

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III)”

[COM(2018) 465 final – 2018/0247 (COD)]

(2019/C 110/28)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 2.7/2018 Komisja Europejska, 12.7.2018 Rada Unii Europejskiej, 18.7.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	23.11.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	12.12.2018
Sesja plenarna nr	539
Wynik głosowania	181/1/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) na lata 2021–2027.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje również oświadczenie, że głównym punktem ciężkości IPA III powinna być efektywność, co pozwoli lepiej kontrolować całkowite przydziały środków odzwierciedlające zaangażowanie i postępy beneficjentów w zakresie reform. Używanie wskaźników efektywności przełoży się na ogólną ocenę IPA III i jest zgodne z wcześniejszymi zaleceniami w odniesieniu do IPA II ⁽¹⁾.

1.3. EKES jest przekonany, że ustanowienie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej jest zgodne z nową strategią Komisji Europejskiej na rzecz Bałkanów Zachodnich zatytułowaną „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”, opublikowaną 6 lutego 2018 r. Popiera także jej sześć inicjatyw przewodnich, począwszy od zwiększenia praworządności i zacieśnienia współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i migracji poprzez wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze, Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, rozszerzenie unii energetycznej UE na Bałkany Zachodnie, obniżenie opłat roamingowych i wdrażanie sieci szerokopasmowych w tym regionie ⁽²⁾. Jest również zgodne z unijną polityką rozszerzenia w odniesieniu do ewentualnego przyszłego przystąpienia Turcji.

1.4. EKES potwierdza swoje stanowisko oparte na art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że każde państwo europejskie, które szanuje wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, praworządności, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości, i zobowiązuje się wspierać te wartości, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii.

1.5. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że finansowa kwota referencyjna przewidziana w projekcie rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie IPA III na lata 2021–2027 wyniesie około 14,5 mld EUR.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Instrument Pomocy Przedakcesyjnej/Europejski Instrument Sąsiedztwa” (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 77).

⁽²⁾ Podstawowe zasady strategii UE wobec krajów Bałkanów Zachodnich zostały określone przez Komisję w dniu 6 lutego 2018 r. w komunikacie pt. „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”, COM(2018) 65 final.

- 1.6. EKES wyraża również zadowolenie, że 25 % wydatków UE zostanie przeznaczonych na cele związane z klimatem.
- 1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje większą elastyczność IPA III w wyniku odejścia od ustalania na samym początku środków przydzielonych dla danego partnera. Ramy programowania IPA powinny opierać się na zmieniających się potrzebach i umożliwiać zapewnienie równowagi między finansowaniem opartym na przewidywalności i efektywności.
- 1.8. EKES podkreśla, że Komisja Europejska oraz kraje kandydujące i potencjalnie kandydujące powinny w całości uwzględnić uwagi poczynione po ocenie śródkresowej IPA II ⁽³⁾ oraz liczne wcześniejsze zalecenia Komitetu ⁽⁴⁾.
- 1.9. EKES podkreśla znaczenie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej w promowaniu reform gospodarczych i tworzeniu sprzyjającego i przewidywalnego otoczenia biznesowego, które wspiera przedsiębiorczość, tworzenie przedsiębiorstw i pomaga we wzroście MŚP, a tym samym zwiększa konkurencyjność, wzrost gospodarczy i tworzenie nowych godnych miejsc pracy.
- 1.10. EKES podkreśla znaczenie programów reform gospodarczych oraz istotnego zaangażowania partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces opracowania i wdrażania tych programów. EKES apeluje o przyznawanie większych środków finansowych, w tym dotacji organizacyjnych, na budowanie zdolności partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by mogły one skutecznie uczestniczyć w tych procesach. Należy zachęcać do poprawy jakości i treści dialogu społecznego w krajach kandydujących i potencjalnie kandydujących.
- 1.11. EKES uważa, że finansowanie zapewniane przez IPA III jest istotne dla integracji gospodarek Bałkanów Zachodnich z UE.
- 1.12. EKES stoi na stanowisku, że postępy beneficjentów IPA w przeprowadzaniu reform mają kluczowe znaczenie dla absorpcji (mieszczącej się w przedziale od 64,3 % do 88,9 % w przypadku IPA II) oraz wykorzystania tych środków, a ponadto podkreśla potrzebę wzmocnienia kultury współpracy między beneficjentami z Bałkanów Zachodnich. Przypadek Turcji jest o wiele bardziej skomplikowany i delikatny. Finansowanie kraju, w którym dalsze pogorszenie sytuacji w obszarze praw człowieka nie jest całkowicie wykluczone, wymaga ostrożności i potrzeby zastosowania zasady warunkowości.
- 1.13. EKES podkreśla potrzebę wykorzystania pomocy przedakcesyjnej na wzmocnienie zdolności administracji krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących w celu przygotowania ich do przyszłego korzystania z funduszy strukturalnych oraz do udziału w unijnej wspólnej polityce rolnej (WPR).
- 1.14. EKES zdecydowanie uważa, że UE powinna wprowadzić surowe i skuteczne mechanizmy monitorowania dystrybucji środków w ramach pomocy przedakcesyjnej wśród wszystkich krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących. Zwłaszcza w przypadku Turcji należy zwrócić większą uwagę na powstrzymanie chronicznych opóźnień w różnych sektorach.
- 1.15. EKES sugeruje, że konieczne będzie przyspieszenie wdrożenia IPA III, w szczególności w pierwszych latach, aby zapobiegać strukturalnym zaległościom w zawieraniu umów i ich wdrażaniu oraz stopniowo niwelować istniejące opóźnienia. Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę na zarządzanie pośrednie we współpracy z beneficjentami. W przeglądzie śródkresowym wykazano, że chociaż skutki dla zwiększenia poczucia odpowiedzialności są pozytywne, obserwuje się niekorzystne rezultaty zawierania umów i duże opóźnienia we wdrożeniu, zwłaszcza w Turcji.
- 1.16. EKES podkreśla, że monitorowanie musi się opierać na wskaźnikach określonych we wniosku Komisji Europejskiej. Odpowiednie wskaźniki realizacji celów zostaną określone oraz uwzględnione w ramach programowania IPA, a na odbiorców środków unijnych zostaną nałożone proporcjonalne wymagania dotyczące sprawozdawczości. Przy ocenie wyników pomocy z IPA III za punkt odniesienia przyjęte zostaną sprawozdania dotyczące procesu rozszerzenia. System sprawozdawczości dotyczącej realizacji celów powinien zapewnić wydajne, skuteczne i terminowe gromadzenie danych na potrzeby monitorowania wdrożenia i osiągniętych wyników.
- 1.17. EKES uważa, że Komisja powinna regularnie monitorować podejmowane działania i dokonywać oceny postępów w realizacji celów. Oceny te będą dotyczyły skutków instrumentu i będą opierać się na odpowiednich wskaźnikach i celach oraz szczegółowej analizie stopnia, w jakim instrument może zostać uznany za właściwy, skuteczny, wydajny, wnoszący wystarczającą wartość dodaną do UE i spójny z innymi obszarami polityki UE. Oceny będą obejmować wyciągnięte wnioski w celu identyfikacji wszelkich niedociągnięć/problemów lub określenia potencjału dalszego wzmocniania działań lub poprawy wyników działań oraz zapewnienia ich maksymalnego wykorzystania/wpływu.

⁽³⁾ https://ec.europa.eu/europeaid/evaluation-instrument-pre-accession-assistance-ipa-ii-draft-report_en.

⁽⁴⁾ Zob. odesłanie w przypisie 1.

1.18. EKES jest zdecydowanie przekonany, że należy ustanowić punkty odniesienia i rozpowszechnić najlepsze praktyki wśród krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących, aby wzmocnić aktywną absorpcję środków.

1.19. Komitet podkreśla, że w nowym projekcie rozporządzenia położono również nacisk na lepszą koordynację i współpracę z innymi darczyńcami i instytucjami finansowymi, w tym z sektorem prywatnym.

1.20. EKES zachęca Komisję Europejską do zbadania potencjału przyjęcia dłuższej perspektywy przy wdrażaniu. Pozwoliłoby to zwiększyć stopień przewidywalności i złagodzić presję czasu, zwłaszcza w przypadku nagromadzenia się znacznych opóźnień w obecnym okresie.

1.21. EKES dostrzega potrzebę poprawy ogólnej jakości dokumentów (roboczych) używanych do planowania podejścia sektorowego, a także uściślenia planowania podejścia sektorowego ze wszystkimi zainteresowanymi stronami. W tym celu Komitet zaleca również podjęcie środków mających na celu zwiększenie zdolności Komisji Europejskiej do nadania priorytetu kwestiom horyzontalnym. Występuje ogólna potrzeba umocnienia zdolności wszystkich instytucji zaangażowanych w realizację pomocy przedakcesyjnej osiągnięcie tego celu. Działania te powinny również obejmować proporcjonalne wykorzystywanie pomocy technicznej do wspierania tych instytucji w państwach kandydujących i potencjalnych państwach kandydujących.

1.22. EKES jest zdania, że należy wykorzystać IPA III do zwiększenia zrozumienia podstawowych wartości UE, a także do promowania wartości dodanej pomocy przedakcesyjnej wśród ogółu ludności w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących. Należy to robić za pośrednictwem programów dotacji zarządzanych przez delegatury Unii Europejskiej.

1.23. EKES wyraża zadowolenie, że pomoc przedakcesyjna zostanie powiązana z a) praworządnością, b) dobrym rządzeniem i prawami podstawowymi, c) rozwojem społeczno-gospodarczym, d) przyjęciem strategii politycznych i dorobku UE, e) pojednaniem i relacjami dobrosąsiedzkimi oraz f) współpracą regionalną.

2. Praworządność, dobre rządy i prawa podstawowe

2.1. EKES podkreśla, że wciąż występuje duża rozbieżność między standardami unijnymi a standardami stosowanymi przez kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące. W Turcji sytuacja jest trudniejsza niż wcześniej, zwłaszcza po nieudanym zamachu stanu z lipca 2016 r. i wprowadzeniu stanu wojennego,

2.2. EKES uważa, że w ramach IPA III należy kontynuować inwestycje w projekty powiązane z praworządnością, które dotychczas pomagały krajom w ustanowieniu solidnego i profesjonalnego systemu egzekwowania prawa i niezależnych organów sądowniczych, wolnych od wpływów zewnętrznych.

2.3. Komitet uważa również, że szczególny nacisk należy położyć na stworzenie skutecznego systemu ochrony granic, zarządzania przepływami migrantów, zapobiegania kryzysom humanitarnym i udzielania azylu osobom, które go potrzebują. Bardzo pomocna może okazać się pomoc techniczna ze strony UE na rzecz wsparcia dobrych wzorców zarządzania w tych dziedzinach. Ponadto kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące muszą opracować mechanizmy zapobiegania zorganizowanej przestępczości oraz powstrzymywania terroryzmu i nieuregulowanej imigracji. Turcja powinna przyjąć ponadto bardziej zdecydowane zobowiązanie do wdrażania umowy podpisanej z UE w dniu 28 marca 2016 r., której celem jest powstrzymanie napływu nielegalnych imigrantów przez Turcję do UE ⁽⁵⁾.

2.4. EKES podkreśla, że w sektorze publicznym we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących nadal występują problemy, takie jak klientelizm, brak przejrzystości, korupcja i nierówności.

2.5. EKES ma świadomość, że we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących mniejszości wciąż borykają się z licznymi problemami związanymi z dyskryminacyjnymi zachowaniami i postawami.

2.6. Komitet wyraża zdecydowane przekonanie, że priorytetem pomocy przedakcesyjnej powinny być inicjatywy z obszaru reformy i odpolitycznienia sektora publicznego, promowania przejrzystości i rozliczalności, wzmocnienia administracji elektronicznej i poprawy zarządzania. W związku z tym należy wykorzystać pomoc przedakcesyjną do tworzenia możliwości zaangażowania jak najszerszego spektrum organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kształtowanie polityki rządowej.

⁽⁵⁾ <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eu-turkey-statement-action-plan>.

2.7. EKES jest głęboko przekonany, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego należy uznać za istotny czynnik w gwarantowaniu praworządności, a inicjatywy tych organizacji powinny być traktowane priorytetowo w programach pomocy przedakcesyjnej.

2.8. EKES uważa również, że instytucje finansowe ułatwiające i promujące równość oraz poszanowanie praw obywatelskich również powinny być traktowane priorytetowo w ramach pomocy przedakcesyjnej.

3. Rozwój społeczno-gospodarczy

3.1. EKES stwierdza, że potrzeba udzielenia pomocy finansowej tym partnerom objawia się utrzymującymi się wysokimi stopami bezrobocia (np. w pierwszym kwartale 2018 r. 21,6 % w byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii, 35,3 % w Kosowie ^(*)) oraz powolnym tempem dorównywania państwom UE pod względem PKB na mieszkańca.

3.2. EKES jest w pełni świadomy, że ubóstwo, wysokie bezrobocie, gospodarka nieformalna, niskie wynagrodzenia, korupcja, nadużycia, emigracja wykwalifikowanych pracowników i drenaż mózgów występują u wszystkich partnerów z Bałkanów Zachodnich ⁽⁶⁾ i w Turcji.

3.3. EKES uważa, że rola edukacji u wszystkich partnerów z Bałkanów Zachodnich i w Turcji, w tym kwestia równego dostępu do systemów edukacyjnych, ma kluczowe znaczenie dla promowania europejskich wartości, zwiększenia tolerancji wobec mniejszości, poprawy równouprawnienia płci, zwalczania przesądów i wzmocnienia spójności społecznej.

3.4. EKES uważa ponadto, że za pomocą IPA III należy prowadzić „program spójności społecznej” przez poprawę efektywności i skuteczności systemów kształcenia i zaradzenie w ten sposób problemowi niedoboru kwalifikacji i niedopasowania umiejętności, a także wyzwaniom rynku pracy wywołanym cyfrowymi i technologicznymi przemianami w gospodarce. Zwiększenie wsparcia finansowego dla programów kształcenia zawodowego, przyuczania do zawodu i uczenia się przez całe życie, a także ściślejsze zaangażowanie partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ich projektowanie pomogłoby zaradzić niedopasowaniu umiejętności na rynku pracy i obniżyć wysoki poziom bezrobocia, a także zmniejszyć liczbę nieobsadzonych miejsc pracy.

3.5. EKES podkreśla znaczenie ustanowienia w ramach pomocy przedakcesyjnej mechanizmów zwalczania ubóstwa i zapewniania dostępu do rynku pracy, zwłaszcza osobom młodym, kobietom i grupom mniejszości, co pozwoli zapobiegać emigracji i drenażowi mózgów.

3.6. EKES uważa pogłębianie i poszerzanie dialogu społecznego za nieodzowny warunek rozwoju społeczno-gospodarczego. Partnerzy społeczni muszą odgrywać istotną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu polityk.

3.7. EKES wyraża głębokie przekonanie, że we wszystkich krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących na etapie dystrybucji środków w ramach pomocy przedakcesyjnej priorytetowo należy traktować zwiększenie zdolności w celu umocnienia stabilności makroekonomicznej oraz wspieranie postępów na rzecz stworzenia funkcjonującej gospodarki rynkowej, która radzi sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi wewnątrz Unii. Szczególnej uwagi wymaga też jednak poziom działalności gospodarczej w gospodarkach beneficjentów IPA III. Nie należy zapominać o przedsiębiorczości, samozatrudnieniu, MSP i mikrofinansowaniu.

3.8. EKES wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na poprawę ukierunkowania sektora prywatnego na rynek i na konkurencyjność przedsiębiorstw prywatnych za pośrednictwem dystrybucji środków w ramach pomocy przedakcesyjnej.

3.9. Komitet uważa, że w ramach IPA III należy udostępnić dotacje na działalność dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego na okres co najmniej 36 miesięcy.

3.10. EKES uważa, że można by jeszcze zwiększyć oddziaływanie niewielkich systemów uzupełniania dotacji skierowanych do małych, wiejskich i lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach IPA II, szczególnie przez o wiele większe zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach planowania dla każdego z takich systemów.

3.11. Komitet podkreśla, że w ramach IPA należy pomóc instytucjom w ułatwianiu dostępu do technologii cyfrowych i dystrybucji, w ochronie środowiska i wprowadzaniu najwyższych standardów bezpieczeństwa jądrowego.

(*) Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

(6) Opinia EKES-u „Spójność gospodarcza i społeczna a integracja europejska Bałkanów Zachodnich – wyzwania i priorytety” (Dz.U. C 262 z 25.7.2018, s. 15).

3.12. EKES uważa również, że przy udzielaniu pomocy przedakcesyjnej należy traktować priorytetowo szkolenie w instytucjach promujących równy dostęp do kształcenia przedszkolnego, rozwój kształcenia zawodowego, poprawę jakości szkolnictwa wyższego i wzmocnienie uczenia się przez całe życie. Należy również przyznać priorytet wprowadzaniu mechanizmów lub ustanawianiu organów regulujących stosunki pracy, procedur dotyczących rokowań zbiorowych i rozstrzygania sporów oraz ustrukturyzowanego dialogu między partnerami społecznymi.

4. Przyjęcie strategii politycznych UE i unijnego dorobku prawnego

4.1. EKES ma świadomość, że wciąż występuje duża rozbieżność między standardami unijnymi a standardami stosowanymi przez wszystkie kraje kandydujące i potencjalnie kandydujące.

4.2. EKES uważa, że należy położyć nacisk na promowanie dostosowania standardów, strategii i praktyk krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do standardów unijnych, w tym zasad pomocy państwa.

4.3. EKES podkreśla, że oprócz harmonizacji z legislacyjną częścią dorobku UE, kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące będą musiały zapoznać się i ewentualnie zharmonizować z politykami, które są obecnie omawiane i opracowywane w ramach UE, takimi jak Europejski filar praw socjalnych, milenijne cele rozwoju ONZ (MCR) i Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, jak również współpraca między państwami członkowskimi UE w zakresie przepływów uchodźców i migrantów i zintegrowanej kontroli granic.

5. Pojednanie i relacje dobrosąsiedzkie

5.1. Kraje kandydujące i potencjalnie kandydujące Bałkanów Zachodnich oraz Turcja wciąż odczuwają skutki wojny, konfliktów, nienawiści etnicznej, ruchów separatystycznych oraz zamrożonych konfliktów, które mogą ponownie wybuchnąć. Należy zdecydowanie zachęcać do rozwiązania najbardziej palących kwestii dwustronnych przed przystąpieniem tych krajów do UE, jednak naleganie na rozwiązanie wszystkich nierozstrzygniętych jeszcze kwestii może opóźnić ten proces. Zachęcanie do odbudowania wymiany handlowej i innych stosunków gospodarczych mogłoby przyczynić się do rozwiązania konfliktów i wzrostu gospodarczego.

5.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy ze strony państwowych instytucji oświatowych i kulturalnych, środowisk akademickich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego dotyczące pojednania, stosunków dobrosąsiedzkich i przyjęcia krytycznego podejścia do przeszłości.

5.3. EKES podkreśla, że proces integracji powinien zostać ułatwiony przez umocnienie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, w tym stowarzyszeń zawodowych, a także zachęcanie do budowania sieci na wszystkich szczeblach wśród organizacji mających siedzibę w UE i organizacji beneficjentów.

5.4. EKES uważa, że w ramach IPA III należy zapewnić finansowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających na celu poprawę obywatelskiej przestrzeni zaangażowania i uczestnictwa. W ramach IPA III należy rozbudować wspieranie struktury społeczeństwa obywatelskiego i tematycznych platform i sieci społeczeństwa obywatelskiego.

6. Współpraca regionalna

6.1. Sieci energetyczne i transportowe powinny być czynnikiem rozwoju i wzajemnych połączeń w regionie. Dzięki temu obywatele krajów kandydujących i potencjalnie kandydujących Bałkanów Zachodnich oraz Turcji mieliby jasny obraz społecznych, gospodarczych i środowiskowych korzyści wynikających z przystąpienia do UE. Na przykład efektywność energetyczna oraz oszczędność energii są czynnikami pobudzającymi działalność przedsiębiorstw i przyczyniającymi się do tworzenia zarówno ekologicznych, jak i tradycyjnych miejsc pracy.

6.2. EKES uważa, że w ramach pomocy przedakcesyjnej priorytetowo należy traktować instytucje i inicjatywy tworzące powiązania między krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi w dziedzinie energii, komunikacji, cyfryzacji, innowacji, transportu i ochrony środowiska. Przypadek współpracy między miastami Kuła w Bułgarii i Boljevac w Serbii, które chciały zakupić wyspecjalizowane pojazdy, drony do monitoringu oraz środki ochrony indywidualnej w celu zwalczania pożarów w lasach, może służyć jako przykład dobrych praktyk⁽⁷⁾.

6.3. Komitet popiera Traktat o Wspólnocie Transportowej podpisany przez UE i kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące z Bałkanów Zachodnich w dniu 12 lipca 2017 r. i zachęca strony do jego dalszego rozwijania. W związku z tym Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i partnerzy z Bałkanów Zachodnich powinni koncentrować swoje inwestycje na połączeniu sieci bazowej TEN-T UE z infrastrukturą Bałkanów Zachodnich. Konieczny jest zatem wspólny program obejmujący wskazanie dostępnych środków i określenie wspólnego harmonogramu działań.

⁽⁷⁾ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/PL/COM-2018-3051-F1-PL-MAIN-PART-1.PDF>.

6.4. Poprawa infrastruktury zmniejszy koszty transportu i energii oraz ułatwi duże inwestycje na tym obszarze, a także ułatwi handel wewnątrzregionalny. Ponadto promowanie cyfrowej modernizacji i stopniowego zmniejszania opłat roamingowych na Bałkanach Zachodnich przyczyni się do rozwoju biznesu, większej wydajności i poprawy jakości życia. Jednak brak infrastruktury nie jest główną przeszkodą we współpracy między partnerami z Bałkanów Zachodnich. Dawna wrogość i nierozwiązane spory między nimi ograniczają zakres i zasięg współpracy. Problem ten można częściowo rozwiązać poprzez zachęcanie do wzajemnych projektów współpracy transgranicznej w ramach IPA.

6.5. Należy korzystać z mediów i innych form komunikacji do podkreślania znaczenia obecności i działań UE w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących. Ponadto podczas całego procesu przystąpienia do UE należy wzmacniać zdolność lokalnych urzędników służby cywilnej do zarządzania projektami i ich realizacji.

7. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA III

7.1. EKES dostrzega, że wniosek opiera się na osiągnięciach i wnioskach wyciągniętych z poprzedniego okresu programowania, i uważa, że takie podejście pozwoli osiągnąć wyznaczone cele. Przypomina jednak, że kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące stoją w obliczu innych wyzwań w porównaniu z państwami członkowskimi, dlatego konieczna jest duża doza elastyczności.

7.2. Komitet w pełni popiera wskazane cele IPA III, jednak pragnie podkreślić, że bezpośrednie skutki trudno dostrzec w krótkiej perspektywie. Dlatego zaleca, aby wartość dodana przyszłych interwencji została dogłębnie oceniona pod względem stopnia zaangażowania, wagi politycznej i poparcia większości beneficjentów. Należy docenić fakt, że wsparcie budżetowe udzielone w bieżącym okresie programowania stanowiło katalizator dla zmiany instytucjonalnej i wzmocniło dialog polityczny w krajach będących odbiorcami pomocy (np. Serbii, Czarnogórze i Albanii).

7.3. Mając na uwadze trudną sytuację przeważającą większości beneficjentów, EKES zaleca wprowadzenie dostatecznych uproszczeń w odniesieniu do wymogów dotyczących dokumentów oraz położenie nacisku na wsparcie i zagwarantowanie przez odbiorców odpowiedzialności za wyniki. W tym celu należy kontynuować działania na rzecz dalszego rozwijania trybu zarządzania pośredniego z krajem beneficjentem. Powinny im towarzyszyć działania budowania zdolności, tak aby pomóc zainteresowanym stronom w konstruktywnym udziale w całym procesie programowania.

7.4. EKES dostrzega potrzebę umocnienia komplementarności IPA III z działaniami finansowanymi z innych źródeł finansowania w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących.

7.5. EKES proponuje podjęcie specjalnych środków w trakcie procesu negocjacji na szczeblu krajowym w krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących, aby nadrobić chroniczne opóźnienia oraz wyeliminować wąskie gardła i brak skuteczności, które ujawniły się w bieżącym okresie programowania. Należy oczywiście wziąć pod uwagę względnie ograniczoną pulę środków IPA w porównaniu z budżetami krajowymi w niektórych krajach będących beneficjentami oraz potrzebę stabilnego konsensusu między Komisją Europejską a instytucjami krajowymi. Względy te powinny stanowić podstawę dialogu politycznego.

8. Najlepsze praktyki

8.1. Szablony wniosków: istnieje potrzeba dalszego uproszczenia, a zwłaszcza ujednolicenia w ramach IPA, lecz również w stosunku do innych darczyńców oraz w świetle wymogów krajowych. Istnieje zbyt dużo wytycznych i instrukcji – należy je ujednolicić, a kwestie szczegółowe podsumować w oddzielnym rozdziale.

8.2. Kwalifikacje, wiedza i umiejętności instytucji zamawiających wymagają poprawy; dotyczy to również organów sprawujących kontrolę/przeprowadzających audyty, zwłaszcza w przypadkach, które wymagają interpretacji i dużo czasu na udzielenie odpowiedzi.

8.3. W przypadku niektórych systemów dotacji stosuje się nadmierne wymagania dotyczące analizy otoczenia projektu, sytuacji w regionach itp., co bardzo obciąża zwykłych wnioskodawców. Można to przeprowadzić od drugiej strony. Organy administracyjne będące instytucjami zamawiającymi mogą zatrudniać ekspertów do przeprowadzenia takich analiz i oceny rzetelności projektu.

8.4. Bardziej przyjazne podejście do wnioskodawców: urzędnicy z odpowiednich organów administracyjnych (lub podmiotów świadczących pomoc techniczną) mogą przeglądać lub sprawdzać dokumentację wniosku z wyprzedzeniem, a ponadto można przewidzieć dodatkowy czas na spełnienie wymogów administracyjnych.

8.5. Zmiany w umowach: należy zapewnić elastyczność i szybsze przetwarzanie. Zazwyczaj program jest definiowany przez rok do dwóch lat, po czym następuje długi proces składania wniosku; elastyczne zasady zmiany umów będą zatem konieczne.

8.6. Kontakty ze społeczeństwem, wizerunek i wyeksponowanie: w tym zakresie możliwe są uproszczenia i optymalizacja wymogów. Ponadto należy zwiększyć widoczność projektów finansowanych przez UE.

8.7. Karty sektorowe i karty projektów dotyczące wartości docelowych wskaźników powinny zostać zmienione tak, aby zapewnić ich synchronizację z faktycznym okresem wdrażania.

8.8. Umowy dotyczące reform sektorowych będą przyczyniać się do wdrażania strategicznych reform i osiągania wyników w konkretnych sektorach. Ewentualne środki, które należy podjąć w ramach IPA III, to włączenie wykwalifikowanych pracowników w strukturę operacyjną, świadczenie odpowiedniej i ciągłej pomocy technicznej dla struktury operacyjnej. Należy rozszerzyć odpowiedzialność kluczowych zainteresowanych stron za proces. Wyzwania związane z programowaniem: sekwencje umów w ramach programu mogą prowadzić do niedotrzymania terminu umowy, a w konsekwencji w procesie wdrażania może pojawić się wiele problemów.

8.9. Potencjalne ryzyko, które nastąpiło w okresie sprawozdawczości IPA II, dowiodło, że trzeba zapewnić zaangażowanie oraz skuteczną współpracę i koordynację międzyresortową. Wymaga tego kompleksowy charakter interwencji i wspólna odpowiedzialność konkretnych instytucji krajowych, jako że odpowiedzialność za planowane reformy ponoszą różne sektory administracji.

8.10. Problemy z przygotowaniem procedury wyboru/zawarciem umowy na poziomie projektu obejmują przede wszystkim trudności w zrozumieniu określonych warunków wstępnych, wyzwania w obszarze koordynacji i dostosowania do pozostałych powiązanych projektów/umów, lecz również brak możliwości terminowego przygotowania dobrej jakości dokumentacji przetargowej.

8.11. Z punktu widzenia instytucji zamawiającej kluczowe wnioski, które można wyciągnąć na przyszłość są następujące: niedostateczna zdolność w wyniku rotacji pracowników w instytucjach beneficjentów, słaba jakość dokumentów składanych przez beneficjentów, brak dostępu do wewnętrznej wiedzy specjalistycznej w przypadku złożonych projektów, konieczność wzmocnienia odpowiedzialności zainteresowanych stron za proces, stanowiące wyzwanie nagromadzenie umów w ramach programu, które może prowadzić do niedotrzymania warunków lub terminu wdrożenia, terminowe spełnienie warunków wstępnych itp.

8.12. Często pojawiający się problem wynika z rozbieżności między wskaźnikami zawartymi w kartach sektorowych i kartach projektów a późniejszymi wartościami na końcu okresu sprawozdawczego programu. Również jakość i zakres wskaźników są niekiedy nieadekwatne, co uniemożliwia skuteczne monitorowanie wdrażania programu.

8.13. Treść niektórych umów zarządzanych przez instytucje zdecentralizowane zależy od wyników wcześniejszych umów zawieranych przez centralne instytucje zamawiające. Z tego względu istnieje ryzyko niedotrzymania terminu ogłoszenia zamówienia i wdrożenia umów zarządzanych przez instytucje zdecentralizowane.

Bruksela, dnia 12 grudnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego