

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Lepsza komunikacja dotycząca polityki spójności**

(2020/C 39/04)

**Sprawozdawca:** Adrian Ovidiu Teban (RO/EPL), burmistrz miasta Cugir**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

**Uwagi ogólne**

1. Zwraca uwagę, że środki na politykę spójności stanowią około jednej trzeciej budżetu UE i sięgają 351 mld EUR w okresie programowania 2014–2020. Zapewnia to długoterminowe ramy inwestycyjne dla regionów i państw członkowskich oraz umożliwia bardziej niezawodne planowanie w porównaniu z krajowymi budżetami rocznymi lub półrocznymi.
2. Zauważa, że zwiększenie widoczności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (funduszy ESI) może przyczynić się do poprawy postrzegania skuteczności polityki spójności i wzmocnienia zaufania obywateli do projektu europejskiego. Niezbędny jest jednak spójny kanał komunikacji, nie tylko odgórnej dotyczącej konkretnych wyników funduszy ESI, ale również oddolnej, aby pokazać władzom lokalnym i zainteresowanym stronom możliwości finansowania i jednocześnie zwiększyć udział społeczeństwa w procesach wdrażania.
3. Komunikacja powinna zasadniczo być nieodłączną częścią kształtowania i wdrażania polityki. Beneficjenci i społeczeństwo obywatelskie muszą wiedzieć o lokalnych projektach finansowanych przez UE – pomimo różnic w wysokości finansowania w poszczególnych regionach – a można to osiągnąć wyłącznie dzięki wspólnym wysiłkom wszystkich zaangażowanych szczebli sprawowania rządów. Model wielopoziomowego sprawowania rządów i zasada partnerstwa, oparte na ściślejszej koordynacji działań organów publicznych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego, mogą przyczynić się do skuteczniejszego informowania o celach i wynikach polityki UE.
4. Podkreśla, że instytucje zarządzające programami operacyjnymi finansowanymi z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych muszą informować o celach, możliwościach finansowania i wynikach programów i projektów polityki spójności. Jest to zatem kluczowe zadanie dla instytucji zarządzających i beneficjentów w państwach członkowskich – oznacza odpowiadanie na pytania np. o to, jakie możliwości inwestycyjne istnieją, w jaki sposób beneficjent może podejść do kwestii związanych z reklamą czy też kto jest finansowany i w jakim celu.
5. Odnotowuje, że polityce spójności UE oraz działaniom prowadzonym z jej funduszy towarzyszą wymogi w zakresie informacji i promocji, co oznacza, że władze krajowe i regionalne odpowiedzialne za wdrażanie oraz beneficjenci końcowi są prawnie zobowiązani do prowadzenia działań komunikacyjnych. Wymogi te rozwijały się na przestrzeni ostatnich trzech dekad i przekształciły z prostych działań informacyjnych, takich jak tablice upamiętniające, w bardziej zaawansowane strategie komunikacyjne, w tym wieloletnie strategie, plany roczne, minimalne wymogi i oceny, które należy przeprowadzić w odniesieniu do każdego programu operacyjnego.
6. Podkreśla, że informowanie potencjalnych beneficjentów o możliwościach finansowania jest kluczowym elementem zarządzania programem. Aby za pomocą polityki spójności inwestowano w najbardziej istotne i innowacyjne projekty, należy informować o niej jak najszerszą grupę potencjalnych beneficjentów. Można to osiągnąć nie tylko poprzez podkreślanie możliwości inwestycyjnych, ale również poprzez prezentowanie osiągniętych wyników oraz dobrych praktyk.

7. Odnotowuje, że polityka spójności UE okazała się mieć pozytywny wpływ zarówno na gospodarkę, jak i na życie obywateli, ale ubolewa, że nie zawsze dobrze informowano o wynikach i świadomość pozytywnego oddziaływania tej polityki od dziesięciu lat utrzymuje się na stale niskim poziomie – według badania Eurobarometr Flash z 2017 r. jedynie 35 % obywateli UE słyszało o współfinansowanych przez UE projektach zrealizowanych w pobliżu ich miejsca zamieszkania. Jednak osoby, które słyszały o takich projektach, twierdzą, że wpływ na rozwój ich regionów był pozytywny (78 %).
8. Zauważa, że zgodnie ze wspomnianym badaniem Eurobarometr nadal niedostatecznie informuje się o europejskiej polityce spójności, a źródła informacji nie są zbyt zróżnicowane. Ogólnie w następnym okresie programowania po 2020 r. należy znacznie bardziej promować komunikację cyfrową.
9. Podkreśla odnotowane w państwach członkowskich nierówne postępy w usprawnianiu procedur administracyjnych pod kątem większej mobilizacji i szerszego zaangażowania partnerów regionalnych i lokalnych, w tym partnerów gospodarczych i społecznych, jak również przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, a także akcentuje znaczenie udziału społeczeństwa i dialogu społecznego. Warto zauważyć, że za najwyższy priorytet uznaje się inwestowanie w regionach o wysokim bezrobociu. Inwestycje w ramach polityki regionalnej UE powinny koncentrować się na edukacji, opiece zdrowotnej i infrastrukturze społecznej, które są uważane za najważniejsze obszary inwestycji. Co więcej „polityka spójności jest głównym instrumentem inwestycyjnym UE dla regionów i miast służącym wdrożeniu celów zrównoważonego rozwoju na poziom lokalny i wsparcia ich realizacji za pośrednictwem polityki spójności<sup>(1)</sup> oraz torowałyby drogę od gospodarki linearnej do gospodarki o obiegu zamkniętym<sup>(2)</sup>”.
10. Zwraca uwagę, że postrzeganie polityki spójności oraz poparcie dla UE mogą się różnić w zależności od danej grupy społecznej i regionu. Potrzeba jednak więcej danych, aby sformułować jednoznaczne wnioski w tym zakresie. Wszystkie regiony UE będą więc musiały dostarczyć informacji na temat reprezentatywnej próbki ludności. Jeśli jakiegokolwiek badanie Eurobarometr ma być reprezentatywne we wszystkich regionach UE (NUTS 2 lub równoważne), Komitet proponuje uwzględnić pytania dotyczące sposobu postrzegania polityki spójności oraz poparcia obywateli dla projektu europejskiego.
11. Podkreśla potrzebę zwiększenia wiedzy na temat tego, jaki wpływ ma sposób postrzegania przez obywateli polityki spójności UE na ich poparcie dla procesu budowania Europy. Ma to kluczowe znaczenie dla dokonania uprzedniej oceny skuteczności konkretnych strategii komunikacyjnych mających na celu wspieranie pozytywnego podejścia do polityki spójności i ogólnie do UE. W związku z tym proponuje włączenie do standardowych badań Eurobarometr konkretnych pytań dotyczących poparcia dla UE i postrzegania unijnej polityki spójności.
12. Podkreśla, że nie tylko kwestie gospodarcze mogą prowadzić do podnoszenia świadomości. W różnych analizach wskazano grupy obywateli, których poziom świadomości na temat polityki (spójności) UE wydaje się być bezpośrednio powiązany z ich utożsamianiem się z Unią Europejską jako podmiotem politycznym. Wydaje się również, że istnieje pozytywny związek między poziomem świadomości na temat niektórych polityk unijnych, w tym polityki spójności, a frekwencją w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Można także skonstatować, że poziom świadomości na temat europejskiej polityki (spójności) jest wyższy wśród obywateli silniej utożsamiających się z Unią Europejską oraz wspólną europejską historią i kulturą. Z tych powodów ważne jest usprawnienie i zintensyfikowanie komunikacji dotyczącej rezultatów polityki spójności UE w celu wzmocnienia legitymacji politycznej Unii Europejskiej i poczucia przynależności do wspólnego projektu wśród obywateli.
13. Podkreśla również, że informowanie o polityce spójności nie jest wyłącznym zadaniem Komisji Europejskiej, lecz raczej odpowiedzialnością wszystkich podmiotów czerpiących korzyści z polityki spójności, w tym państw członkowskich i władz lokalnych.
14. Jest zdania, że o polityce spójności trzeba informować w inny sposób, co obejmuje potrzebę dotarcia do szerszych kręgów odbiorców, a nie tylko zainteresowanych stron. Społeczeństwo powinno być adresatem odpowiednio ukierunkowanych informacji i ta komunikacja musi mieć znaczenie dla obywateli – musi opowiadać o wpływie na lokalnych mieszkańców, a nie tylko sypać liczbami czy powielać wykresy dotyczące odległych rynków pracy czy problemów związanych z daleko umiejscowioną infrastrukturą i odległymi mieszkańcami. Powinna skupiać się na roli, jaką UE odgrywa w życiu obywateli jako podmiot sprawowania rządów, a nie na informowaniu społeczeństwa o różnych funduszach i projektach. Co istotne, zaufanie do przekazującego informacje jest co najmniej tak samo ważne jak same informacje. A zaufanie społeczne do władz lokalnych i regionalnych w UE jest wyższe niż zaufanie do rządów krajowych. Lokalni i regionalni politycy mogą zatem odgrywać decydującą rolę, a członkowie KR-u, jako „ambasadorzy Europy w regionach, miastach i gminach”, powinni w pierwszym rzędzie służyć przykładem.

<sup>(1)</sup> <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/ECON-sc-follow-up-UN-SDGs.aspx>.

<sup>(2)</sup> DOKUMENT OTWIERAJĄCY DEBATĘ „W KIERUNKU ZRÓWNOWAŻONEJ EUROPY 2030”, Komisja Europejska (COM(2019) 22) z 30 stycznia 2019 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1561033504237&uri=CELEX:52019DC0022>.

15. Podkreśla potrzebę ukierunkowanej komunikacji. Musi się ona skupiać na „sąsiedztwie” i potrzebuje emocji, gdyż dane statystyczne nie poruszają ludzi. W trosce o lepszą komunikację należy stosować podejście oparte na wielopoziomowym sprawowaniu rządów. 55 % respondentów ostatniego badania Eurobarometr uważa, że decyzje powinny być podejmowane na szczeblu niższym niż krajowy: blisko jedna trzecia respondentów (30 %) wskazuje szczebel regionalny, a jedna czwarta (25 %) poziom lokalny. Prawie jedna na pięć osób uważa, że decyzje należy podejmować na szczeblu europejskim.
16. Podkreśla potrzebę zaangażowania się w bardziej stały dialog z obywatelami i częstszego włączania ich w proces podejmowania decyzji, co może zapewnić rozliczalność i legitymację realizacji polityki spójności. W tym kontekście nowy nadrzędny cel 5 na lata 2021–2027 – „Europa bliżej obywateli” – powinien oznaczać jak najlepsze wykorzystywanie zarówno dostępnych doświadczeń związanych z rozwojem lokalnym kierowanym przez społeczność i budżetowaniem partycypacyjnym na szczeblu lokalnym, jak i innych metod mających na celu zwiększenie zaangażowania obywateli. Zaangażowanie członków KR-u, burmistrzów i innych przedstawicieli posiadających mandat wyborczy społeczności lokalnej w kampanie komunikacyjne Komisji Europejskiej dotyczące polityki spójności mogłoby być sposobem na uświadomienie obywatelom korzyści z Unii Europejskiej w życiu codziennym.

### **Wyzwanie związane z widocznością**

17. Zauważa, że zwiększenie widoczności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może przyczynić się do poprawy postrzegania Unii Europejskiej i przywrócenia zaufania publicznego do europejskich strategii politycznych.
18. W związku z tym zwraca uwagę, że wzrost eurosceptycyzmu i popularności partii politycznych, które sprzeciwiają się dalszej integracji UE, wiąże się również z postrzeganiem nierówności gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Polityka spójności jest potężnym narzędziem promowania „odporności terytorialnej” jako politycznego elementu rozwiązania tego problemu, a działania mające na celu informowanie o pozytywnym wpływie na regiony i życie ludzi mają teraz kluczowe znaczenie.
19. Sugeruje, że programy operacyjne powinny koncentrować się na potrzebach ludzi oraz nie tyle na informowaniu ludzi, co na komunikacji z nimi. Podkreśla w tym kontekście wagę umów partnerstwa, które przewidują mechanizmy dialogu z obywatelami w zakresie projektowania działań współfinansowanych w ramach polityki spójności UE na wszystkich etapach przygotowywania, wdrażania i oceny programów operacyjnych, w tym zalecenie, by państwa członkowskie angażowały władze lokalne na wszystkich etapach.
20. Zachęca do wprowadzania innowacji demokratycznych, takich jak partycypacyjne budżetowanie i obrady (jury, panele i sondaże), aby lokalni mieszkańcy mogli się wypowiedzieć, a tym samym aby radykalnie zmienić sposób, w jaki obywatele włączają się w mechanizm komunikacji.
21. Zauważa, że Komisja Europejska i państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za nadawanie rozgłosu inwestycjom w ramach polityki spójności oraz że właściwe władze lokalne i regionalne powinny być angażowane w opracowywanie skutecznych strategii komunikacyjnych.
22. Wzywa Komisję Europejską do wyciągnięcia wniosków z udanego informowania o projektach na małą skalę i projektach opartych na kontaktach międzyludzkich finansowanych ze źródeł unijnych i prowadzonych w regionach przygranicznych. Odnotowuje wysoki poziom zaangażowania osób uczestniczących w takich projektach oraz ich wkład w skuteczne informowanie o wynikach projektów.
23. Z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną w nowym pakiecie legislacyjnym dotyczącym polityki spójności propozycję, by wyznaczyć krajowych specjalistów ds. komunikacji w celu zarządzania, w sposób zintegrowany, działaniami związanymi z eksponowaniem regionalnego oddziaływania EFRR, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, a także Funduszu Azyłu i Migracji, Funduszem Zintegrowanego Zarządzania Granicami i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Należy także jak najlepiej wykorzystać inne przyszłe programy UE o lokalnej widoczności, takie jak „Horyzont Europa”, InvestEU itp., jak również punkty informacji europejskiej Europe Direct.
24. Uważa, że wykorzystanie platform na wzór podejścia „REFIT” do kontaktu z obywatelami UE na bazie prostych rozwiązań ICT umożliwi skuteczniejsze prowadzenie polityki zgodnej z oczekiwaniami społecznymi. Duże doświadczenie w tym zakresie mają władze lokalne, już korzystające z aplikacji pozwalających na doraźne rozwiązywanie problemów lokalnych. Należałoby jedynie dopracować dwukierunkowy sposób komunikacji.
25. Apeluje do Komisji Europejskiej o rozszerzenie wysiłków podejmowanych już z instytucjami zarządzającymi na przedstawicieli politycznych regionów i miast w celu przetestowania nowych sposobów komunikacji. Władze lokalne i regionalne, jak również beneficjenci, są dla obywateli najskuteczniejszymi i najbliższymi rozmówcami.

26. Zaleca, by w komunikacie dotyczącym polityki spójności skoncentrowano się nie tylko na wynikach projektów finansowanych przez UE, ale przede wszystkim na korzyściach, jakie projekty te przynoszą obywatelom w codziennym życiu. W związku z tym wydaje się, że szczebel lokalny i regionalny jest najbardziej odpowiedni do tego rodzaju komunikacji (w jaki sposób UE pomogła mojej gminie, mojemu miastu lub regionowi). Należy promować aktywną rolę punktów informacji europejskiej Europe Direct.
27. Jednak domaga się, aby zgodnie z celem dotyczącym spójności terytorialnej krajowe inicjatywy komunikacyjne opracowane w ramach wspólnej polityki rolnej i polityki spójności były skoordynowane i koncentrowały się przede wszystkim na tych obszarach (w tym obszarach wiejskich), które pozostają w tyle pod względem rozwoju i w których w ostatnich latach poczucie opuszczenia stworzyło podatny grunt pod eurosceptycyzm.
28. W związku z tym zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego, by w przyszłym rozporządzeniu w sprawie wspólnych przepisów po 2020 r. włączyły do środków na pomoc techniczną specjalną pulę środków finansowych na komunikację oraz, w stosownych przypadkach, zwiększyły liczbę wiążących wymogów w zakresie reklamy i informacji dotyczących projektów realizowanych w ramach polityki spójności.
29. Proponuje wdrożenie „inteligentnego planowania w dziedzinie komunikacji”, które przewidywałoby opracowanie zintegrowanych strategii komunikacji, obejmujących wskaźniki rezultatu wraz ze scenariuszami odniesienia, zarezerwowane środki finansowe i określenie kosztów.
30. Apeluje o szersze i bardziej intensywne wykorzystywanie mediów cyfrowych, z zastosowaniem mniej technicznego języka i bardziej ukierunkowanych działań, a także zaleca monitorowanie liczby osób, do których docierają działania komunikacyjne (np. liczba wejść na stronę internetową po jakimś wydarzeniu).
31. Proponuje, aby „skuteczność projektów w zakresie wykorzystywania wyników” była jednym z kryteriów wyboru przy finansowaniu projektów w ramach polityki spójności (jak np. w programach UE „Horyzont 2020” czy COSME). Jednak obowiązkowa promocja powinna być proporcjonalna do wielkości projektów, zwłaszcza w przypadku małych projektów, w których może ona stanowić duże obciążenie administracyjne dla beneficjentów końcowych.
32. Uważa, że kryteria wyboru projektów w programach operacyjnych powinny co najmniej zarysowywać zasady komunikacji, aby ułatwić dokonywanie przeglądów i porównań na szczeblu UE.
33. Sugeruje, by Komisja Europejska stworzyła „zestaw rozliczeniowy na potrzeby oceny wyników w zakresie komunikacji”, który obejmowałby: plany i działania w zakresie komunikacji, udoskonalone metody (ankiety, grupy dyskusyjne, monitorowanie mediów), unijne wytyczne dotyczące oceny, platformę edukacyjną zapewniającą repozytorium danych dotyczących oceny komunikacji oraz bazę danych dobrych praktyk w zakresie komunikacji.
34. Z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji Europejskiej dotyczący utworzenia na szczeblu UE jednolitego portalu finansowania zawierającego wszystkie zaproszenia do składania wniosków i wspólny wykaz działań, a także poszczególne krajowe strony internetowe zapewniające dostęp do informacji na temat wszystkich unijnych programów i funduszy. Unijne portale internetowe różnych instytucji i dyrekcji generalnych Komisji, które są ukierunkowane na konkretny obszar, powinny zostać zebrane w ramach jednego znaku unijnego.

### Strategia medialna

35. Sugeruje, że przy opracowywaniu strategii w zakresie mediów (społecznościowych) należy uwzględnić odniesienia do kontekstu lokalnego, takie jak wzmocnienie pozytywnego formułowania idei (ang. „positive framing”), tworzenie bardziej długoterminowych narracji związanych z indywidualnymi historiami oraz aktywne podważanie – a nie ignorowanie – negatywnego przedstawiania sytuacji (ang. „negative framing”).
36. Jest zdania, że kluczowym aspektem zwiększenia wpływu komunikacji dotyczącej polityki spójności jest dalsze zróżnicowanie działań komunikacyjnych i większe nagłośnienie w mediach wszelkiej działalności UE.
37. W związku z tym zwraca uwagę, że zwiększenie obecności UE w regionach i miastach wymaga zapewnienia kompatybilności działań komunikacyjnych z nagłaśnianiem europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz programów takich jak Interreg, URBACT i ESPON.
38. Opowiada się za intensyfikacją działań w zakresie mediów społecznościowych w celu zwiększenia poparcia dla polityki spójności – przykładem może tu być kampania #CohesionAlliance, która zgromadziła podmioty polityczne niosące mocne przesłanie o polityce UE, która przynosi korzyści wszystkim obszarom.
39. Zauważa, że Europejski Tydzień Regionów i Miast jest kluczowym wydarzeniem politycznym w procesie wdrażania polityki spójności, umożliwiającym przedstawicielom politycznym, praktykom, naukowcom i innym osobom uczenie się, wymianę poglądów, wpływanie na UE i wyrażanie swoich indywidualnych poglądów na temat polityki regionalnej i miejskiej.

40. Sugeruje Komisji Europejskiej włączenie sekcji poświęconej temu zagadnieniu do nowej wersji rozporządzenia delegowanego Komisji w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Pozwoliłoby to zwiększyć poszanowanie i uwzględnienie zasad partnerstwa i partnerstwa wielopoziomowego przy opracowywaniu działań komunikacyjnych.

#### **Ulepszenie komunikacji dotyczącej polityki spójności po roku 2020**

41. Proponuje, aby w ramach przyszłej polityki spójności na okres po roku 2020 inwestycje w projekty komunikacyjne były finansowane z jednej dobrze określonej kategorii kosztów, ponieważ z porównania strategii komunikacyjnych wynika, że budżety na te działania są trudne do zagregowania i porównania, gdyż w różnych funduszach strategię są określane na różnych poziomach, a ponadto kategorie kosztów i metody nie zawsze są jasno zdefiniowane.
42. Wzywa do ulepszenia definicji wskaźników skuteczności działania, ponieważ obecnie istnieje znaczna różnorodność, jeśli chodzi o wskaźniki, które nie są dostosowane do działań w zakresie komunikacji.
43. Zaleca, by przy opracowywaniu strategii na lata 2021–2027 uwzględnić wyniki badań nad skutecznością komunikacji dotyczącej polityki spójności prowadzonych w ramach finansowanych przez UE projektów, takich jak „Cohesify” i „Perceive”, oraz aby odnieść się do „geografii niezadowolonych”, która pojawiła się w kontekście populistycznych debat na temat projektu europejskiego.
44. Podkreśla potrzebę stosowania elastycznych strategii w zakresie identyfikacji wizualnej i widoczności: flaga UE powinna być wszechobecna we wszystkich obowiązkowych i nieformalnych materiałach.
45. Przyjmuje z zadowoleniem niedawny komunikat Komisji Europejskiej<sup>(3)</sup>, w którym podkreślono potrzebę zajęcia się wyjątkowym wyzwaniem stojącym przed Europą dotyczącym skutecznej komunikacji w czasach fragmentaryzacji i dezinformacji, oraz sugeruje, że polityka spójności może w sposób kluczowy przyczynić się do tego, by komunikacja dotycząca UE stała się wspólnym dążeniem różnych szczebli sprawowania rządów i instytucji UE.
46. Popiera podejście polegające na upraszczaniu komunikacji dotyczącej projektów finansowanych przez UE: jedna identyfikacja wizualna (brak odniesienia do poziomu w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych lub programów); jedna krajowa strona internetowa zapewniająca dostęp do informacji na temat wszystkich unijnych programów i funduszy; specjalne eksponowanie działań o znaczeniu strategicznym i działań o wartości powyżej 10 mln EUR; krajowi koordynatorzy ds. komunikacji nadzorujący wszystkie fundusze UE i istotna rola specjalistów ds. komunikacji w ramach poszczególnych programów; włączenie strategii komunikacji (w skróconej wersji) do treści programów; umożliwienie instytucjom zarządzającym stosowania korekt finansowych (do 5 %) wobec beneficjentów, którzy nie przestrzegają zasad dotyczących komunikacji; umożliwienie ponownego wykorzystania materiałów informacyjnych – instytucje zarządzające będą musiały zachować prawo do ponownego wykorzystywania materiałów informacyjnych opracowanych dla instytucji UE i im udostępnionych (na żądanie).

Bruksela, dnia 8 października 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów

---

<sup>(3)</sup> Komisja Europejska (2019), „Europa w maju 2019 r. Przygotowując bardziej zjednoczoną, silniejszą i demokratyczniejszą Unię w coraz bardziej niepewnym świecie”, 30 kwietnia 2019 r.