

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »8. Sprawozdanie na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.«”**

[COM(2022) 34 final]

(2022/C 323/10)

Sprawozdawca: **Krzysztof BALON**

Współsprawozdawca: **Gonçalo LOBO XAVIER**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 2.5.2022
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	6.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.5.2022
Sesja plenarna nr	569
Wynik głosowania	132/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla, że spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna jest celem zapisanym w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i że w dłuższej perspektywie realizacja tego celu będzie kluczowa dla osiągnięcia neutralności klimatycznej kontynentu do roku 2050. Natomiast krótko- i średniookresowo najpoważniejszym wyzwaniem, w tym dla polityki spójności, jest rosyjska agresja na Ukrainę, stanowiąca w rzeczywistości akt agresji również w stosunku do Unii Europejskiej.

1.2. W tym kontekście, biorąc pod uwagę fakt, że Ukraina złożyła wniosek o członkostwo w Unii i że ukraińskie społeczeństwo obywatelskie zdecydowanie opowiada się za jak najszybszą integracją europejską, EKES wzywa do jak najszybszego przyjęcia Ukrainy do Unii i apeluje o odpowiednie dostosowanie polityki spójności i jej instrumentów finansowych w nadchodzących latach, tak aby sprostać wyzwaniom powojennej odbudowy tego kraju. W tym celu Komitet proponuje szybkie ustanowienie odrębnego funduszu Unii Europejskiej na rzecz odbudowy i rozwoju Ukrainy.

1.3. Zarazem Komitet wzywa państwa członkowskie, regiony Unii i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do jak najszybszego i jak najbardziej efektywnego skorzystania z możliwości w zakresie wsparcia uchodźców z Ukrainy, które stworzy zaproponowane przez Komisję Europejską 8 marca 2022 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) <sup>(1)</sup> w powiązaniu z zaproponowaną przez Komisję 23 marca 2022 r. zmianą rozporządzenia REACT-EU <sup>(2)</sup>. Wsparcie to powinno być dystrybuowane w pierwszym rzędzie przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym poprzez wyspecjalizowane organizacje pozarządowe.

1.4. Kolejnym ważnym wyzwaniem jest przezwycięzenie skutków bieżącego kryzysu pandemicznego. W szczególności w polityce spójności trzeba wziąć pod uwagę, że negatywne oddziaływanie pandemii było co do zasady większe w regionach słabiej rozwiniętych, a także wśród defaworyzowanych grup społecznych. Sytuacja ta usprawiedliwia „pozytywną dyskryminację” przy podejmowaniu decyzji dotyczących inwestycji i dystrybucji środków Unii Europejskiej.

1.5. EKES zgadza się z konkluzjami zawartymi w rozdziale 5. komunikatu Komisji, w szczególności w kwestiach zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w kontekście polityki klimatycznej, zwiększenia inwestycji w edukację, badania i innowacyjność, skutecznego reagowania na przemiany demograficzne, wzmocnienia współpracy transgranicznej,

<sup>(1)</sup> COM(2022) 109 final.

<sup>(2)</sup> COM(2022) 145 final.

w tym w zakresie infrastruktury, zapewnienia powszechnego dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym również na terenach wiejskich, uproszczeń i elastyczności w operowaniu funduszami, a także konsekwentnego przestrzegania zasady partnerstwa w szczególności w relacjach z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

1.6. EKES opowiada się za ostrożnym stosowaniem zasady dodatkowości oraz taką implementacją uwarunkowań *ex ante*, aby regiony niedysponujące alternatywnymi źródłami finansowania nie były dyskryminowane; konwergencja gospodarcza i społeczna powinna oznaczać równanie do najlepszych.

1.7. EKES uważa, że konieczne jest nowe podejście do polityki fiskalnej, promowane na szczeblu europejskim, które wzmacniałoby ustalone cele w zakresie spójności. W tym celu trzeba popierać taką politykę fiskalną, która obejmuje usuwanie konkurencji panującej obecnie między krajami w Europie. W przeciwnym razie istniejące rozbieżności między politykami budżetowymi państw członkowskich mogą zwiększyć ryzyko powstania „Europy dwóch prędkości”. Ponadto konieczna jest gruntowna reforma reguł fiskalnych, nastawiona na stabilność długu publicznego poszczególnych krajów, na mechanizmy europejskiego zarządzania gospodarczego oraz na bardziej sprawiedliwy i progresywny pobór podatków w Europie.

1.8. Na przykładzie kryzysu pandemicznego stało się widoczne, że spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej towarzyszyć powinna również spójność polityczna. W sytuacjach kryzysowych niezbędne jest zwiększenie koordynacyjnej roli instytucji UE również w dziedzinach, w których Traktaty nie przewidują kompetencji Unii. Jest to kwestia o kluczowym znaczeniu zarówno dla funkcjonowania wspólnego rynku oraz odbudowy i zwiększenia odporności, jak i dla wspierania europejskiej solidarności i tożsamości.

1.9. Polityka spójności powinna być prowadzona w sposób zapewniający osiągnięcie celów rozwojowych i klimatycznych Unii. Jednak w równej mierze powinna ona w pełni i konsekwentnie realizować wszystkie 20 zasad Europejskiego filaru praw socjalnych (EFPS). Realizacja polityki klimatycznej wymaga nie tylko efektywnego użycia środków Mechanizmu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, lecz także działań uzupełniających na poziomie regionalnym, które będą chronić miejsca pracy i zapewniać ich wysoką jakość, w tym poprzez dialog społeczny. Konieczna jest przy tym konsolidacja systemów zabezpieczenia społecznego jako instrumentów zwalczania ubóstwa i wykluczenia, a zarazem poprawy spójności społecznej.

1.10. Powodzenie polityki spójności zależy od jak najszerzego włączenia w jej realizację podmiotów gospodarki społecznej, w szczególności świadczących usługi w interesie ogólnym, w tym na rzecz osób z niepełnosprawnościami i innych grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej, zapewniających, we współpracy z pracownikami etatowymi i wolontariuszami, wysoki poziom uczestnictwa społecznego i sprawiedliwości oraz wspierających transformację cyfrową i ochronę środowiska. Podmiotom tym należy zapewnić korzystne warunki rozwoju poprzez szczególne wsparcie finansowe z funduszy europejskich, zapewnienie uprzywilejowanego traktowania w przepisach dotyczących zamówień publicznych, a także upraszczanie przepisów, poważną redukcję nieuzasadnionych działań kontrolnych i znoszenie wymagań o charakterze biurokratycznym w poszczególnych państwach członkowskich.

1.11. Istotnym elementem polityki spójności jest dokonanie postępu w dziedzinie cyfryzacji. Transformacja cyfrowa powinna przyczynić się nie tylko do wzrostu wydajności gospodarczej, lecz także do wzrostu poziomu wykształcenia i poprawy partycypacji społecznej wszystkich mieszkańców Unii, w tym również grup defaworyzowanych. W tym celu konieczne jest zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego internetu jako nieodpłatnie świadczonej usługi publicznej.

1.12. EKES zwraca uwagę, że również inne elementy infrastruktury są potrzebne do skutecznego wykorzystania technologii w całym społeczeństwie i wśród przedsiębiorców. Państwa członkowskie muszą zająć się tą kwestią podczas podejmowania decyzji inwestycyjnych.

1.13. EKES apeluje do państw członkowskich i regionów Unii o jak najszerze, autentyczne włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki spójności i monitorowanie jej efektów. Włączenie takie pomagać będzie w pomiarach stopnia realizacji celów polityki spójności, które nie powinny opierać się jedynie na wskaźnikach ilościowych, lecz również na wskaźnikach jakościowych (pomiar rozwoju, a nie jedynie wzrostu). Niezwykle ważny jest stały monitoring realizacji zasady partnerstwa w państwach członkowskich przez Komisję Europejską, jako że pełne i przejrzyste wdrożenie tej zasady pozytywnie wpływa na bardziej efektywne i racjonalne wykorzystanie budżetu UE.

1.14. Niezależnie od udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i samego EKES-u w organizowanych cyklicznie Forach Spójności, Komitet zgłasza inicjatywę organizowania co roku wydarzenia towarzyszącego posiedzeniu Rady Europejskiej, poświęconego realizacji polityki spójności z udziałem przedstawicielek i przedstawicieli partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: *Spójność w Europie do 2050 r.* Sprawozdanie stanowi bardzo potrzebne źródło informacji o wysiłkach podejmowanych na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz o problemach związanych z osiągnięciem spójności. Nowy dokument jest tym istotniejszy, że od opublikowania poprzedniego – siódmego – sprawozdania minęły już ponad cztery lata. Ze względu na moment publikacji komunikat Komisji nie uwzględnia skutków rosyjskiej agresji na Ukrainę, będącej w gruncie rzeczy aktem agresji w stosunku do Unii Europejskiej, a przy tym najpoważniejszym wyzwaniem dla polityki spójności w perspektywie krótko- i średniookresowej – odpowiednio w związku z kryzysem uchodźczym oraz powojenną odbudową i integracją europejską Ukrainy.

2.2. Biorąc pod uwagę wielokrotnie wyrażaną przez Ukrainę wolę przystąpienia do Unii Europejskiej, zdecydowanie proeuropejską postawę ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz formalny wniosek skierowany do Unii w tej sprawie, Komitet zdecydowanie opowiada się za jak najszybszym przyjęciem Ukrainy do Unii Europejskiej i apeluje w związku z tym o odpowiednie dostosowanie polityki spójności i jej instrumentów finansowych w nadchodzących latach, włącznie z szybkim ustanowieniem odrębnego funduszu na rzecz odbudowy i rozwoju Ukrainy.

2.3. Zarazem Komitet wzywa państwa członkowskie, regiony Unii i organizacje społeczeństwa obywatelskiego do jak najszybszego i jak najbardziej efektywnego skorzystania z możliwości w zakresie wsparcia uchodźców z Ukrainy, które stworzy zaproponowane przez Komisję Europejską 8 marca 2022 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie działania w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) <sup>(3)</sup>. Potrzebne są także działania, które umożliwią szybkie i elastyczne przekierowanie oszczędności powstałych w perspektywie finansowej 2014–2021 oraz instrumentu REACT EU na wsparcie bezpośrednie uchodźców w szczególności w krajach graniczących z Ukrainą, a także ustanowienie odrębnego funduszu przeznaczanego na ten cel na wypadek, gdyby dostępne obecnie środki okazały się niewystarczające. Instrument CARE powinien zapewniać środki na zwiększenie zdolności operacyjnej partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego do reprezentowania uchodźców ukraińskich na ich drodze do wejścia na rynek pracy.

2.4. W tym kontekście Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji <sup>(4)</sup> dotyczący zmiany rozporządzenia REACT-EU, tak aby podnieść udział zwiększonych środków na płatności zaliczkowe dla państw członkowskich, które borykają się z największą liczbą osób przybywających z Ukrainy, zarówno jako kraje tranzytowe, jak i kraje docelowe.

2.5. Biorąc pod uwagę dotychczasowy ogromny wkład organizacji społeczeństwa obywatelskiego państw członkowskich UE graniczących z Ukrainą w udzielanie wsparcia uchodźcom z tego kraju, zdecydowanie przewyższający pomoc świadczoną przez władze publiczne, EKES wzywa państwa członkowskie do zdecydowanego zwiększania organizacyjnego i finansowego wsparcia udzielanego tym organizacjom, w tym wsparcia z funduszy Unii Europejskiej.

2.6. Bardzo poważnym wyzwaniem jest również przezwyciężenie bieżącego kryzysu pandemicznego. W sprawozdaniu podkreślono, że pandemia doprowadziła do największej recesji od 1945 r., zwłaszcza w sektorach opartych na kontaktach międzyludzkich (jak turystyka), drastycznie zmieniła jakość pracy, kształcenie oraz życie społeczne, a także sytuację w regionach przygranicznych. Negatywne oddziaływanie pandemii było, ogólnie rzecz biorąc, większe w regionach słabiej rozwiniętych, co obniżyło tempo konwergencji.

2.7. EKES uważa, że polityka spójności powinna obejmować wszystkie zasadnicze dziedziny polityki, m.in. politykę fiskalną. W tym kontekście stwierdza, że istniejące rozbieżności między polityką fiskalną państw członkowskich są czynnikiem, który wzmacnia zjawisko dwóch prędkości rozwoju w Europie. Polityka podatkowa nastawiona na spójność musi położyć kres konkurencji między 27 różnymi systemami podatkowymi państw członkowskich, gdyż ten stan

<sup>(3)</sup> COM(2022) 109 final.

<sup>(4)</sup> COM(2022) 145 final.

konkurencji umożliwiła korporacjom wielonarodowym maksymalizację zysków i przyczynia się do chronicznych nierówności. Dlatego konieczna jest gruntowna reforma reguł fiskalnych, nastawiona na stabilność długu publicznego poszczególnych krajów, na mechanizmy europejskiego zarządzania gospodarczego oraz na bardziej sprawiedliwy i progresywny pobór podatków w Europie.

2.8. Ponadto Komitet obawia się, że ponowne wprowadzenie kluczowych postanowień paktu stabilności i wzrostu, zaplanowane na 2023 r., będzie miało negatywny wpływ na spójność.

2.9. Zdaniem EKES-u, opis wyzwań w zakresie polityki spójności zawarty w komunikacie Komisji jest wyczerpujący i precyzyjny. Komitet zgadza się z konkluzjami zawartymi w rozdziale 5 komunikatu. Za szczególnie istotne EKES uznaje:

2.9.1. przeciwdziałanie presji na demokrację i jej wartości, m.in. poprzez rozwijanie demokracji uczestniczącej i aktywne angażowanie podmiotów lokalnych, w tym podmiotów sektora ekonomii społecznej i organizacji społeczeństwa obywatelskiego w planowanie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz konsekwentne przestrzeganie zasady partnerstwa w polityce spójności;

2.9.2. rozszerzenie mechanizmu sprawiedliwej transformacji, zwłaszcza poprzez uwzględnienie społecznych kosztów łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej, m.in. poprzez walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym przy ścisłej współpracy z partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego;

2.9.3. większe inwestycje w umiejętności, pobudzanie kreatywności i przedsiębiorczości ludzi przez całe ich życie, zwłaszcza poprzez kształcenie, podnoszenie kwalifikacji i kształcenie ustawiczne nastawione na procesy transformacji technologicznej, ekologicznej i cyfrowej, a także zdecydowaną poprawę poziomu edukacji formalnej w regionach, w których nie jest on jeszcze zadowalający, w tym na terenach wiejskich i w regionach zmarginalizowanych; Należy przy tym zwrócić szczególną uwagę na poprawę sytuacji w zakresie kształcenia ustawicznego w małych i średnich przedsiębiorstwach oraz wśród osób nieregularnie zatrudnionych;

2.9.4. zwiększenie inwestycji w badania i rozwój, a tym samym wsparcie innowacyjności mogącej wspomóc rozwój w słabiej rozwiniętych regionach, a także całego systemu ich wsparcia na poziomie regionalnym podobnie jak w ramach strategii inteligentnej specjalizacji <sup>(5)</sup>;

2.9.5. skuteczne reagowanie na przemiany demograficzne, m.in. poprzez wspieranie zatrudnienia osób należących do grup o niższych wskaźnikach zatrudnienia, takich jak ludzie młodzi bez wystarczającej praktyki zawodowej, osoby starsze, o niższym poziomie umiejętności zawodowych oraz migrantki i migranci spoza UE;

2.9.6. wzmocnienie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, szczególnie w kontekście rozbudowy przyjaznej dla klimatu infrastruktury kolejowej na terenach przygranicznych, a także konsekwentnego utrzymywania otwartych granic pomiędzy państwami członkowskimi, również w czasie kryzysów;

2.9.7. wzmocnianie powiązań między miastem a wsią, również w celu zapewnienia wszystkim obywatelkom i obywatelom Unii dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym, które często skoncentrowane są na terenach miejskich;

2.9.8. zapewnienie, aby wykorzystanie środków w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności było w pełni kompatybilne z realizacją polityką spójności poprzez właściwe wykorzystanie zasobów, w tym poprzez ścisłą koordynację wykorzystywania środków pochodzących z różnych funduszy;

2.9.9. usprawnianie polityki spójności z perspektywy beneficjentów poprzez uproszczenia i elastyczność we wdrażaniu funduszy, które mają służyć realizacji celów tejże polityki. Należy przy tym wykorzystać doświadczenia ze stosowania uproszczeń w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększenia Odporności i zwrócić szczególną uwagę na to, by małe organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogły łatwiej pozyskiwać, wdrażać i rozliczać projekty finansowane z polityki spójności.

<sup>(5)</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/smart\\_specialisation\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pl.pdf)

2.10. Rozszerzenie strefy Schengen o kraje, które jeszcze do niej nie należą i które przestrzegają wszystkich wymogów prawnych, będzie miało bezpośredni wpływ na wzmocnienie komplementarności, konkurencyjności i spójności rozwoju UE, zwłaszcza na wschodzie Europy.

### 3. Uwagi szczegółowe

#### 3.1. Nierównomierne postępy konwergencji: Europa dwóch prędkości?

3.1.1. Jest niezwykle istotne, by wskutek wpływu kryzysu pandemicznego na konwergencję nie doszło do powstania tzw. Europy dwóch prędkości. Dlatego też zasada dodatkowości powinna być stosowana ostrożnie. Ponadto uwarunkowania *ex ante* w okresie programowania 2021–2027, wprowadzające szereg okoliczności, które muszą zaistnieć, aby można było uruchomić fundusze, nie mogą prowadzić do wyłączenia regionów, w których nie ma możliwości uzyskania alternatywnego finansowania dla wzrostu gospodarczego, polityki klimatycznej i rozwoju społecznego.

3.1.2. W dalszym ciągu konieczny jest transfer środków z bogatszych do biedniejszych regionów. Proces konwergencji gospodarczej i społecznej powinien polegać na równaniu do najlepszych.

#### 3.2. Nowe zagrożenia dla polityki spójności

3.2.1. ONZ ostrzegła, że przemieszczanie się uchodźców z powodu zmiany klimatu będzie coraz częstsze. Konieczne jest wprowadzenie nowych ram regulacyjnych i nowych strategii politycznych, które umożliwią osiedlanie się uchodźców w krajach przyjmujących, gwarantując zatrudnienie i ochronę socjalną. Niedawny wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie sytuacji kryzysowych i działania siły wyższej<sup>(6)</sup> nie uwzględnia sytuacji kryzysu środowiskowego, która spowoduje, że miliony ludzi będą podróżować do UE, a nawet przesiedlać się wewnątrz UE.

3.2.2. Wysoki wskaźnik wzrostu cen żywności stworzy dodatkowe ryzyko dla regionów i osób znajdujących się w trudnej sytuacji w UE, co powinno być przedmiotem troski w ramach polityki spójności.

#### 3.3. Konieczność wzmocnienia koordynacyjnej roli instytucji Unii Europejskiej

3.3.1. Kryzys pandemiczny pokazał, że dla pogłębienia spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej niezbędne jest zwiększenie koordynacyjnej roli instytucji UE, również w dziedzinach, w których Traktaty nie przewidują kompetencji Unii. Dotyczy to w szczególności sytuacji kryzysowych. Podczas gdy Komisja Europejska odegrała bardzo pozytywną rolę w zaopatrzeniu państw członkowskich w szczepionki przeciw COVID-19, to państwa członkowskie samodzielnie, na ogół bez konsultacji bilateralnych czy też na poziomie Unii, wprowadzały restrykcje w przemieszczaniu się w strefie Schengen i w całej UE. Kryteria dla tych restrykcji również ustalane były na poziomie narodowym. EKES krytycznie ocenił już takie praktyki<sup>(7)</sup>, podkreślając, że utrzymywanie otwartych granic w strefie Schengen jest sprawą o kluczowym znaczeniu zarówno dla funkcjonowania wspólnego rynku oraz odbudowy i zwiększenia odporności, jak i dla wspierania europejskiej solidarności i tożsamości. Zdaniem Komitetu na przykładzie kryzysu pandemicznego stało się widoczne, że spójności terytorialnej, gospodarczej i społecznej towarzyszyć powinna również spójność polityczna.

#### 3.4. Włączenie społeczne jako warunek podstawowy sukcesu polityki spójności

3.4.1. W wyniku kryzysu pandemicznego liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w roku 2020 wzrosła w UE o pięć milionów. Stanowi to poważne zagrożenie dla spójności społecznej, a przez to także dla osiągnięcia celów rozwojowych i klimatycznych Unii. Jest oczywiste, że polityka spójności powinna w dalszym ciągu służyć tym celom oraz dążyć do wspierania wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Jednak w równej mierze powinna ona w pełni i konsekwentnie realizować wszystkie 20 zasad Europejskiego filaru praw socjalnych (EFPS). Realizacja EFPS powinna łączyć się z rozwojem dialogu społecznego i dialogu obywatelskiego, a także społecznego zaangażowania pracodawców i pracowników. Szczególną uwagę należy zwrócić na wsparcie dla dzieci i młodzieży, w tym w zakresie edukacji.

3.4.2. EKES podkreśla znaczenie wpływu systemów zabezpieczenia społecznego, które – pomimo różnic strukturalnych w państwach członkowskich – stanowią istotny czynnik spójności społecznej i włączenia społecznego obywateli. Ponadto wzmocnianie systemów zabezpieczenia społecznego stanowi element walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym i opiera się na wspólnych wartościach UE.

<sup>(6)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu (COM(2020) 613 final).

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 45.

### 3.5. Rola gospodarki społecznej, wolontariatu i usług świadczonych w interesie ogólnym w realizacji polityki spójności

3.5.1. Komitet podkreślał już <sup>(8)</sup>, że podmioty gospodarki społecznej tworzą i utrzymują wysokiej jakości miejsca pracy, promują równe szanse, także dla osób niepełnosprawnych i innych grup w niekorzystnej sytuacji społecznej, zapewniają wysoki poziom uczestnictwa społecznego i sprawiedliwości oraz wspierają transformację cyfrową i ochronę środowiska.

3.5.2. To, że gospodarka społeczna jest strategicznym sprzymierzeńcem w procesie wzmacniania wymiaru społecznego w Europie, a więc i w realizacji celów spójności społecznej, stało się szczególnie widoczne podczas kryzysu pandemii. Dlatego działania w zakresie gospodarki społecznej powinny mieć szczególne wsparcie z funduszy europejskich w ramach polityki spójności.

3.5.3. Nienastawione na zysk przedsiębiorstwa społeczne i podobne organizacje non-profit należy wzmocnić również poprzez zapewnienie im w przepisach dotyczących zamówień publicznych specjalnego traktowania w porównaniu z oferentami publicznymi czy komercyjnymi. Powinno to dotyczyć zamówień publicznych na usługi świadczone w interesie ogólnym, zwłaszcza usługi zdrowotne, społeczne i edukacyjne, tym bardziej że jednym z filarów działalności przedsiębiorstw społecznych i organizacji non-profit jest często nieodpłatne zaangażowanie wolontariuszy, które w niektórych państwach członkowskich odpowiada za ponad 2 % PKB.

3.5.4. Z punktu widzenia spójności społecznej trzeba podkreślić też, że „wolontariat ma wartość dla jednostek, społeczności, środowiska, gospodarki i ogółu społeczeństwa jako jeden z najbardziej widocznych przejawów solidarności. Wspiera i ułatwia włączenie społeczne, buduje kapitał społeczny i przeobraża społeczeństwo” <sup>(9)</sup>.

### 3.6. Polityka spójności, transformacja klimatyczna i zatrudnienie

3.6.1. Po kryzysie związanym z pandemią COVID-19 Unia Europejska i reszta świata muszą stawić czoła kryzysowi klimatycznemu i środowiskowemu. Gdyby nie doszło do kryzysu pandemicznego, walka z kryzysem środowiskowym byłaby głównym celem Unii Europejskiej w ramach celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych <sup>(10)</sup>. W niedawnej opinii z inicjatywy własnej <sup>(11)</sup>, która wprawdzie dotyczyła głównie edukacji, EKES przypomniał Komisji Europejskiej i państwom członkowskim, że muszą lepiej łączyć politykę ochrony środowiska z polityką zatrudnienia.

3.6.2. Przejście na gospodarkę niskoemisyjną wymaga jednak również środków ułatwiających sprawiedliwą transformację grupom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji i obszarom geograficznym najbardziej podatnym na zagrożenia, ponieważ kryzys klimatyczny jest czynnikiem wysokiego ryzyka pod względem spójności ze względu na nierówny wpływ, jaki będzie miał na różne europejskie obszary geograficzne. Przejścia na bardziej ekologiczny, społecznie korzystny model produkcji można dokonać jedynie dzięki promowaniu ekologicznej transformacji przedsiębiorstw, metod pracy i ogólnie rynku pracy. Wysiłki te przyczynią się do stworzenia możliwości godnego zatrudnienia, większej zasobooszczędności oraz budowy długoterminowych, niskoemisyjnych i zrównoważonych społeczeństw.

3.6.3. Z tych wszystkich powodów konieczne jest uwzględnienie polityk, zaleceń i wytycznych, które mogą przyczynić się do poprawy zdolności państw członkowskich, ich przepisów i polityk do sprostania szansom i wyzwaniom związanym z transformacją ekologiczną i dekarbonizacją poprzez strategię sprawiedliwej transformacji, która służy jako przewodnik działania na rzecz optymalizacji korzyści i zminimalizowania zagrożeń w kontekście zatrudnienia, warunków pracy i ochrony socjalnej.

3.6.4. Dostęp do przystępnych cenowo mieszkań, zdolność do zapewnienia godnego życia młodzieży i jej rodzinom, zapewnienie równowagi etycznej między życiem zawodowym a prywatnym, stabilne możliwości zatrudnienia, odpowiednie warunki pracy oraz włączenie finansowe i cyfrowe są ważne dla młodzieży i przyszłości zrównoważonego rozwoju UE.

3.6.5. Jednakże potrzebne są dodatkowe działania uzupełniające Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, w szczególności na poziomie regionalnym, które będą chronić miejsca pracy i gwarantować ich wysoką jakość. Bardzo ważna jest przy tym rola dialogu społecznego i pełnego włączenia partnerów społecznych, w tym poprzez zawieranie przez nich układów zbiorowych. EKES zaleca, by w polityce spójności stosować takie instrumenty, jak negocjacje zbiorowe, w celu zmniejszenia nierówności i wspierania zrównoważonego rozwoju.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 131.

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u „Wolontariusze – obywatele budujący przyszłość Europy” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 152 z 6.4.2022, s. 19).

<sup>(10)</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u „W kierunku strategii UE na rzecz zwiększania umiejętności i kompetencji ekologicznych dla wszystkich” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 56 z 16.2.2021, s. 1).

### 3.7. Transformacja i edukacja cyfrowa

3.7.1. Polityka spójności w coraz większym stopniu wiązać się będzie z transformacją cyfrową. Jednakże jak podkreślono w sprawozdaniu Komisji, bardzo szybkie łącza internetowe dostępne są jedynie dla 2/3 mieszkańców miast i 1/6 mieszkańców obszarów wiejskich. EKES podkreślał<sup>(12)</sup> już, że transformacja cyfrowa nie może przyczynić się wyłącznie do wzrostu wydajności, lecz także do poprawy edukacji i udziału w życiu politycznym, społecznym i kulturalnym wszystkich mieszkańców UE, w tym również osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz innych grup w niekorzystnym położeniu. Dlatego EKES ponownie postuluje, by powszechny dostęp wszystkich mieszkańców UE do szerokopasmowego, szybkiego internetu ustanowić nieodpłatnie świadczoną usługą publiczną. Należy bowiem zauważyć, że jednym z gwarantów sukcesu transformacji cyfrowej jest powszechny dostęp do internetu i związane z tym możliwości edukacyjne. Nieodpłatny dostęp do internetu jest szczególnie ważny dla prawidłowego funkcjonowania edukacji na obszarach wiejskich, która w wielu państwach członkowskich nie osiąga poziomu placówek edukacyjnych działających w miastach.

### 3.8. Polityka spójności a jakość sprawowania rządów i praworządność

3.8.1. Od wielu lat Komitet obserwuje, że w niektórych państwach członkowskich potrzebna jest poprawa koordynacji lub nawet skutecznego sprawowania rządów na poziomie regionalnym – pośrednim szczeblu między władzami krajowymi a lokalnymi, na którym można nakreślić strategie regionalne ważne dla rozwoju i konwergencji regionów. Władza centralna, mimo że często niezdolna do zinterpretowania potrzeb i priorytetów terytorialnych, niekiedy nie przekazuje odpowiednich kompetencji organom regionalnym, które stają się zaledwie wyznacznikiem krajowej władzy politycznej, bez żadnej wartości dodanej dla regionów<sup>(13)</sup>. W tym kontekście należy też lepiej wykorzystywać fundusze Unii Europejskiej do budowy zdolności lokalnych i regionalnych władz publicznych.

3.8.2. Ponadto w wielu przypadkach udział partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji jest marginalny: podczas konsultacji nie uwzględnia się stanowiska podmiotów najlepiej znających rzeczywistą sytuację i problemy.

3.8.3. Kolejną bolączką jest – podnoszone również przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego – pogarszanie się stanu praworządności w niektórych państwach członkowskich, co pośrednio negatywnie wpływa na jakość i skuteczność działań w zakresie polityki spójności.

3.8.4. EKES apeluje do państw członkowskich i regionów Unii o jak najszerze, autentyczne włączenie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki spójności i monitorowanie jej efektów. Włączenie takie okaże się również pomocne w mierzeniu stopnia realizacji celów polityki spójności, które nie powinno opierać się jedynie na wskaźnikach ilościowych, lecz również na wskaźnikach jakościowych pomocnych w mierzeniu rozwoju, a nie jedynie wzrostu.

### 3.9. Zarządzanie funduszami i projektami w ramach polityki spójności

3.9.1. Powyższe uwagi odnoszą się również do planowania, wdrażania i monitorowania programów związanych z realizacją polityki spójności, a także do procesu wyboru projektów przeznaczonych do realizacji. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na postępującą fragmentaryzację polityk publicznych, stojącą w sprzeczności do całościowego, oddolnego podejścia w rozwiązywaniu problemów poprzez projekty o charakterze „wielobranżowym”. Istotną rolę w zakresie planowania i koordynacji powinny odgrywać tutaj podmioty dialogu społecznego i obywatelskiego na poziomie regionalnym i lokalnym, znające rzeczywiste potrzeby i możliwości ich zaspokojenia. Projekty powinny być planowane tak, by zapewnić elastyczność w realizacji założonych celów, a osoby zarządzające tymi projektami powinny mieć dostęp do sprawnych kanałów komunikacji z dysponentami środków Unii Europejskiej. Stworzenie wyraźnej synergii pomiędzy projektem objętym umową a nowymi realiami ekonomicznymi dotyczącymi wzrostu cen energii i surowców powinno być priorytetem dla zapewnienia odpowiedniego poziomu absorpcji.

3.9.2. Instrumenty takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne powinny być promowane, lepiej finansowane i rozszerzone w okresie programowania 2021–2027.

3.9.3. Ponadto należy podjąć dalsze działania w celu ograniczenia biurokracji, szczególnie poprzez kontrolę uzyskiwanych wyników, a nie sposobu ich osiągnięcia, ponieważ ta ostatnia wiąże się ze skomplikowanymi procedurami administracyjnymi zarówno po stronie beneficjentów, jak i administracji publicznej. W tym kontekście EKES wzywa Komisję Europejską do wyciągania w stosunku do państw członkowskich i regionów konsekwencji z dokonywanych

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 45.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68.

regularnie przez Komisję ocen wysokości kosztów administracyjnych zarządzania funduszami UE w poszczególnych państwach członkowskich i związanych z tym ocen nieuzasadnionego zwiększania na poziomie krajowym lub regionalnym wymagań dotyczących korzystania z funduszy („gold plating”).

### 3.10. Realizacja zasady partnerstwa

3.10.1. Niezwykle ważny jest stały monitoring realizacji zasady partnerstwa w państwach członkowskich przez Komisję Europejską. Podstawą prawną tej zasady jest art. 8 nowego rozporządzenia ramowego<sup>(14)</sup>, a sposób jej realizacji opisuje europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa, rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014<sup>(15)</sup>. Polega ona na ścisłej współpracy administracji publicznych poszczególnych państw członkowskich przy planowaniu oraz realizacji programów współfinansowanych przez Unię Europejską z szerokim kręgiem partnerów, w szczególności z partnerami społecznymi i z innymi organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. Pełne i przejrzyste stosowanie tej zasady pozytywnie wpływa na zwiększenie zaangażowania społecznego i aktywizację społeczeństwa obywatelskiego, a także na programowanie działań bardziej trafnych i komplementarnych, a tym samym na bardziej efektywne i racjonalne wykorzystanie budżetu UE. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje sporządzenie przez Komisję Europejską dokumentu dotyczącego implementacji zasady partnerstwa w okresie programowania 2021–2027, który służyć będzie dokonaniu przeglądu europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa.

### 3.11. Forum Spójności

3.11.1. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje rezultaty 8. Forum Spójności, mającego miejsce w dniach 17–18 marca 2022 r. z udziałem EKES-u, a także innych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

3.11.2. EKES wielokrotnie proponował<sup>(16)</sup>, aby polityka spójności oraz służące jej realizacji fundusze europejskie stały się przedmiotem dorocznej analizy w ramach szczytu europejskiego poświęconego tej tematyce. W tym kontekście Komitet wyraża gotowość organizowania dorocznie wydarzenia towarzyszącego posiedzeniu Rady Europejskiej, poświęconego realizacji polityki spójności z udziałem przedstawicieli i przedstawicieli partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Bruksela, dnia 18 maja 2022 r.

Christa SCHWENG  
Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

<sup>(14)</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azyłu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

<sup>(15)</sup> Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1)..

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 68, Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 43.