyć, powinny zapobiegać przeprowadzaniu wielokrotnego audytu tej samej operacji, jako że różne instytucje audytowe zasadniczo powinny opierać się wzajemnie na swoich opiniach i je uzupełniać. W tym kontekście Komitet proponuje, aby rozszerzyć zakres stosowania proporcjonalnej kontroli zdefiniowanej w art. 148 rozporządzenia ogólnego (UE) nr 1303/2013 i stosować ją również poza instytucją audytową i Komisją, do wszystkich typów kontroli, łącznie z kontrolami podlegającymi instytucjom zarządzającym, jednostkom certyfikującym i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu. Ogólnie, należy wprowadzić w większym stopniu zasadę pomocniczości do audytu. Audyt wspólnotowy powinien ograniczyć się wyłącznie do przestrzegania przepisów dotyczących EFSI. Jeśli chodzi o państwa członkowskie i ich instytucje zarządzające, powinny one odpowiadać za sprawdzanie przestrzegania przepisów prawa krajowego (łącznie z przepisami wynikającymi z prawodawstwa europejskiego). Stosowanie zasady pomocniczości w zakresie działań audytu powinno być uwarunkowane zawarciem porozumienia o zaufaniu między Komisją a danym państwem członkowskim.

36. Proponuje również, aby podnieść o 50 % poziom, poniżej którego operacja nie podlega więcej niż jednemu audytowi przed przedstawieniem wydatków końcowych.

37. W przypadku projektów, w których uczestniczy więcej partnerów, niedopuszczalne jest, by z powodu nieprawidłowości stwierdzonych u jednego z partnerów karać korektą finansową całe partnerstwo, a w skrajnych wypadkach, cały program.

38. Mimo że istnieją państwa, w których systemy odwoławcze działają bez większych problemów, w szeregu państw systemy te wprawdzie zostały utworzone na podstawie art. 74 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, ale są bardzo zróżnicowane i z punktu widzenia beneficjanta nie zawsze spełniają swą funkcję. Należałoby w związku z tym stworzyć jednolity, zrozumiały i szybko działający system środków odwoławczych zarówno na poziomie państw członkowskich (w krajach, w których system taki jeszcze nie funkcjonuje), jak i na szczeblu UE. Powinien on mieć zastosowanie nie tylko do ustaleń z audytu, ale także do decyzji na wszystkich szczeblach i we wszystkich dziedzinach (np. pomoc państwa itp.).

Nadmiernie rygorystyczne wdrażanie:

39. Praktyka państwa członkowskiego polegająca na tym, że wprowadzając przepisy UE do prawa krajowego, wykracza ono poza minimalne wymogi zawarte w tych przepisach, jest, jak się wydaje, problemem państw członkowskich, a nie Komisji Europejskiej. Do takiego działania dochodzi jednak dlatego, że umożliwiają je rozporządzenia i wytyczne wykonawcze Komisji. Aby ograniczyć takie postępowanie do minimum, należy wzmocnić rolę Komisji w tym zakresie, która musi w drodze rozporządzeń i wytycznych wykonawczych wyraźnie określać wymagania, których nie można przekraczać, ani poprzez ich złagodzenie, ani zaostrzenie. Dotyczy to między innymi również obszaru zamówień publicznych i audytu. Środki EFSI stanowią środki UE, dlatego zasady powinna ustanawiać UE a nie państwa członkowskie.

40. Do nadmiernie rygorystycznego wdrażania dochodzi również dlatego, że w wielu przypadkach wytyczne wykonawcze są opracowywane na szczeblu Komisji Europejskiej dopiero w trakcie wdrażania programów. Państwa członkowskie i instytucje zarządzające muszą zatem opracowywać własne wytyczne, różniące się od wytycznych, które Komisja wyda *ex post*. Należałoby zatem opracowywać rozporządzenia w sprawie EFSI równocześnie z wytycznymi, a nie dopiero później przygotowywać dla poszczególnych artykułów rozporządzenia ogólną koncepcję i interpretację, jak je wykonywać. Takie podejście często powoduje ponad roczne opóźnienia w wykorzystywaniu programów operacyjnych oraz skutkuje dodatkowymi zmianami, które znów negatywnie wpływają na poziom wykorzystania EFSI. Trzeba wyraźnie zmniejszyć liczbę i zakres wytycznych i metod. Przy tym należy skupić się nie tyle na ich zakresie, ile na ich zrozumiałości i efektywności, aby nie komplikować systemu i nie pozbawiać go skuteczności. Wytyczne i metody powinny być jasne i nie mogą ulegać zmianie w trakcie realizacji. W żadnym wypadku nie mogą też mieć mocy wstecznej.

Programowanie i koncentracja tematyczna:

41. Efektywnym działaniem byłoby sprawdzenie, na jakim poziomie stosowne jest wykonywanie programowania i koncentracji tematycznej. Obecnie programowanie wchodzi nawet na najniższy poziom wdrażania. Właściwe byłoby zatem określenie, w ramach koncentracji tematycznej, ogólnych celów i głównego wskaźnika realizacji każdego z nich. Instytucjom zarządzającym należy zapewnić swobodę wyboru działań, poprzez które osiągnie się ten cel w poszczególnych regionach, co pozwoliłoby także lepiej uwzględnić potrzeby regionów w powiązaniu z ich specyfiką i wyzwaniem, którym muszą stawić czoła. Jeśli celem jest zwiększenie zatrudnienia, powinna zostać pozostawiona swoboda w zakresie środków jego realizacji. W niektórych regionach, w zależności od ich poziomu, do osiągnięcia celu przyczynią się działania w zakresie badań, w innych – np. ruchu turystycznego. W szczególności wsparcie dla współpracy transgranicznej, której celem jest integracja regionów ponad granicami, powinno uwzględniać konkretne potrzeby danego regionu transgranicznego, a zatem umożliwiać wspieranie istotnych działań wychodzących poza ramy celów tematycznych wynikających ze strategii „Europa 2020”. Przykładem mogą być tzw. fundusze małych projektów wspierające projekty dotyczące więzi międzyludzkich, promocji ruchu turystycznego czy tworzenia brakujących połączeń transportowych. Ogólnie rzecz biorąc, pojawia się pytanie, czy europejska współpraca terytorialna powinna podlegać wszystkim warunkom mającym zastosowanie do EFSI. Należy zadbać o to, by nie zmniejszyły się przyznawane środki finansowe.

42. Należy zapewnić elastyczność programów, tak by można było odpowiednio reagować na pojawiające się nowe okoliczności i szybki postęp techniczny. Elastyczność ta powinna być jednak rzeczywista, tzn. trzeba ograniczyć i całkowicie uprościć proces zmiany programu. Za prawdziwą elastyczność programu nie można uznać na przykład tego, że konieczne jest opracowanie nowej oceny SEA. W takim wypadku przeprowadzenie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko powinno się na przykład brać pod uwagę wyłącznie w sytuacji, gdy rozważane przeprogramowanie będzie miało wpływ na szczegółowe cele o znaczącym oddziaływaniu na środowisko, które wcześniej zidentyfikowano jako takie.

43. Na mocy rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 wprowadzono dwa instrumenty umożliwiające zintegrowane podejście terytorialne, tj. zintegrowane inwestycje terytorialne i wspólne plany działania (*joint action plans*), które otwierają drogę do zintegrowanego rozwoju danego obszaru lub regionu. Jednakże Komisja zbyt słabo zachęca państwa członkowskie do korzystania z tych instrumentów, również dlatego, że określiła je w aktach delegowanych i wykonawczych w stosunkowo niejasny i złożony sposób. Szersze wdrożenie tych dwóch instrumentów oznaczałoby:

— partnerskie podejście do kształtowania polityki rozwojowej poszczególnych obszarów,

— skuteczne wdrażanie środków zgodnie z podejściem oddolnym i z wykorzystaniem synergii, które łatwiej osiągnąć na mniejszym, terytorialnym obszarze,

- dodatkową podstawę bezpośredniego zatwierdzenia zintegrowanego projektu oraz bezpośredniego przydziału środków, dzięki jaśniejszemu wyrażeniu celowi i uzasadnieniu poszczególnych elementów zintegrowanego podejścia, oraz
- skuteczniejsze i pomyślne osiągnięcie celów polityki spójności.

44. W przypadku zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) wymagane jest tworzenie zupełnie nieodpowiednich struktur zarządzania, biorąc pod uwagę wielkość środków finansowych przekazywanych w ramach tego instrumentu. Jak podkreślono w opinii Komitetu w sprawie rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność, również liczba osobnych przepisów dotyczących poszczególnych funduszy, którymi często zarządzają odrębne instytucje zarządzające, zniechęca do poszerzania rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność poza EFRROW. Oznacza to, że realizacja tych bardzo innowacyjnych narzędzi zintegrowanego rozwoju lokalnego jest w praktyce na razie ograniczona. Konieczność tworzenia tych struktur nie tylko niewspółmiernie podraża zarządzanie tym instrumentem i obciąża uczestniczące podmioty, ale także znacznie komplikuje i opóźnia realizację projektów.

45. Zauważa, że fakt, iż przepisy w dziedzinie polityki spójności zmieniają się co siedem lat, a nawet częściej, nie pomógł w jej uproszczeniu, lecz miał skutek wręcz przeciwny. Ramy prawne obejmujące więcej okresów programowania wymagają jednak najpierw radykalnego uproszczenia. Mniejsze korzystne zmiany w systemie wdrażania polityki spójności zawsze są możliwe i pożądane, ale większe zmiany powinny być przygotowywane rzadziej i z większym wyprzedzeniem. Należy na wstępie przeanalizować skutki tych zmian i zgodnie z zasadą partnerstwa omówić je na wczesnym etapie z zainteresowanymi stronami, którymi są nie tylko państwa członkowskie UE, ale również samorządy lokalne i regionalne reprezentowane przez Komitet Regionów.

Instrumenty finansowe:

46. Postrzega korzystanie z instrumentów finansowych jako ważny element służący zwiększeniu efektu dźwigni europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz połączeniu programów tych funduszy z finansowaniem z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. Istnieje jednak pilna potrzeba uproszczenia zasad organizacji, wymogów z zakresu sprawozdawczości i zasad audytu dotyczących instrumentów finansowych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, jak stwierdzono ostatnio podczas wspólnych warsztatów na ten temat z udziałem prezydencji słowackiej⁽¹⁾.

47. Zaleca, by Komisja Europejska zbadała, dlaczego w większości państw członkowskich nie wykorzystuje się gotowych instrumentów dla instrumentów finansowych.

48. Przyjmuje do wiadomości ustalenia z opublikowanego niedawno sprawozdania Trybunału Obrachunkowego „Realizacja budżetu UE za pośrednictwem instrumentów finansowych – wnioski, jakie należy wyciągnąć z okresu programowania 2007–2013” i zachęca Trybunał do oceny wdrażania instrumentów finansowych w bieżącym okresie finansowania.

Zalecenia końcowe:

49. Odnotowuje niedawno opublikowane rozporządzenie zbiorcze⁽²⁾, które obejmuje także zmiany w rozporządzeniach dotyczących EFSI, zwłaszcza w odniesieniu do uproszczenia korzystania z instrumentów finansowych i opcji kosztów uproszczonych w programach EFSI.

- Zwraca uwagę, że nie jest możliwe przedstawienie w niniejszej opinii pełnej oceny zmian proponowanych w rozporządzeniu zbiorczym oraz ich możliwych pozytywnych skutków dla beneficjentów i władz lokalnych i regionalnych wdrażających EFSI.
- Podkreśla, że konieczne jest przeprowadzenie analizy tych skutków i zadbanie o to, by beneficjenci końcowi i organy publiczne wdrażające te fundusze na poziomie lokalnym i regionalnym odnieśli korzyści z prawdziwego uproszczenia i nie ucierpieli z powodu dalszego skomplikowania obecnej sytuacji.
- Stwierdza, że rozporządzenia zbiorczego nie można rozważać w izolacji, ale jego skutki trzeba analizować i oceniać w powiązaniu z innymi politykami UE i prawodawstwem krajowym, które mogą istotnie wpłynąć na powodzenie i faktyczne oddziaływanie wdrożenia rozporządzenia w praktyce. Apeluje o szybkie przyjęcie zmian proponowanych w rozporządzeniu zbiorczym w celu zapewnienia, by przyniosły one natychmiastowe skutki w bieżącym okresie finansowania z myślą o lepszym wdrażaniu programów EFSI.

⁽¹⁾ W następstwie konkluzji Rady do Spraw Ogólnych z 18 listopada 2015 r. KR zorganizował wspólnie z prezydentami niderlandzką i słowacką trzy warsztaty na temat uproszczenia polityki spójności. Więcej informacji można znaleźć na stronie: <http://cor.europa.eu/en/takepart/Pages/simplification-documents.aspx>.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, COM(2016) 605 final 2016/0282 (COD).

50. Proponuje, aby na potrzeby upraszczania Komisja gromadziła i monitorowała projekty obrazujące „złe praktyki”. Wykaz ten służyłby jako ilustracja potrzeby uproszczenia i zmiany podejścia oraz uzupełniałby wymianę najlepszych praktyk w zakresie wdrażania EFSI. Ze względu na praktyczne doświadczenia członków KR-u, Komitet powinien odgrywać kluczową rolę w tym procesie.

51. Podstawowe dokumenty dotyczące poszczególnych funduszy w okresie finansowania 2014–2020 zostały opublikowane przez Komisję tak późno, że rozpoczęcie wdrażania wraz z rozpoczęciem okresu finansowania nie było możliwe. Powstały długie okresy oczekiwania oraz problemy z koordynacją poszczególnych programów operacyjnych. W przyszłości dokumenty należy upubliczniać terminowo i w tym samym czasie.

52. Przypomina o istniejących praktycznych instrumentach, które mogą pomóc w dokonaniu uproszczenia zarządzania EFSI. Do podstawowych elementów, które należy zastosować w sposób ogólny w odniesieniu do tych funduszy, należą: ujednoczenie procedur, rozpowszechnienie stosowania narzędzi informatycznych i administracja elektroniczna. Ponadto należy m.in. nadal rozszerzać zastosowanie kosztów standardowych, które umożliwiają ograniczenie obciążeń administracyjnych, oraz w dalszym ciągu upraszczać sprawozdawczość i kontrole, aby unikać dodatkowych obciążeń biurowatycznych dla beneficjentów oraz poszczególnych organów zaangażowanych w zarządzanie tymi środkami.

53. Zauważa, że poprzez szersze i przede wszystkim faktyczne stosowanie zasady partnerstwa z samorządami lokalnymi i regionalnymi przy określaniu kształtu EFSI i podczas całego procesu ich wcielania w życie Komisja Europejska uzyskałaby informacje zwrotne, które z pewnością przyczyniłyby się do zwiększenia efektywności i uproszczenia procesu wdrażania.

Bruksela, dnia 11 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
