

**Opinia Komitetu Regionów – Polityka sąsiedztwa na rozdrożu: Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r.**

(2015/C 019/10)

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Sprawozdawca</b>      | Olgiard GEBLEWICZ (PL/EPL), marszałek województwa zachodniopomorskiego  |
| <b>Dokument źródłowy</b> | Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Polityka sąsiedztwa na rozdrożu: Realizacja europejskiej polityki sąsiedztwa w 2013 r.”<br>JOIN(2014) 12 final |

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### **Główne punkty**

1. Pragnie podkreślić znaczenie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) jako instrumentu polityki zewnętrznej Unii Europejskiej (UE), adresowanego do państw leżących na południe i wschód od Unii oraz mającego na celu zacieśnienie ich stosunków z UE.
2. Akcentuje kompleksowość i wielopłaszczyznowość stosunków w ramach EPS, jak również wielopoziomowość rządzenia, które rodzi konieczność wspierania regionalnego i lokalnego wymiaru EPS, stanowiącego dopełnienie współpracy na poziomie rządowym.
3. Dlatego też wzywa nowo mianowanego wysokiego przedstawiciela do angażowania szczebla lokalnego i regionalnego, zarówno w UE, jak i w państwach objętych EPS, w dalszy rozwój polityki, oraz do ścisłej współpracy z KR-em w celu poprawy jakości projektowania, realizacji i akceptacji EPS w terenie.
4. Podkreśla również potrzebę przyjęcia większej elastyczności w działaniu oraz zindywidualizowanego, „skrojonego na miarę” podejścia do wspierania zmian demokratycznych i przeprowadzania reform gospodarczych w poszczególnych państwach beneficjentach.
5. Podkreśla znaczenie dwóch inicjatyw, tj. Partnerstwa Wschodniego (PW) i Unii dla Śródziemnomorza (UŚ), stanowiących regionalny wymiar EPS, które są nie tylko składową tematyką polityki UE, ale stanowią także priorytetowy kierunek polityk zagranicznych poszczególnych państw członkowskich UE, zarówno na szczeblu centralnym i regionalnym, jak i lokalnym.
6. Wzywa władze szczebla niższego niż krajowy do aktywniejszego uczestnictwa w implementacji EPS i większego zaangażowania w ten proces. Powołanie przez Komitet Regionów dwóch równoległych działających platform dialogu i współpracy, tj. Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Władz Regionalnych i Lokalnych (ARLEM) oraz Stałej Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP), stanowi okazję do dalszego rozwijania tego wymiaru EPS poprzez konkretną współpracę i bezpośredni dialog na szczeblu lokalnym i regionalnym.
7. Docenia wysiłki Unii Europejskiej, mające na celu wspieranie procesów reform ustrojowych i gospodarczych poprzez udzielanie odpowiedniego wsparcia finansowego i technicznego państwom będącym adresatami EPS, co jednak wymaga dalszego uproszczenia i uporządkowania. Zwiększenie pomocy UE dla państw sąsiedzkich powinno zależeć od postępu zmian ustrojowych, stopnia demokratyzacji, poszanowania praworządności oraz równości kobiet i mężczyzn. Dokonanie takich postępów jest tym bardziej pilne w świetle niedawnych tragicznych wydarzeń i powinno przejawiać się pełnym poszanowaniem praw człowieka oraz przyznaniem przez zainteresowane kraje pełnego obywatelstwa obywatelom należącym do mniejszości religijnych i etnicznych.
8. Zwraca uwagę na fundamentalną rolę szczebla regionalnego i lokalnego w procesie prawidłowego prognozowania, planowania, wdrażania oraz monitorowania programów i instrumentów pomocowych, jak również postuluje ułatwienie władzom regionalnym i lokalnym dostępu do środków pomocowych oraz uproszczenie mechanizmów i procedur z tym związanych.

9. Podkreśla potrzebę promowania silnych i demokratycznych rządów na poziomie niższym niż krajowy oraz zwraca uwagę na zagadnienia lokalnej demokracji w państwach partnerskich, jak również na problemy dotyczące funkcjonowania władz samorządowych. Opowiada się w związku z tym za procesem decentralizacji, w szczególności fiskalnej, za wspieraniem oddolnych inicjatyw oraz docenieniem roli władz samorządowych w procesie przeprowadzania niezbędnych reform wewnętrznych.

#### **Uwagi wstępne**

10. Podkreśla, że rok 2013 charakteryzował się olbrzymią dynamiką zmian w obszarze objętym europejską polityką sąsiedztwa. W minionym roku EPS, mająca na celu rozwój specjalnych relacji między UE i poszczególnymi państwami sąsiedzkimi, tak aby doprowadzić do wzrostu bezpieczeństwa, dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich, osiągnęła część swoich zamierzeń. Odnotowano jednak także kilka istotnych porażek. Należy krytycznie przeanalizować EPS jako całość, aby ocenić, czy w swojej obecnej formie jest ona odpowiednia.

11. Wśród korzystnych zjawisk można wymienić przyśpieszenie niełatwych przemian demokratycznych w niektórych krajach obszaru południowego sąsiedztwa, takich jak Tunezja czy Maroko, a do pewnego stopnia także Egipt. Ponadto w listopadzie 2013 r. miało miejsce paraflowanie dwóch umów stowarzyszeniowych (wraz z dokumentami w sprawie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu) z dwoma państwami wschodniego wymiaru EPS, tj. Gruzją i Mołdawią, a następnie, w 2014 r., z Ukrainą. Podpisanie tych umów przez dwa pierwsze z wyżej wymienionych państw zwieńczyło długotrwały proces negocjacyjny i dało podstawę do przygotowywania kalendarza implementacji zawartych w nich zobowiązań.

12. Konstatuje jednak, że rok 2013 to także okres wielu zawirowań politycznych i kryzysów gospodarczo-społecznych w państwach objętych EPS. Wzrosło zagrożenie bezpieczeństwa, w wymiarze krajowym i regionalnym (tak w południowych, jak i wschodnich państwach EPS). Dramatyczne wydarzenia na Ukrainie, wojna domowa w Syrii i eskalacja konfliktu izraelsko-palestyńskiego spowodowały, że wyzwanie związane ze spójną europejską polityką na rzecz promowania stabilności, z silnym wymiarem lokalnym i regionalnym staje się jeszcze większe.

13. Wzywa do podjęcia odpowiednich działań w celu udzielenia pomocy władzom lokalnym w opanowaniu kryzysu humanitarnego, w szczególności fali uchodźców w wyniku niestabilnej sytuacji w wielu krajach EPS, obecnie zwłaszcza w Syrii i na Ukrainie. Przepływy migracyjne, w szczególności w obszarze Morza Śródziemnego, wymagają długoterminowego i kompleksowego podejścia z czynnym udziałem wszystkich państw członkowskich, w tym władz lokalnych i regionalnych, a nie tylko tych, które są zainteresowane tą kwestią z powodów geograficznych. Kraje, regiony i władze lokalne obszarów znajdujących się na zewnętrznych granicach Unii powinny uzyskać odpowiednie wsparcie, jeśli chodzi o kontrolę granic zewnętrznych i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, w tym sanitarnymi, związanymi z imigracją.

14. Potwierdza, że w poszczególnych państwach EPS występują znaczne różnice pod względem harmonogramów koniecznych reform politycznych, społecznych i gospodarczych oraz woli politycznej potrzebnej do ich przeprowadzenia. Inicjatywy w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa należy zatem dostosować do autentycznej gotowości poszczególnych rządów do wprowadzania odpowiednich zmian i pogłębiania stosunków z UE, jak również od ich woli promowania reform i zdobywania dla nich poparcia społecznego. Władze lokalne i regionalne odgrywają centralną rolę w tym zakresie, ale są często zależne od rządów krajowych. Powinny być jednak uznawane za kluczowych partnerów.

15. Zgadza się z tym, że dla UE kluczowe jest budowanie demokracji w krajach partnerskich. Demokratyzacja i decentralizacja są niezbędne dla rozwoju społeczno-gospodarczego i mają fundamentalne znaczenie dla procesów transformacji w regionie PW i w basenie Morza Śródziemnego. EPS jest doskonałą inicjatywą wsparcia tych procesów, a CORLEAP i ARLEM są właściwymi platformami promującymi partnerstwo i otwartość w procesie demokratyzacji i budowy społeczeństw obywatelskich.

16. Popiera w pełni tezę zawartą we wspólnym komunikacie, że EPS powinna pozostać atrakcyjną inicjatywą współpracy, reagującą na potrzeby swoich partnerów. Rzeczywiście, UE powinna być strategicznym partnerem dla państw EPS, wspierać je w określaniu rozwoju gospodarczego, a także w dążeniu do lepszego rządzenia, z poszanowaniem ich suwerenności.

17. Przypomina, że przyszłe członkostwo w Unii jest jedną z kluczowych zachęt, które UE ma do dyspozycji, by skłonić kraje partnerskie do wkroczenia na drogę reform. Jest zatem niezwykle ważne, by instrument ten był stosowany w odpowiedni, przejrzysty i realistyczny sposób, w zależności od konkretnej sytuacji w danym kraju.

18. Przypomina, że władze lokalne i regionalne odgrywają kluczową rolę w promowaniu i kształtowaniu procesów demokratycznych. Są one strategicznymi partnerami dla procesu dobrego rządzenia i osiągnięcia pozytywnych efektów rozwoju, a także istotnymi aktorami w polityce zewnętrznej UE.

19. Akcentuje jednocześnie potrzebę oceny realizacji EPS w przyszłości, także z punktu widzenia zaangażowania władz lokalnych i regionalnych oraz ich przedstawicieli na poziomie ponadnarodowym, czego zabrakło w opiniowanym komunikacie.

### ***Kompleksowość, efektywność i wielopoziomowość wzajemnych relacji***

20. Akcentuje zasadność wzbogacenia bilateralnej EPS o regionalne i wielostronne inicjatywy współpracy, oparte na wprowadzeniu mechanizmów wspierania kooperacji między UE i państwami sąsiedzkimi, ale także między poszczególnymi krajami. Można by to przeprowadzić z wykorzystaniem i zwiększeniem możliwości współpracy w ramach już istniejących inicjatyw unijnych, między regionami i sieciami regionów europejskich należącymi lub nienależącymi do UE.

21. Stwierdza, że europejska polityka sąsiedztwa jest inicjatywą interaktywną i jej skuteczna realizacja wymaga zaangażowania oraz współdziałania wszystkich stron na różnych szczeblach władzy. Tylko wtedy państwa objęte EPS, gotowe przeprowadzić wewnętrzne reformy, mają możliwość skutecznego współdziałania z UE i mogą oczekiwać od niej wsparcia politycznego, zawarcia kompleksowych umów handlowych, przedsięwzięcia działań w kierunku liberalizacji reżimu wizowego, jak również otrzymania pomocy technicznej i finansowej.

22. Stwierdza, że różnorodność ścieżek podejmowania reform w państwach sąsiedzkich, różnice w dążeniu do zacieśniania relacji z UE, a także wielorakość wyzwań, przed którymi stanęły ostatnio poszczególne państwa objęte EPS, spowodowały po stronie unijnej potrzebę zindywidualizowanego, „szytego na miarę” podejścia do EPS, nie tylko w jej wymiarze geograficznym (południowym i wschodnim), ale przede wszystkim w odniesieniu do oczekiwań, możliwości i zadań dla konkretnych państw partnerskich.

23. Zgadza się z poglądem, że UE powinna inwestować w sektorowe, tematycznie strukturyzowane instrumenty finansowe. Takie podejście zachęci do szerszej wymiany dobrych praktyk i opracowania strategii rozwoju w wybranych obszarach politycznie priorytetowych, np. reformy administracji publicznej, decentralizacji fiskalnej oraz współpracy terytorialnej.

24. Pragnie podkreślić znaczenie wspierania wysiłków zmierzających do budowania pogłębionej demokracji i reform politycznych w krajach partnerskich. Bez wątpienia, polityka sąsiedztwa implementowana w regionach i przez regiony może być skutecznym narzędziem upowszechniania podstawowych wartości UE, tj. szacunku dla godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw mniejszości.

25. Postuluje zwrócenie szczególnej uwagi na znaczenie i walory zaangażowania władz samorządowych w konkretne projekty współpracy UE i państw objętych EPS. Osiągnięcie zamierzonych celów polityki zależy bowiem w dużej mierze od stopnia rozwoju regionalnego oraz zdolności poszczególnych państw do efektywnego rządzenia na centralnych, regionalnych i lokalnych poziomach władzy.

26. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do uwzględniania zaleceń i doświadczeń KR-u i jego członków w celu wsparcia procesu przemian gospodarczo-ustrojowych w państwach partnerskich oraz do bardziej skutecznego współdziałania na wszystkich poziomach władzy.

27. Podkreśla, że nie bez znaczenia jest również wielopoziomowość narodowych polityk zagranicznych. Podstawowym wyzwaniem w tym zakresie jest stworzenie synergii między rządowym a samorządowym wymiarem polityki zagranicznej poszczególnych państw. W tym zakresie CORLEAP i ARLEM stanowią idealne fora definiowania potrzeb i wymiany doświadczeń.

**Efektywność działań i koordynacja współpracy na różnych poziomach rządzenia**

28. Pragnie zaznaczyć, że poprzez kontakty międzynarodowe i aktywne uczestnictwo w życiu gospodarczym władze regionalne i lokalne realizują jeden z podstawowych celów integracji europejskiej, jakim jest stymulowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Biorąc to pod uwagę, władze lokalne i regionalne powinny brać udział w procesach planowania, realizacji, monitorowania i oceny wykonania EPS, w szczególności w tych dziedzinach, w których posiadają bezpośrednie kompetencje i doświadczenie.

29. Zdaje sobie sprawę, że rozwój zdolności instytucjonalnej i administracyjnej ma fundamentalne znaczenie dla większości państw EPS. Istotny element tego wymiaru polityki dotyczy właśnie władz lokalnych i regionalnych. KR oraz władze lokalne i regionalne powinny zatem odgrywać czynną rolę w opracowywaniu i wdrażaniu tzw. kompleksowych programów rozwoju instytucjonalnego (CIB), zainicjowanych przez Komisję Europejską i państwa członkowskie w celu wzmocnienia zdolności instytucjonalnych i administracyjnych państw PW.

30. Zachęca władze lokalne i regionalne do tego, aby brały udział, obok rządów, w przygotowywaniu i wykonywaniu umów stowarzyszeniowych, dokumentów strategicznych i planów działania, uzgodnionych przez UE i państwa partnerskie.

31. Podkreśla znaczenie funkcjonowania dobrze skoordynowanych oddolnych inicjatyw, jak również wsparcia dla współpracy między lokalnymi i regionalnymi władzami z państw EPS i UE, co przyczynia się do wspierania procesu tworzenia struktur demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego.

32. Uważa za zasadne wspieranie inicjatyw, które leżą w gestii praktycznego zainteresowania miast i regionów z krajów objętych EPS i które mogą być wdrażane przez władze niższego szczebla, takich jak współpraca miast partnerów, współpraca transgraniczna, kulturalna, gospodarcza etc.

33. Jest zdania, że demokratyczne reformy administracyjne na szczeblu centralnym powinny być uzupełniane działaniami na poziomach regionalnym i lokalnym. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia wzmocnienia zdolności instytucjonalnej oraz wykonywania umów z UE, tj. umów o stowarzyszeniu oraz tworzenia kompleksowych i pogłębionych stref wolnego handlu.

34. Podkreśla, że rozwój regionalny krajów partnerskich powinien być ważnym celem funduszy UE, z jasno zdefiniowanymi kryteriami ich wykorzystania, w oparciu o przygotowane i uzgodnione strategie rozwoju regionalnego, konkretne cele i rezultaty, wraz z odpowiednią reprezentacją władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w organach monitorujących wykorzystanie tych środków.

35. Postuluje wprowadzenie do obu wymiarów EPS odpowiednich mechanizmów zachęcających do bezpośredniego dialogu, wymiany informacji oraz transferu know-how do szczebla regionalnego i lokalnego państw objętych EPS (np. na kształt funkcjonującego Instrumentu na rzecz Administracji Lokalnej).

36. Dąży do bardziej efektywnego wdrażania instrumentów pomocowych, takich jak miasta partnerskie czy instrument TAIXE między władzami lokalnymi i regionalnymi w UE i ich odpowiednikami w państwach objętych EPS, by wspierać kraje EPS w rozwoju skutecznych i nowoczesnych struktur administracyjnych, np. poprzez ścisłą współpracę między administracjami, w której przewidziana będzie, jako element istotny, możliwość oddelegowania urzędników z administracji publicznej państw członkowskich do krajów EPS. Regiony europejskie mogłyby m.in. wzmocnić swą rolę wspierającą wobec podmiotów potencjalnie uczestniczących w programach unijnych w latach 2014–2020 skierowanych do krajów trzecich, takich jak instrument pomocy przedakcesyjnej IPA II i część dotycząca stosunków międzynarodowych programu „Horyzont 2020”, a także programy UE z udziałem państw członkowskich i krajów trzecich, tak jak miało to miejsce w wypadku programu ENPI CBC MED na lata 2007–2013, z którego nadal finansuje się współpracę transgraniczną w latach 2014–2020 w ramach programu ENI CBC MED.

**Wzmocnienie roli Komitetu Regionów**

37. Jest przeświadczony, że większe zaangażowanie KR-u w prace tzw. platform tematycznych pozwoli władzom lokalnym i regionalnym na bardziej skuteczne i lepsze jakościowo działanie. KR odgrywa bowiem ważną rolę w tym zakresie, dzięki swojej komplementarności i wspieraniu decyzji podejmowanych przez CORLEAP i ARLEM.

38. Podkreśla wolę KR-u, by doradzać KE i jej służbom przy opracowywaniu kryteriów i określaniu procedur ubiegania się o finansową pomoc UE, tak by była ona dostępna i przydatna dla władz lokalnych i regionalnych krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa. Kryteria te powinny jednak iść w parze z przyjęciem przez władze lokalne w państwach objętych EPS większej odpowiedzialności za organizację i rezultaty.

**Odpowiednia komunikacja, przepływ informacji i wymiana doświadczeń**

39. Uważa, że wysiłki UE zmierzające do tworzenia trwałych struktur politycznych i administracyjnych powinny obejmować także programy szkoleniowe (stacjonarne i na odległość) dla przedstawicieli administracji lokalnej i regionalnej, mające na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych i umiejętności oraz efektywne wykorzystanie środków pomocowych.

40. Przypomina o realizowanych już w KR-ze projektach w dziedzinie monitorowania i oceny decentralizacji władzy publicznej w krajach sąsiedztwa. Narzędzia te, w tym platforma on-line, mogłyby stanowić w przyszłości nie tylko źródło informacji, lecz także podstawę do opracowywania nowych i modyfikowania dotychczasowych kierunków działań.

41. Uważa, że informacje na temat dostępnych programów pomocowych i procesu ubiegania się o środki unijnego wsparcia finansowego powinny docierać do wszystkich zainteresowanych stron w regionie objętym EPS. Władze lokalne i regionalne powinny z kolei przekazywać odpowiednim podmiotom krajowym i ponadnarodowym informacje dotyczące ich potrzeb szkoleniowych i podjęcia innych działań wspierających „dobre rządzenie” na szczeblu lokalnym i regionalnym. Sprawna komunikacja i dialog między partnerami powinny być spoiwem europejskiej polityki sąsiedztwa.

42. Rekomenduje stworzenie e-przewodnika po państwach objętych EPS i po dostępnych instrumentach finansowych adresowanych do władz lokalnych i regionalnych państw EPS oraz dostępnych dla tych władz, na wzór istniejącej strony polityki regionalnej „Inforegio”. Zapewniłoby to władzom lokalnym i regionalnym, zarówno w UE jak i państwach partnerskich, czytelne i aktualne informacje.

43. Zwraca się wreszcie do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) o wyznaczenie w każdym z przedstawicielstw UE w państwach objętych EPS osób, z którymi można się kontaktować, pełniących, z jednej strony, funkcje punktów informacyjnych dla organizacji terytorialnych oraz władz lokalnych i regionalnych w państwach przyjmujących nt. planowanych i obecnych przedsięwzięć na poziomie nierządowym, a z drugiej strony, będących przekazicielami komunikatów KR-u adresowanych do podmiotów z krajów EPS.

Bruksela, 3 grudnia 2014 r.

Przewodniczący  
Komitetu Regionów

Michel LEBRUN