

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

492. SESJA PLENARNA W DNIACH 18 I 19 WRZEŚNIA 2013 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie umocnienia partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim w celu skuteczniejszej realizacji strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego w latach 2014–2020 (opinia rozpoznawcza)

(2013/C 341/01)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

Dnia 15 kwietnia 2013 r. wiceminister spraw zagranicznych Republiki Litewskiej Vytautas Leškevičius zwrócił się w imieniu przyszłej prezydencji litewskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

umocnienia partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim w celu skuteczniejszej realizacji strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego w latach 2014–2020.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2013 r.

Na 492. sesji plenarnej w dniach 18–19 września 2013 r. (posiedzenie z 19 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 148 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 W niniejszej opinii przedstawia się argument, że skutecznym sposobem umocnienia partnerstw ze społeczeństwem obywatelskim w celu realizacji strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego jest wdrożenie zasady partnerstwa wytyczonej w sporządzonym przez Komisję kodeksie postępowania w zakresie partnerstwa.

1.2 Parlament Europejski, Komitet Regionów i EKES popierają kodeks postępowania w zakresie partnerstwa, lecz nie został on jeszcze przyjęty przez Radę. Jest to duże wyzwanie dla zwolenników zasady partnerstwa.

1.3 EKES przyznaje, że wśród bałtyckich państw członkowskich brak pełnego politycznego poparcia dla kodeksu postępowania, a kulturę partnerstwa należy wzmocnić.

1.4 EKES zaleca, by w strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego nieformalnie uwzględnić proces przedstawiony w kodeksie postępowania i zastosować go w celu stałego rozwoju i wdrażania tejże strategii.

1.5 Region Morza Bałtyckiego posiada wystarczające doświadczenia i kompetencje organizacyjne, by korzystając z nich, podjąć się przewidzianego w kodeksie postępowania ściślejszego monitorowania.

1.6 W ramach strategii można by też ustanowić bałtyckie forum społeczeństwa obywatelskiego, wzorem strategii na rzecz regionu Dunaju. EKES odgrywał istotną rolę w powołaniu dunajskiego forum społeczeństwa obywatelskiego i jest gotów odegrać podobną rolę koordynatora w forum bałtyckim.

2. Strategie współpracy makroregionalnej

2.1 Pojęcie makroregionu po raz pierwszy pojawiło się w terminologii UE w 2007 r., podczas debaty politycznej poświęconej odpowiednim formom zarządzania terytorialnego. Następnie strategię współpracy makroregionalnej przyjęto w odniesieniu do regionu Morza Bałtyckiego (2009 r.) i Dunaju (2011 r.).

2.2 Strategia na rzecz regionu Morza Bałtyckiego – jako pierwsza próba współpracy na poziomie makroregionalnym – była początkowo sprawdzianem tego nowego modelu współpracy regionalnej. Opiera się ona na prostym założeniu, że w takim regionie jak basen Morza Bałtyckiego, poważne problemy dotyczące na przykład bezpieczeństwa morskiego, zanieczyszczenia środowiska i możliwości dostępu, można rozwiązać i pokonać wyłącznie dzięki skutecznej współpracy. Ponadto dokładne granice geograficzne makroregionu mogą się różnić w zależności od sposobu określenia i charakteru problemu, który należy rozwiązać. Były komisarz ds. polityki regionalnej ujął to zwięźle, stwierdzając, że strategię makroregionalną określa się „na podstawie wyzwań i możliwości transgranicznych wymagających zbiorowego działania”.

2.3 Strategia regionu Morza Bałtyckiego ma trzy główne cele: uratowanie morza, połączenie regionu i zwiększenie dobrobytu. By to osiągnąć, państwa członkowskie i Komisja uzgodniły plan działania obejmujący piętnaście priorytetowych obszarów i około osiemdziesięciu różnych projektów przewodnich.

2.4 Strategia na rzecz regionu Morza Bałtyckiego opiera się na już istniejącej współpracy w regionie i jest realizowana od czterech lat. Dzięki niej partycypujące kraje i regiony nawiązały intensywną współpracę. Wielopoziomowe sprawowanie rządów doprowadziło do koordynacji działań władz krajowych i regionalnych, które mają na celu zwiększenie bezpieczeństwa na morzu i zmniejszenie poziomu eutrofizacji Morza Bałtyckiego. UE organizuje doroczne Fora Społeczeństwa Obywatelskiego w kontekście tej strategii od czasu jej powstania w 2009 r.

2.5 Realizacja strategii nie pogorszyła wyników gospodarczych regionu. W 2010 r. region Morza Bałtyckiego doszedł do siebie szybciej od innych części Europy i przez cały 2011 r. utrzymywał stabilną stopę wzrostu. W 2012 r. tempo wzrostu spowolniło do 1,5 %, co było nadal o wiele lepszym wynikiem od średniej europejskiej. Według Bałtyckiego Forum Rozwoju prognozy na 2013 r. są powściągliwe, lecz region powinien nadal osiągnąć lepsze wyniki od swych europejskich odpowiedników.

3. Zasada partnerstwa

3.1 Od dłuższego czasu EKES jest zdania, że prawdziwe partnerstwo jest niezbędne dla ogólnej skuteczności polityki spójności UE. Partnerstwo jest sposobem osiągnięcia zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego. Zasada ta została utrwalona za pomocą mechanizmu realizacji polityki spójności i formalnie przedstawiona w art. 11 rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne.

3.2 Interpretacja art. 11 przez państwa członkowskie jest problematyczna, gdyż niektóre z nich składają jedynie gołosłowne deklaracje, podczas gdy inne w pełni popierają zasadę

partnerstwa. W kwietniu 2012 r. Komisja zaproponowała kodeks postępowania w dziedzinie partnerstwa w zakresie wdrażania wspólnych ram strategicznych w celu ustanowienia formalnego mechanizmu dotyczącego skutecznego udziału wszystkich zainteresowanych stron w polityce spójności.

3.3 Proponowany przez Komisję kodeks postępowania w dziedzinie partnerstwa zawiera szereg minimalnych wymogów, które są niezbędne do stworzenia wysokiej jakości partnerstwa w zakresie wdrażania funduszy przy jednoczesnym zapewnieniu państwom członkowskim dużej elastyczności, jeżeli chodzi o organizację udziału różnych partnerów. W europejskim kodeksie postępowania w dziedzinie partnerstwa stwierdzono: „władze publiczne, partnerzy gospodarczy i społeczni, a także organy reprezentujące społeczeństwo obywatelskie mogą utworzyć w obszarze swego działania platformy lub organizacje patronackie, by ułatwić swój udział w partnerstwie. Mogą mianować jednego przedstawiciela, który przedstawi poglądy platformy lub organizacji patronackiej w ramach partnerstwa. Zasady, którymi partnerzy powinni się kierować przy wyborze swych przedstawicieli to między innymi: kompetencja, zdolność aktywnego udziału, a także odpowiedni poziom reprezentacji”.

3.4 Parlament Europejski, EKES i Komitet Regionów popierają propozycje Komisji. Rada Europejska usunęła jednak kodeks postępowania z ogólnego zbioru propozycji Komisji. Ten impas jest niefortunny, a jego przezwyciężenie wymaga skoordynowanych działań ze strony wszystkich zwolenników zasady partnerstwa.

3.5 W kodeksie postępowania wskazano trzy kategorie partnerów tworzących partnerstwo w ramach polityki spójności:

- właściwe organy regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne;
- partnerzy gospodarczy i społeczni;
- podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy działający na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie równości i niedyskryminacji.

3.6 Przedstawiono w nim również zbiór zasad dotyczących udziału poszczególnych kategorii partnerów w opracowaniu programów, a także informowania o ich udziale we wdrażaniu umowy i przekazywania informacji na różnych etapach wdrażania. Zdaniem Komisji partnerzy powinni uczestniczyć w:

- analizie dysproporcji i potrzeb rozwojowych w odniesieniu do celów tematycznych, w tym celów zawartych w zaleceniach dla poszczególnych krajów;
- wyborze celów tematycznych, indykatywnej alokacji funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESI) i ich oczekiwanych głównych wyników;

- opracowaniu wykazu programów i mechanizmów na poziomie krajowym i regionalnym zapewniających koordynację między funduszami ESI oraz innymi unijnymi i krajowymi instrumentami finansowania, a także EBI;
- ustaleniach mających na celu zapewnienie zintegrowanego podejścia do wykorzystania funduszy ESI na rozwój terytorialny obszarów miejskich, wiejskich, przybrzeżnych i rybackich, a także obszarów o szczególnych uwarunkowaniach terytorialnych;
- ustaleniach zapewniających zintegrowane podejście do zaspokojenia szczególnych potrzeb obszarów geograficznych najbardziej dotkniętych ubóstwem lub grup docelowych najbardziej zagrożonych dyskryminacją lub wykluczeniem, ze szczególnym uwzględnieniem zmarginalizowanych społeczności;
- zastosowaniu zasad horyzontalnych określonych w art. 7 i 8 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy.

3.7 Jeżeli chodzi o programy przygotowawcze, partnerzy powinni uczestniczyć w:

- analizie i rozpoznaniu potrzeb;
- określeniu lub wyborze priorytetów i związanych z nimi konkretnych celów;
- przydziale środków finansowych;
- określeniu wskaźników dla poszczególnych programów;
- zastosowaniu zasad horyzontalnych określonych w art. 7 i 8 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy;
- składzie komitetu monitorującego.

3.7.1 Kodeks zawiera również szczegółowy zbiór zasad członkostwa oraz zarządzania partnerstwami i komitetami monitorującymi.

3.7.2 Aby wiele mniejszych organizacji pozarządowych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego mogło skutecznie uczestniczyć w tym nowym procesie partnerskim, należy zwrócić uwagę na zapewnienie im odpowiedniego wsparcia technicznego i finansowego.

3.8 Chociaż strategia na rzecz regionu Morza Bałtyckiego powstała w wyniku prowadzonych na nieznaną dotąd skalę konsultacji z zainteresowanymi stronami, trzeba uczciwie stwierdzić, że w basenie Morza Bałtyckiego zasada partnerstwa określona w kodeksie postępowania jest w dużej mierze ignorowana. Wciąż nie doprowadzono do politycznej akceptacji zasady partnerstwa w niektórych państwach członkowskich.

3.9 W regionie Morza Bałtyckiego z powodzeniem działa kilka organów i organizacji szeroko reprezentowanych wśród zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Mogłyby stanowić one podstawę partnerstwa bałtyckiego lub organizacji patronackiej, przewidzianej w kodeksie postępowania. Nie ma potrzeby dublowania tego, co już istnieje.

3.10 Jeśli chodzi o stosunki współpracy z Rosją, to nowe partnerskie podejście w ramach Rady Państw Morza Bałtyckiego (RPMB) mogłoby mieć taką samą wartość demonstracyjną, jaką miała strategia dla regionu Morza Bałtyckiego dla nowej strategii dotyczącej rozwoju Północno-Zachodniego Okręgu Federalnego.

3.11 Jeśli kodeks postępowania byłby szeroko popierany, pomogłoby to jeszcze raz zdobyć poparcie zainteresowanych stron dla strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego, nawet w obecnym bardzo trudnym okresie, oraz w przyszłości. Tak jak w przypadku strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego, którą postrzegano jako sprawdzian współpracy makroregionalnej, wdrożenie zasady partnerstwa byłoby pierwszym tego rodzaju doświadczeniem dla regionu Morza Bałtyckiego.

3.12 W poniższym załączniku przedstawiono treść porozumienia w sprawie partnerstwa opartego na wielopoziomym sprawowaniu rządów zawartego między Radą i Parlamentem Europejskim, które może stanowić podstawę wprowadzenia zmienionego kodeksu postępowania w dziedzinie partnerstwa za pomocą aktu delegowanego.

Bruksela, 19 września 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

Artykuł 5 Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa uzgodniony między Radą a Parlamentem Europejskim w dniu 19 grudnia 2012 r.

Partnerstwo i wielopoziomowe sprawowanie rządów

1. W odniesieniu do umowy o partnerstwie i każdego programu państwo członkowskie organizuje – zgodnie ze swymi ramami instytucjonalnymi i prawnymi – partnerstwo z właściwymi władzami lokalnymi i regionalnymi. W partnerstwie biorą również udział następujący partnerzy:

- a) właściwe organy miejskie i inne władze publiczne;
- b) partnerzy gospodarczy i społeczni;
- c) odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerzy działający na rzecz ochrony środowiska, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za promowanie włączenia społecznego, równości płci i niedyskryminacji.

2. Zgodnie z podejściem opartym na wielopoziomowym sprawowaniu rządów państwa członkowskie włączają partnerów, o których mowa w ust. 1, w sporządzanie umów o partnerstwie i sprawozdań z postępu prac podczas przygotowywania i realizacji programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących programy zgodnie z art. 42.

3. Komisja jest uprawniona do przyjmowania aktów delegowanych zgodnie z art. 142 w celu ustanowienia europejskiego kodeksu postępowania wspierającego państwa członkowskie w organizacji partnerstwa zgodnie z ust. 1 i 2. W kodeksie postępowania przedstawia się zasady, według których państwa członkowskie wdrażają partnerstwo zgodnie ze swymi ramami instytucjonalnymi i prawnymi, a także kompetencjami krajowymi i regionalnymi. Z pełnym poszanowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności kodeks ustala również następujące kwestie:

- a) główne zasady przejrzystych procedur, które należy zastosować w celu wskazania odpowiednich partnerów, w tym – w stosownych przypadkach – ich organizacji patronackich, by ułatwić państwom członkowskim wyznaczenie najbardziej reprezentacyjnych partnerów zgodnie z ich ramami instytucjonalnymi i prawnymi;
- b) główne zasady i najlepsze praktyki dotyczące udziału poszczególnych kategorii partnerów przedstawionych w ust. 1 w przygotowaniu umowy o partnerstwie i programów partnerstwa, a także dotyczące informowania o ich udziale i przekazywania informacji na różnych etapach wdrażania umowy;
- c) najlepsze praktyki dotyczące opracowywania zasad członkostwa i wewnętrznych procedur komitetów monitorujących, które zostaną ustalone – w stosownych przypadkach – przez państwa członkowskie lub komitety monitorujące programy zgodnie z odpowiednimi postanowieniami niniejszego rozporządzenia i zasadami dotyczącymi poszczególnych funduszy;
- d) główne cele i najlepsze praktyki stosowane w wypadku, gdy organ zarządzający włącza odpowiednich partnerów do przygotowania zaproszeń do składania wniosków, a zwłaszcza najlepsze praktyki stosowane w celu uniknięcia potencjalnych konfliktów interesu w sytuacji, gdy odpowiedni partnerzy mogą być potencjalnymi beneficjentami, a także najlepsze praktyki w zakresie udziału odpowiednich partnerów w przygotowaniu sprawozdań z postępów oraz monitorowania i oceny programów zgodnie ze stosownymi postanowieniami niniejszego rozporządzenia i przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;
- e) orientacyjne dziedziny, tematy i najlepsze praktyki, tak by właściwe władze państw członkowskich mogły wykorzystać fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych, w tym pomoc techniczną, do wzmocnienia zdolności instytucjonalnej odpowiednich partnerów, zgodnie ze stosownymi postanowieniami niniejszego rozporządzenia i przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy;
- f) rola Komisji w rozpowszechnianiu dobrych praktyk;
- g) główne zasady i najlepsze praktyki, które ułatwią państwom członkowskim ocenę wdrażania partnerstwa i jego wartości dodanej.

Postanowienia kodeksu postępowania nie mogą być w żaden sposób niezgodne ze stosownymi postanowieniami niniejszego rozporządzenia lub przepisami dotyczącymi poszczególnych funduszy.

4. Komisja powiadamia o akcie delegowanym dotyczącym europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa, przyjętym zgodnie z art. 142 i określonym w ust. 3, równocześnie Parlament Europejski i Radę, w ciągu czterech miesięcy od przyjęcia niniejszego rozporządzenia. W akcie delegowanym nie można wyznaczyć wcześniejszego terminu jego wejścia w życie niż dzień jego przyjęcia po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia.
 5. Podczas stosowania niniejszego artykułu naruszenie jakiegokolwiek wymogu nałożonego na państwa członkowskie na mocy niniejszego artykułu rozporządzenia lub aktu delegowanego przyjętego zgodnie z art. 5 ust. 3 nie może stanowić nieprawidłowości prowadzącej do korekty finansowej zgodnie z art. 77 niniejszego rozporządzenia.
 6. Co najmniej raz w roku, w odniesieniu do każdego funduszu objętego zakresem wspólnych ram strategicznych, Komisja konsultuje się z organizacjami reprezentującymi partnerów na poziomie UE w sprawie wdrożenia wsparcia z funduszy i przekazuje sprawozdanie w sprawie wyniku konsultacji Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.
-