

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa

COM(2011) 838 final i COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Sprawozdawca generalny: **Ionuț SIBIAN**

Dnia 25 lipca 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa

COM(2011) 838 final i COM(2011) 839 final.

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Stosunków Zewnętrznych.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Ionuța SIBIANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 142 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie IPA II

1.1 EKES pozytywnie ocenia przyjęte w projekcie rozporządzenia w sprawie IPA II nowe podejście, które w porównaniu z poprzednim instrumentem oferuje większą elastyczność i umożliwia równe traktowanie krajów beneficjentów, gdyż w odniesieniu do typu dostępnego wsparcia nie wprowadza rozróżnienia na kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące.

1.2 EKES popiera nową strategię zaproponowaną w projekcie rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II, która umożliwi dostosowanie wsparcia do potrzeb każdego kraju beneficjenta. W odniesieniu do poszczególnych krajów zostaną przyjęte kompleksowe wieloletnie dokumenty strategiczne, zgodnie z konkretnymi potrzebami i harmonogramami każdego z państw w związku z ich procesem przygotowań do członkostwa w UE.

1.3 EKES jest zdania, że śródkresowy przegląd dokumentów strategicznych może okazać się zbyt późny, i proponuje, by termin przypadający na połowę okresu traktować jako najpóźniejszy z możliwych. Jako że trzeba koniecznie skupić się na osiągnięciu celów, nieodzowna jest elastyczność. EKES zaleca, by przed przeglądem śródkresowym przeprowadzono przegląd roczny w celu zwiększenia efektywności wsparcia. Opracowywane przez Komisję Europejską roczne sprawozdania z postępów mogłyby stanowić solidną podstawę do dokonywania przeglądu programowania i jego dostosowywania stosownie do potrzeb zainteresowanych krajów.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje cel nowego projektu rozporządzenia polegający na uproszczeniu procedur oraz zmniejszeniu obciążeń administracyjnych związanych z zarządzaniem pomocą finansową. Niemniej jednak wyraża zastrzeżenia w kwestii przyjęcia sektorowego podejścia do alokacji

pomocy. Mechanizm ten należy stosować z rozwagą, odpowiednio do specyficznych warunków każdego kraju beneficjenta, mając na względzie, że przeznaczeniem pomocy przedakcesyjnej jest przygotowanie krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do przyszłego członkostwa. Instrument IPA został skonstruowany tak, aby kraje beneficjenci przeszły „próbę generalną” zobowiązań członkowskich przed przystąpieniem, m.in. jeśli chodzi o sposób zarządzania funduszami strukturalnymi, funduszami spójności, rolnymi i funduszami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też jakiegokolwiek podejście sektorowe powinno być stosowane tylko wtedy, jeśli zostaną wdrożone odpowiednie przepisy i procedury (np. w odniesieniu do zasad udzielania zamówień publicznych, konfliktów interesów itp.) i jeśli wystarczająco szeroki będzie program wydatków z budżetu państwa, który nie byłby opracowywany jedynie w trybie corocznym. Podejście sektorowe zazwyczaj odnosi się do takich sektorów, jak opieka zdrowotna, kształcenie itp., tymczasem pomoc w ramach IPA skupia się również na takich sektorach, jak zwalczanie korupcji i budowanie potencjału administracji publicznej, w przypadku których użyteczność takiego podejścia jest prawdopodobnie mniejsza, ponieważ pomoc otrzymuje w tym przypadku wiele organów, a nie tylko jedna instytucja.

1.5 EKES wyraża zadowolenie, że w nowym projekcie rozporządzenia położono nacisk na większą koordynację i współpracę z innymi darczyńcami oraz międzynarodowymi i innymi instytucjami finansowymi na poziomie strategicznym.

1.6 Ponadto EKES pozytywnie ocenia elastyczność, jaką przewiduje nowy instrument, który umożliwia przesunięcie alokacji środków między obszarami polityki i przenoszenie środków z jednego roku na drugi (¹).

⁽¹⁾ Ilekroć dopuszcza taką możliwość rozporządzenie finansowe.

1.7 EKES podkreśla potrzebę wspierania i rozwijania lokalnej odpowiedzialności w programowaniu i wdrażaniu instrumentu IPA II. W tym celu konieczne jest wdrożenie właściwych mechanizmów, aby włączyć władze krajowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie oraz wzmocnić ich potencjał. Ich zaangażowanie należy wspierać we wszystkich fazach związanych z pomocą, tj. w projektowaniu i przygotowywaniu, wdrażaniu, monitorowaniu oraz ocenie. Ponadto wsparcie udzielane społeczeństwu obywatelskiemu powinno być przekazywane poprzez lokalne pośredniczące organizacje wspierające oraz krajowe centra zasobów.

1.8 Proces rozszerzenia wymaga ujednoczenia przepisów prawa pracy i przepisów socjalnych na Bałkanach Zachodnich z dorobkiem prawnym UE w dziedzinie socjalnej. Instrument IPA II stanie się zatem katalizatorem propagowania włączenia społecznego, spójności społecznej, godnej pracy i wysokiej jakości zatrudnienia w tym regionie.

2. Projekt rozporządzenia dotyczącego IPA II – główne elementy

2.1 Projekt rozporządzenia w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) ustanawia ramy prawne dla tego nowego instrumentu finansowego (IPA II), który zastępuje obecny instrument, wygasający z dniem 31 grudnia 2013 r.

2.2 Nowy instrument przedakcesyjny jest skoncentrowany na realizacji polityki rozszerzenia, służąc tym samym propagowaniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Wspiera kraje kandydujące⁽²⁾ i potencjalne kraje kandydujące⁽³⁾ do członkostwa w UE, w miarę jak te przygotowują się do przystąpienia do Unii.

2.3 Ze względu na niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tych krajów (z jednym wyjątkiem, jakim jest Islandia) i na fakt, że muszą one być przygotowane do podjęcia globalnych wyzwań oraz dostosowania się do wysiłków UE służących stawianiu czoła tym wyzwaniom, jest rzeczą oczywistą, że zachodzi potrzeba znacznych inwestycji ukierunkowanych na wyniki, aby przybliżyć te kraje do standardów UE. Projekt rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II oferuje tym państwom wsparcie techniczne i finansowe, gdyż same nie są one w stanie kontynuować wszystkich nieodzownych starań związanych z przystąpieniem do UE ani ponieść wszystkich niezbędnych kosztów spełnienia kryteriów członkostwa w Unii.

2.4 Finansowa kwota referencyjna przewidziana w projekcie rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II na lata 2014–2020 wynosi ok. 14 mld EUR.

2.5 Nowy instrument jest tak skonstruowany, by umożliwić większą elastyczność oraz uprościć procedury i zmniejszyć obciążenia administracyjne związane z zarządzaniem pomocą finansową.

2.6 Uproszczenie będzie się wiązało z przeorganizowaniem obecnej struktury komponentów wsparcia w ramach IPA, co pozwoli uprościć ramy prawne i zapewnić każdemu państwu (kandydującemu czy będącemu potencjalnym kandydatem)

niezróżnicowany dostęp do pomocy w każdej dziedzinie polityki. Spośród pięciu komponentów poprzedniej wersji instrumentu IPA tylko dwa (pomoc w transformacji i tworzeniu instytucji oraz współpraca transgraniczna) były wcześniej otwarte dla potencjalnych krajów kandydujących, natomiast trzy pozostałe były dostępne jedynie dla krajów kandydujących (rozwój regionalny, rozwój zasobów ludzkich oraz rozwój obszarów wiejskich).

3. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II

3.1 EKES usilnie zaleca, by w art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt ii) uwzględniono – obok propagowania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, większego poszanowania praw mniejszości, równości płci, niedyskryminacji, wolności prasy i wspierania dobrych stosunków sąsiedzkich – także propagowanie praw społecznych i ochronę słabszych grup społecznych, aby podkreślić, że kraje beneficjenci powinny położyć nacisk na te prawa, a tym samym zagwarantować niezbędną równowagę między wykluczeniem społecznym a rozwojem demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

3.2 Należałoby w związku z tym odpowiednio dostosować proponowane wskaźniki określone w art. 2 ust. 2, tak aby należały uwzględnić te poprawki. Jednym ze wskaźników może być zatem poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i potencjał partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Innym wskaźnikiem, który trzeba by uwzględnić w projekcie rozporządzenia, jest poszanowanie praw osób należących do słabszych grup społecznych.

3.3 Wsparcie w ramach instrumentu IPA powinno przyczyniać się do zwalczania wykluczenia społecznego i rosnących różnic w obrębie społeczeństwa oraz do ułatwiania dostępu do funduszy wykluczonym społecznie grupom i regionom. Dlatego też EKES uważa, że obok wskaźnika określonego w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie należałoby wziąć pod uwagę jeszcze inny, a mianowicie wskaźnik sprawiedliwości społecznej charakteryzującej strategię rozwoju społecznego i gospodarczego.

3.4 EKES jest zdania, że wszystkie wskaźniki powinny być ukierunkowane na wyniki oraz że powinny mieć charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy.

3.5 EKES jest też zdania, że poprawa dialogu społecznego i wspieranie rozwoju potencjału partnerów społecznych to kluczowe cele, na które w projekcie rozporządzenia należy położyć większy nacisk. Nie uważa się, by prosta wzmianka o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego była w tym względzie wystarczająco mocna i przekonująca.

3.6 W większości krajów beneficjentów struktury partnerów społecznych są niedostatecznie rozwinięte lub stoją oni w obliczu ogromnych wyzwań w związku z wypełnianiem swojej roli, zwłaszcza w kontekście tak poważnego kryzysu gospodarczego. Należałoby też wesprzeć stowarzyszenia przedsiębiorców. Dlatego EKES stanowczo zalecałby bardziej strategiczne inwestycje wspierające ich rozwój.

⁽²⁾ Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Islandia, Czarnogóra, Serbia i Turcja.

⁽³⁾ Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo.

3.7 EKES odnotowuje, że w projekcie rozporządzenia nadaje się istotne znaczenie kwestii koordynacji darczyńców w celu zapewnienia skuteczności i efektywności udzielania pomocy oraz zapobiegania powielaniu finansowania. Niemniej jednak życzyłyby sobie większej liczby konkretnych środków, które można by przyjąć, aby zagwarantować, że koordynacja darczyńców będzie prowadzona skutecznie na poziomie zarówno danego kraju, jak i UE.

4. Wnioski i zalecenia dotyczące projektu rozporządzenia ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt rozporządzenia, a w szczególności podejście „więcej za więcej”, które zachęca kraje objęte instrumentem⁽⁴⁾ do dokonywania ciągłych postępów w zakresie demokratyzacji oraz poszanowania praw człowieka i prawa międzynarodowego.

4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję, by równouprawnienie płci i działania przeciwdziałające dyskryminacji były przekrojowym celem wszystkich działań podejmowanych na podstawie rozporządzenia.

4.3 EKES zaleca, by do projektu rozporządzenia Komisja Europejska włączyła Instrument na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego dla krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa oraz funduszem na rzecz demokracji.

4.4 EKES uważa, że wyrażone w tym instrumencie dążenie do partnerstwa ze społeczeństwami powinno przekładać się na zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych oraz władz lokalnych i regionalnych, na każdym etapie cyklu pomocy. Arabska Wiosna pokazała, jak ważne jest wspieranie ruchów w krajach sąsiadujących z UE.

4.5 ENI powinien być elastycznym narzędziem zwiększającym potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić im ocenę polityki prowadzonej przez władze oraz odgrywanie znaczącej roli w procesie demokratyzacji.

4.6 EKES zaleca, by ustanowić platformy dialogu pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a władzami w sąsiednich krajach, i jest gotów wesprzeć Komisję Europejską oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w podejmowanych w tym celu staraniach.

4.7 EKES zaleca, by przedstawicielstwa UE przeprowadziły dogłębne rozpoznanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie, co mogłoby pomóc wszystkim instytucjom UE w zacieśnieniu stosunków z powstającym dopiero sektorem społeczeństwa obywatelskiego.

4.8 EKES zaleca, by w rozporządzeniu w sprawie ENI bardziej skupić się także na potencjale instytucji w krajach partnerskich, które są odpowiedzialne za przekazywanie pomocy, aby zapewnić dobry poziom absorpcji i wysoki stopień przejrzystości wykorzystywania funduszy.

4.9 EKES jest zdania, że ENI powinien krzewić współpracę w zakresie szkolnictwa wyższego, zwłaszcza poprzez wymiany uczniów i studentów z państw członkowskich i sąsiednich krajów. Instrument powinien stwarzać możliwości budowania sieci, które zwiększałyby potencjał organizacji pozarządowych działających na rzecz młodzieży w krajach sąsiadujących z UE.

4.10 EKES zaleca, aby za pomocą tego instrumentu Komisja propagowała również zrównoważoną politykę przemysłową, odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw, troskę o środowisko naturalne w działalności biznesowej oraz strategię polityczne, które wspierałyby MŚP. Trzeba także podejmować zagadnienia rynku pracy i udoskonalać politykę społeczną.

5. Projekt rozporządzenia ustanawiającego ENI – zasadnicze elementy

5.1 Celem europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) jest utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa na granicach UE.

5.2 W latach 2014–2020 UE w dalszym ciągu będzie wspierać cele europejskiej polityki sąsiedztwa przy pomocy specjalnego narzędzia finansowego – Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), który zastąpi Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) ustanowiony w 2006 r.

5.3 W ENI przewidziano większe wsparcie dla partnerów zaangażowanych w budowanie demokratycznych społeczeństw oraz w przeprowadzanie reform, zgodnie z zasadami „więcej za więcej” i „wzajemnej rozliczalności”.

5.4 Projekt rozporządzenia w sprawie ENI obejmuje także przepisy mające w wielu aspektach uprościć instrument, zapewnić równowagę między elastycznością instrumentu a ukierunkowaniem na cele polityki i podstawowe obszary współpracy.

5.5 Projekt rozporządzenia w sprawie ENI propaguje komplementarność, spójność oraz uwzględnienie priorytetowych obszarów polityki UE, zgodnie ze strategią „Europa 2020”, koncentrując się przy tym nadal na podstawowych celach europejskiej polityki sąsiedztwa.

5.6 Finansowa kwota referencyjna na potrzeby wdrażania rozporządzenia w sprawie ENI w okresie 2014–2020 wyniesie ok. 18 mld EUR.

6. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu ENI

6.1 Zewnętrzne działania UE w ramach tego instrumentu mają na celu wywieranie wpływu w taki sposób, by jego odbiciem były wyraźne zmiany w krajach partnerskich. Na ile to możliwe, wpływ ten należy monitorować poprzez odpowiedni mechanizm i oceniać na podstawie jasnych, przejrzystych

⁽⁴⁾ Kraje regionu Euromed oraz wschodnie kraje sąsiednie.

i mierzalnych wskaźników zdefiniowanych wcześniej w odniesieniu do każdego kraju z osobna. Mają to być konkretne, mierzalne i realistyczne punkty odniesienia, według których można ocenić, czy dany kraj trzyma się wartości demokratycznych, które UE pragnie krzewić za pomocą ENI.

6.2 Aby poprawić realizację zasady „więcej za więcej”, z całości budżetu przeznaczanego na finansowanie instrumentu można by wyodrębnić odpowiednią część w formie zachęt, za pomocą których dodatkowo wspierano by te kraje partnerskie, które wykazują się postępami w budowaniu i wzmocnianiu solidnej i trwałej demokracji. Zasadę tę należy ponadto stosować, uwzględniając też słabsze grupy społeczne w tych krajach. Nie może to prowadzić do cięć w pomocy rozwojowej dla poszczególnych krajów, lecz raczej do redystrybucji pomocy – od rządu w kierunku społeczeństwa obywatelskiego.

6.3 Przedstawicielstwom UE należy przyznać większą rolę we współpracy z innymi międzynarodowymi darczyńcami.

Dokumenty wymienione w art. 7 ust. 1 i 2 powinny obejmować szczegółowy i aktualny wykaz darczyńców oraz opisywać działania, które należy podjąć, by poprawić koordynację darczyńców, w szczególności pomiędzy UE a jej państwami członkowskimi.

6.4 Zgodnie z projektem rozporządzenia, w stosunkach z partnerami na całym świecie Unia angażuje się w propagowanie godnej pracy oraz we wspieranie ratyfikacji i skutecznego wdrożenia uznanych na poziomie międzynarodowym norm pracy. Należy podkreślić także eliminowanie pracy dzieci oraz znaczenie wielostronnych umów środowiskowych.

6.5 W projekcie rozporządzenia należy wyraźniej podjąć kwestię wzmocnienia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i wprowadzenia zinstytucjonalizowanego mechanizmu konsultacji i monitorowania z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów środowiskowych i społecznych oraz innych podmiotów pozarządowych.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
