

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi

COM(2014) 284 final

(2015/C 012/10)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Dnia 20 maja 2014 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi.

(COM(2014) 284 final).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 września 2014 r.

Na 502. sesji plenarnej w dniach 15–16 października 2014 r. (posiedzenie z 15 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 148 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Opinia i zalecenia

1.1 Sprawozdanie sporządzone w oparciu o stanowisko Rady ds. Ogólnych w sprawie poprawy zarządzania strategiami makroregionalnymi pojawia się w odpowiednim czasie i zawiera ważne wytyczne dla ulepszenia opracowywania tych strategii, zarządzania nimi i ich realizacji.

1.2 Zdaniem EKES-u polityka makroregionalna powinna stać się pełnoprawną polityką UE.

1.3 W związku z charakterem wyznaczonych celów, rozczarowuje fakt, że w sprawozdaniu pojęcie „zarządzania” w odniesieniu do strategii makroregionalnych ogranicza się do współpracy: politycznej, instytucjonalnej oraz administracyjnej/organizacyjnej.

1.4 W dokumencie Komisji wyznacza się „partnerom” jedynie bardzo podporządkowaną rolę. Nie wspomina się o zainteresowanych stronach ze sfery społeczno-gospodarczej, a podmioty społeczeństwa obywatelskiego są uznane wyłącznie za odbiorców informacji.

1.5 EKES uważa, że należy opracować nowy model zarządzania, w który zaangażowani byłiby partnerzy gospodarczy i społeczni.

1.6 Należy zauważyć, że mimo współpracy na szczeblu europejskim z EKES-em, do którego zwrócono się o przygotowanie opinii, na pośrednim szczeblu makroregionalnym i regionalnym nie ma mowy o partnerstwie, ani w odniesieniu do opracowywania strategii, ani do podejmowania decyzji.

1.7 Jest to szczególnie poważny problem z punktu widzenia realizacji, której głównymi beneficjentami powinny być podmioty gospodarcze i społeczne społeczeństwa obywatelskiego. Skuteczne i sprawne wdrożenie jest w dużym stopniu uzależnione od wcześniejszego zaangażowania partnerów, którzy powinni być odpowiednio poinformowani, a następnie wyrazić zgodę. W procesie opracowywania strategii należy wykorzystać ich doświadczenie. Zasadne jest oczekiwanie „europejskiej wartości dodanej”, a proponowany nowy model wydaje się z tej perspektywy obiecujący.

1.8 EKES odnotowuje, że eksperymenty makroregionalne prowadzone w ramach strategii na rzecz Atlantyku i Morza Śródziemnego jasno ilustrują możliwości, jakie oferuje współpraca z partnerami.

1.9 EKES uważa, że „grupa wysokiego szczebla”, która składa się z przedstawicieli 28 państw członkowskich UE, jest doskonałą okazją do wyrównania zbyt skoncentrowanego i administracyjnego zarządzania i uzupełnienia go organem kształtującym politykę zgodnie z często zaniedbywaną koncepcją pomocniczości, a także stosując konsekwentnie zasadę partnerstwa.

1.10 Uczynienie z polityki rozwojowej na poziomie makroregionalnym integralnej części polityk ogólnoeuropejskich w znacznym stopniu zmieniloby sytuację. Aby tak się stało, konieczna jest ocena na szczeblu europejskim istniejących już powiązań makroregionalnych, działających prawidłowo z terytorialnego i sektorowego punktu widzenia.

1.11 EKES zaleca podsumowanie wyzwań i szans na poziomie makroregionalnym, które następnie można by propagować i wykorzystać, co przyczyniłoby się do wspierania inicjatyw na rzecz rozwoju na wzór instrumentu „Łącząc Europę”, a w konsekwencji służyłoby wzmocnieniu integracji europejskiej.

1.12 EKES zgadza się, że ważne jest, aby skoncentrować zasoby w celu zapewnienia skuteczności i wydajności. Jednakże zwraca uwagę na fakt, że w analizie nie porusza się zagadnień dotyczących sposobu, w jaki można zmierzyć realizację strategii i planów działania, ani nie rozważa się wskaźników ilościowych czy jakościowych, które są niezbędne do obliczenia zwrotu z inwestycji, a tym samym wykazania wartości dodanej. Jednym z zadań „punktów technicznych” mogłoby być utworzenie jednolitego systemu monitorowania i przygotowanie ocen ex ante i ex post.

1.13 EKES jest zdania, że organy o złożonym członkostwie na różnych szczeblach, w tym specjalne fora, mogłyby w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia europejskiej tożsamości społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów gospodarczych, społecznych i politycznych. Mogłoby to w znacznym stopniu przyczynić się do dalszego rozwoju europejskiego modelu, celowo opartego częściowo na podejściu oddolnym.

1.14 Niezbędne jest bardziej precyzyjne zdefiniowanie „zarządzania” z prawnego i instytucjonalnego punktu widzenia w odniesieniu do opracowywania i wdrażania strategii makroregionalnych.

1.15 Zdaniem EKES-u zasada trzech „nie” straciła już aktualność – w średnioterminowych ramach finansowania na lata 2014–2020 przewidziano odpowiednie środki, rozbudowuje się system administracyjny i instytucjonalny w celu ułatwienia wdrażania, a wspólne ramy strategiczne zawierają konieczne regulacje.

1.16 Ważne jest, aby pozwolić na różne możliwości organizacji. Jednocześnie, z myślą o lepszej koordynacji i zapewnieniu masy krytycznej dla konkretnych inicjatyw, konieczne są dodatkowe środki odgrywające rolę katalizatora, umożliwiając powstanie synergii między zamierzeniami a zasobami podmiotów krajowych, regionalnych i lokalnych.

2. Wprowadzenie

2.1 W swojej analizie Komisja twierdzi, że obie przyjęte do tej pory strategie makroregionalne – przynoszące już efekty strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego i regionu Dunaju – wychodzą naprzeciw oczekiwaniom dotyczącym wartości dodanej „w terenie”. Podjęto już istotne, wspólne decyzje i rozdzielono wcześniej niewykorzystane zasoby, na przykład w dziedzinie ochrony środowiska, transportu morskiego, ochrony przeciwpowodziowej czy utrzymania jakości wody.

2.2 Dwa niedawno zainicjowane projekty w zakresie współpracy makroregionalnej mogą czerpać z wcześniejszych doświadczeń. Stwierdzono znaczne nierówności pod względem struktur miejskich oraz rozwoju gospodarczo-społecznego w basenie Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego oraz w regionach alpejskich. Analiza pokazuje również, w jaki sposób można wykorzystać doświadczenia regionów wybrzeża atlantyckiego.

2.3 EKES jest zdania, że dobre sprawowanie rządów dostosowane do konkretnych zadań ma kluczowe znaczenie przy opracowywaniu i wdrażaniu strategii makroregionalnych.

2.4 W analizie Komisji podkreśla się trzy obszary związane z zarządzaniem, które są kluczowymi czynnikami sukcesu.

- przywództwo polityczne (kierownictwo strategiczne i struktury zarządzania); poczucie odpowiedzialności, znaczenie utożsamiania się ze strategiami, komunikacja i rozliczalność;
- koordynacja jako środek służący wdrażaniu strategii;
- zarządzanie procesem wdrażania, plany działania określające bieżące wykonanie zadań, współpraca, wspieranie współpracy.

2.5 Zgodnie z analizą Komisji „zarządzanie” to działanie polegające na ustalaniu, z ogólnego punktu widzenia, w jaki sposób osiąga się rezultaty. Istnieje jednak w związku z tym znacząca różnica pomiędzy przywództwem politycznym a organami wdrażającymi strategię, co oznacza, że pojęcie „poczucia odpowiedzialności” wiąże się z różnymi rodzajami podmiotów.

2.6 EKES jest zdania, że opracowywanie i wdrażanie strategii makroregionalnych wymaga szczególnego systemu zarządzania opartego na współpracy i koordynacji. W ramach tego systemu odpowiedzialność za poszczególne programy, projekty i środki może i powinna być powiązana z poszczególnymi konkretnymi działaniami i prowadzącymi je podmiotami. Taki system jest koniecznym warunkiem wstępnym skuteczności i sprawności poszczególnych działań, a także podstawą możliwości ich pomiaru.

2.6.1 Analiza potwierdza, że strategie makroregionalne stanowią specyficzne ramy współpracy Unii Europejskiej, państw członkowskich, ich regionów i niektórych państw trzecich w danym obszarze geograficznym. Plany działania stanowią narzędzia niezbędne do wdrożenia strategii, umożliwiające udział na poziomie gospodarczym i społecznym.

2.7 Na najwyższym poziomie zarządzania działa grupa wysokiego szczebla, w której uczestniczą koordynatorzy ds. zagadnień priorytetowych, kierownicy ds. działań horyzontalnych, koordynatorzy filaru i grupy sterujące. Ta struktura instytucjonalna (sieć) jest uzupełniona przez krajowe punkty kontaktowe, które umacniają koordynację na poziomie krajowym.

3. Czego wciąż potrzeba, by bardziej skutecznie wdrażać strategie makroregionalne?

3.1 EKES jest zdania, że analiza przeprowadzona przez Komisję jest trafnym podsumowaniem głównych obszarów, w których niezbędna jest silniejsza struktura zarządzania. Skuteczne wdrażanie strategii makroregionalnych wymaga następujących elementów:

- bardziej zdecydowanego zarządzania politycznego;
- a także zdefiniowania i przyjęcia przekrojowych celów, które na poziomie krajowym powinny ściślej przekładać się na krajową działalność rządów.

3.1.1 EKES uważa, że należy dążyć do intensywniejszego wdrażania partnerstwa na szczeblu europejskim i pomiędzy instytucjami europejskimi.

3.1.2 Trzeba zaangażować organizacje działające na szczeblu międzynarodowym w danym regionie w opracowywanie zarządzania i włączyć je do tego procesu.

3.2 Warto byłoby przewidzieć zróżnicowane, łatwiej dostępne zasoby, przy jednoczesnym opracowywaniu instrumentów sektorowych, również ukierunkowanych na sektor prywatny.

3.3 Warunkami wstępnymi dla realizacji strategii makroregionalnych są przewidywalność, bezpieczne otoczenie dla kluczowych zainteresowanych stron, ciągle budowanie potencjału, bardziej skuteczne dostarczanie informacji społeczeństwu obywatelskiemu przy jednoczesnym angażowaniu go we wdrażanie planów działania, bardziej intensywne wykorzystanie e-rządzenia i narzędzi ICT, a także, z ogólnego punktu widzenia, silniejsza tożsamość terytorialna i regionalna oraz skuteczniejsze dostosowanie do strategii.

4. Zalecenia dotyczące dalszego rozwoju najważniejszych aspektów zarządzania

4.1 Współpraca przywódców politycznych i strategicznych i **odpowiedzialnych podmiotów – współpracujących partnerów**

4.1.1 Przedstawiając propozycje usprawnień, analiza Komisji potwierdza istniejące struktury zarządzania. Wynika z niej, że bardziej regularne spotkania na różnych szczeblach – od etapu opracowywania strategii poprzez plany działania aż do realizacji – z jednej strony umożliwią kluczowym podmiotom wyraźniejszą wizję przekrojową, a z drugiej, na poziomie politycznym, umożliwią wyjście poza deklaracje oraz lepsze zrozumienie procesów i dokładniejszą ocenę wartości przeprowadzonych prac.

4.1.2 Jednym z głównych zaleceń praktycznych jest dla Komisji Europejskiej zwiększenie roli strategii makroregionalnych wśród unijnych obszarów polityki, bez wychodzenia poza zakres jej kompetencji do udzielania wsparcia i porad.

4.1.3 Istotnym wkładem mogłoby być zorganizowanie spotkań tematycznych, podczas których dyskutowano by na temat wyzwań pojawiających się podczas opracowywania i wdrażania strategii. Takie problemy mają znaczenie na poziomie europejskim, wpływają również na politykę europejską, która z kolei wpływa na same problemy, dlatego wymagają koordynacji na wysokim szczeblu.

4.1.4 EKES uważa również, że należy wzmocnić rolę krajowych punktów kontaktowych, biorąc pod uwagę, że stanowią one powiązanie między sferą polityczną i procesem wdrażania. Należałoby w szczególności wyznaczyć specjalnego przedstawiciela, z myślą o monitorowaniu wdrażania poszczególnych strategii, ich ocenie oraz sprawozdaniach dla szczebla ministerialnego lub wykonawczego podczas spotkań konsultacyjnych.

4.1.5 W sprawozdaniu Komisji podkreśla się znaczenie zagwarantowania, że kluczowe podmioty, współpracujący partnerzy i zainteresowane strony w poszczególnych krajach i regionach zobowiązują się do procesu, będą wspólnie tworzyć podejścia, określać cele gospodarcze i ustanawiać harmonogram wdrażania, toczyć regularne dyskusje, podnosić świadomość i ogólnie zapewniać skuteczne zaangażowanie.

4.1.6 Zdaniem EKES-u głównymi zainteresowanymi stronami są decydenci na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje pracodawców i pracowników oraz przedstawiciele środowisk naukowych i badawczych oraz, ogólnie rzecz biorąc, organizacje pozarządowe.

4.1.6.1 Priorytetem jest wsparcie udziału przez te podmioty, mimo że istnieje już wiele sprawdzonych rozwiązań w odniesieniu do zaangażowania zarówno podmiotów życia politycznego, jak i społeczeństwa obywatelskiego.

4.1.7 Jeśli chodzi o przyszłość, w analizie Komisji ⁽¹⁾ przywiązuje się wielką wagę do intensyfikacji działalności dobrze funkcjonujących forów, przy ścisłej współpracy z parlamentami i komisjami parlamentarnymi. Podkreśla się także potrzebę wniesienia wkładu przez przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego poprzez ich makroregiony, umożliwianie im wyrażenia opinii i skuteczniejszego włączania się w definiowanie celów tematycznych i zadań.

4.1.8 Ścisła współpraca między teorią (środowiska akademickie) a praktyką (przedsiębiorstwa, MŚP), wraz z silniejszymi powiązaniem między studentami z różnych uczelni, może w znacznym stopniu wesprzeć opracowywanie i wdrażanie strategii.

4.1.9 Wreszcie, bardzo ważne jest, by w te procesy zaangażowane były delegatury i przedstawicielstwa Komisji, w szczególności jeśli chodzi o wykorzystanie systemów informatycznych.

4.2 Koordynacja

4.2.1 Obecnie ustanawiana jest składająca się z przedstawicieli 28 państw członkowskich UE „grupa wysokiego szczebla”; planuje się również jej pierwsze posiedzenie roczne. Jest ona konieczna dla wzmocnienia koordynacji na szczeblu europejskim z myślą o ściślejszej synchronizacji bieżących procesów i poziomów politycznych. Jednym z zadań grupy jest kontaktowanie się z innymi najważniejszymi zainteresowanymi stronami. Zdaniem EKES-u prace grupy świadczą o potrzebie opracowania ogólnoeuropejskiej strategii makroregionalnej.

⁽¹⁾ COM(2014) 284 final.

4.2.2 Podobnie jak w przypadku bieżących zadań krajowych punktów kontaktowych, grupa wysokiego szczebla jest odpowiedzialna za zapewnienie, że środki finansowe wykorzystywane do wspierania realizacji europejskiej strategii są zgodne ze strategiami makroregionalnymi. Struktury instytucjonalne są uzupełnione „platformami koordynacji krajowej”, co umożliwi dialog konsultacyjny organizacji i podmiotów ministerialnych, regionalnych, lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i naukowych.

4.2.3 W analizie Komisji podkreśla się kluczową rolę, jaką z punktu widzenia koordynacji odgrywają krajowe punkty kontaktowe. Oprócz podstawowych zadań, takich jak dostosowanie i koordynowanie procesów, monitorowanie, zapewnienie i nadzorowanie przepływu informacji między różnymi organami decyzyjnymi oraz informowanie na bieżąco podmiotów politycznych, krajowe punkty kontaktowe są również odpowiedzialne za doroczną sprawozdawczość wobec instytucji, takich jak parlamenty, których dotyczą strategie makroregionalne, a także za identyfikację i – jeśli to możliwe – koordynację krajowych i regionalnych środków.

4.3 Wdrażanie

4.3.1 EKES zgadza się z zaleceniem, że podczas wdrażania potrzebne jest znaczne wsparcie polityczne i administracyjne dla zainteresowanych podmiotów, a także większe zasoby finansowe i ludzkie.

4.3.2 W odniesieniu do realizacji strategii makroregionalnych, konieczne są niezależne, uznane na poziomie krajowym osoby, dobrze zintegrowane w kontekście lokalnym i posiadające niezbędną wiedzę, by zapewnić koordynację, w razie potrzeby z pomocą odpowiednich grup sterujących dla danego poziomu.

4.3.3 EKES zgadza się, że możliwości wykorzystywania funduszy europejskich zgodnie z nowymi zasadami, w ramach których strategie makroregionalne wspiera się bezpośrednio, stanowią istotną zmianę.

4.3.4 W swojej analizie Komisja zauważa, że zapewnienie jasności pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w realizację odpowiedzialne są poszczególne ministerstwa, które przekazują im niezbędne zasoby. O ile nie zostaną spełnione odpowiednie warunki, nie można oczekiwać wartości dodanej.

4.3.5 Koordynatorzy działają jako łącznik między szczeblem politycznym z jednej strony, i – z drugiej strony – konkretnymi projektami i ich realizacją. Wraz z grupami sterującymi stanowią one rzeczywistą władzę wykonawczą.

4.3.6 W sprawozdaniu Komisji wskazuje się, że znaczne zasoby organizacyjne i finansowe są już dostępne na szczeblu europejskim. Można dzięki temu – i należy – uniknąć powielania prac w zakresie zarządzania, koordynacji i wdrażania strategii, co pozwoli na znaczne oszczędności. Należy dalej poszerzać posiadaną wiedzę i rozwijać znane praktyki.

4.3.7 Jeśli chodzi o wdrażanie, współpraca powinna być bardziej merytoryczna, spotkania należy organizować częściej, a koordynację obszarów tematycznych należy wzmocnić, w tym poprzez bliższe powiązania w samej Komisji.

4.3.8 Współpraca poszczególnych krajów i regionów różni się w zależności od makroregionu. Należy uniknąć tworzenia zbyt tradycyjnych struktur instytucjonalnych. Za dobre przykłady do naśladowania mogą posłużyć: forum atlantyckie, powołane z myślą o rozwoju regionów przybrzeżnych Atlantyku, a także inne nowatorskie inicjatywy.

4.3.9 W sprawozdaniu Komisji zwraca się uwagę na możliwość realizacji w drodze współpracy między poszczególnymi krajami, co mogłoby przynieść znaczące korzyści. EKES zgadza się, że „punkty techniczne” mogłyby stanowić wsparcie dla przepływu informacji, działalności organizacyjnej, sprawozdawczości, upowszechniania najlepszych praktyk, przygotowania poszczególnych komitetów i grup roboczych oraz organizowania posiedzeń i ich dokumentowania.

Bruksela, 15 października 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE