

Opinia Komitetu Regionów „Przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa”

(2012/C 54/04)

KOMITET REGIONÓW

- Zauważa, że większy udział władz lokalnych i regionalnych w polityce sąsiedztwa uwrażliwia obywateli w tym zakresie, zwiększa ich uczestnictwo w tej polityce i wsparcie dla jej celów oraz przeciwdziała wyobrażeniu, że za sprawy naszego kontynentu odpowiedzialne są wyłącznie rządy państw narodowych oraz instytucje w Brukseli. W tym kontekście władze lokalne i regionalne mogą także przyczynić się do przezwyciężenia niebezpiecznych tendencji, takich jak izolacjonizm czy renacjonalizacja, które w przeciwnym razie mogą być zagrożeniem dla stabilności krajów i regionów zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami.
- Wysoko ocenia pracę i możliwości wykorzystania Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM), które pozwala na udział władz lokalnych i regionalnych w eurośródziemnomorskiej debacie politycznej oraz nadaje wymiar terytorialny projektom wybranym przez sekretariat generalny Unii dla Śródziemnomorza. ARLEM zapewnia również wymianę najlepszych praktyk i przyczynia się do realizacji celów ENP.
- Popiera także Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) jako sieć wielostronnej współpracy między władzami regionalnymi i lokalnymi z UE i z państw Partnerstwa Wschodniego, której celem jest większe włączenie tych władz w realizację ENP. Komitet zamierza także współpracować z władzami lokalnymi i regionalnymi z państw będących wschodnimi partnerami UE w celu ustanowienia stałych instytucjonalnych ram współpracy.
- Zaleca zintensyfikowanie polityki sąsiedztwa w całym obszarze Morza Czarnego. Należy podkreślić trwałe znaczenie geopolityczne tego regionu dla UE, a więc również znaczenie Synergii Czarnomorskiej. Kraje graniczące z tym obszarem, będące członkami Unii, winny otrzymać wyraziste wsparcie ze strony UE dla swoich działań związanych z polityką sąsiedztwa.

Sprawozdawca	Jacek PROTAS (PL/PPE), marszałek województwa warmińsko-mazurskiego
Dokument źródłowy	Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie” COM(2011) 303 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Uwagi wstępne

1. Przyjmuje z zadowoleniem wnioski Komisji oraz jego całościowe cele, które silnie podkreślają znaczenie wspierania dążeń do pogłębiania demokracji i reform politycznych w krajach partnerskich. Władze lokalne i regionalne w UE odgrywają bezsporną rolę jako instytucje demokratyczne i polityczne oraz mają kluczowe znaczenie dla budowy demokracji. Dlatego chętnie przyczynią się do tych starań w ramach polityki sąsiedztwa.

2. Z dużym zadowoleniem przyjmuje dotychczasową ewolucję europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP), polegającą na jej postępującym różnicowaniu i dostosowywaniu jej do konkretnych potrzeb i sytuacji. Komitet Regionów pozytywnie ocenia fakt, iż pierwotny projekt (one suit for all) z roku 2004 jest rozbudowywany poprzez kształtowanie coraz bardziej wyspecjalizowanych narzędzi (tailor made).

3. Z zadowoleniem przyjmuje pogłębiającą się specjalizację europejskiej polityki sąsiedztwa na Partnerstwo Wschodnie (EaP), Unię dla Śródziemnomorza (UfM) oraz wyodrębniającą się Synergię Czarnomorską.

4. Uważa, że proces różnicowania się ENP winien postępować dalej, a polityka sąsiedztwa powinna stać się istotną częścią ambitnej i spójnej europejskiej polityki zagranicznej i jej coraz bardziej wyspecjalizowanym narzędziem.

5. Podkreśla, że polityka sąsiedztwa prowadzona w regionach i poprzez regiony może być skutecznym narzędziem promowania wartości, jakie leżą u podstaw Unii Europejskiej, tj. poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, rządów prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

6. Zaleca, by zachęcać wszystkie regiony UE do angażowania się w politykę sąsiedztwa oraz by wykorzystywać wiedzę i doświadczenie władz lokalnych i regionalnych w zakresie stosunków zewnętrznych.

7. Przyjmuje za szczególnie istotne kształtowanie zrozumienia dla polityki sąsiedztwa wśród regionalnych opinii publicznych.

8. Podkreśla znaczenie rozwijania zarówno rządowej, jak i społecznej (people-to-people) płaszczyzny w europejskiej polityce sąsiedztwa. Władze lokalne i regionalne mogą odgrywać szczególnie istotną rolę w pielęgnowaniu ukierunkowanej

i odpowiedzialnej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, ale jako władze publiczne powinny także przyczynić się do nawiązywania kontaktów na szczeblu administracyjnym i urzędowym.

9. Zauważa, że większy udział władz lokalnych i regionalnych w polityce sąsiedztwa uwrażliwia obywateli w tym zakresie, zwiększa ich uczestnictwo w tej polityce i wsparcie dla jej celów oraz przeciwdziała wyobrażeniu, że za sprawy naszego kontynentu odpowiedzialne są wyłącznie rządy państw narodowych oraz instytucje w Brukseli. W tym kontekście władze lokalne i regionalne mogą także przyczynić się do przezwyciężenia niebezpiecznych tendencji, takich jak izolacjonizm czy renacjonalizacja, które w przeciwnym razie mogą być zagrożeniem dla stabilności krajów i regionów zarówno wewnątrz UE, jak i poza jej granicami.

10. Podkreśla wagę współpracy regionów unijnych i nieunijnych, które ze sobą nie sąsiadują.

11. Zaleca wspieranie nie tylko samego wzrostu gospodarczego, lecz również rozwoju zrównoważonego w krajach sąsiadujących, ze szczególnym uwzględnieniem zmniejszenia różnic regionalnych i społecznych.

12. Popiera propozycję Komisji, by zachęcać do partnerstw i je wspierać. Długookresowa współpraca między wszystkimi podmiotami w społeczeństwie sprzyja pluralizmowi i zaangażowaniu na wielu poziomach, co z kolei przyczynia się do poprawy warunków dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i demokratycznego.

13. Uważa, że formy pracy i działania, jakie proponują regiony, mogą być szczególnie użyteczne w europejskiej polityce sąsiedztwa, wspierając instrumenty ENP, takie jak TAIEK, SIGMA, partnerstwa miast i regionów czy ENP Action Plans (plany działania w ramach ENP).

14. Potwierdza i popiera stwierdzenie Komisji, że skuteczne partnerstwa regionalne mogą powstawać w takich dziedzinach współpracy, jak rozwój MŚP, zarządzanie środowiskowe, edukacja, młodzież, kultura, transport, badania naukowe, rozwój obszarów wiejskich, zatrudnienie itp. Władze lokalne i regionalne w UE posiadają długoletnie doświadczenie i konkretną wiedzę w tych dziedzinach współpracy i chętnie wezmą udział w partnerstwach.

15. Podtrzymuje zasadnicze intencje swojej opinii pt. „Silna europejska polityka sąsiedztwa” i przypomina o jej znaczeniu i aktualności.

16. Zwraca uwagę na rolę instytucji UE w procesie efektywnego wykorzystywania przez kraje partnerskie dostępnych środków i postuluje skupienie się na praktycznej współpracy przynoszącej konkretne rezultaty.

17. Zdecydowanie podkreśla, że w budżecie UE na lata 2014–2020 na realizację ENP muszą być zagwarantowane stosowne środki.

18. Pochwala zamiar Komisji, by uprościć i lepiej skoordynować różne instrumenty finansowe, oraz podkreśla potencjalne oddziaływanie i korzyści, jakie mogą z tego wynikać.

Zróżnicowanie polityki sąsiedztwa, metody działania, rola regionów

19. Wyraża przekonanie, że potrzebne zróżnicowanie polityki sąsiedztwa winno mieć nie tylko formalny charakter, ujawniający się w geograficznym podziale na jej południowy i wschodni wymiar.

20. Zaleca zróżnicowanie polityki sąsiedztwa w zależności od stopnia funkcjonowania demokracji (odpowiednio: procesów demokratyzacji), respektowania praw człowieka i obywatela, stanu rządów prawa, a także przebiegu procesów transformacji ustrojowo-gospodarczej (ze szczególnym naciskiem na wdrażanie zasad wolnego rynku) w poszczególnych krajach. Polityka sąsiedztwa będzie tym skuteczniejsza, im lepiej będzie zaadresowana.

21. Uważa za wskazane tworzenie narzędzi politycznych pozwalających traktować działania społeczne, samorządowe oraz rządowe w odpowiednio odmienny sposób, zgodnie z ich specyfiką i możliwościami. Działania w tych różnych sferach powinny współgrać, ale nie muszą, a często nawet nie powinny przebiegać równolegle.

22. Uważa, że w polityce sąsiedztwa związanej z płaszczyzną rządową zasada „więcej za więcej” (the more for more) jest czytelna i uzasadniona.

23. Zauważa, że na płaszczyźnie społecznej zasada „więcej za więcej” jest mało czytelna, a jej zbyt formalne stosowanie może być nawet kontrproduktywne, utrudniając nawiązane już oddolne kontakty. Skuteczność kontaktów społecznych wiąże się bowiem z ich ciągłością i jak największym odformalizowaniem.

24. Uważa, że zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych nie może zastąpić zaangażowania kręgów obywatelskich i trzeciego sektora.

25. Podkreśla, że udział trzeciego sektora należy uznać za istotny czynnik polityki sąsiedztwa i że wymaga on specjalnych narzędzi.

26. Akcentuje rolę władz lokalnych i regionalnych w zacieśnianiu kontaktów handlowych i uważa, że ściślejsza integracja gospodarcza może być katalizatorem zmian społecznych i politycznych. Zachęca ponadto kraje objęte ENP do tworzenia stref wolnego handlu.

27. Wysoko ocenia pracę i możliwości wykorzystania Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM), które pozwala na udział władz lokalnych i regionalnych w eurośródziemnomorskiej debacie politycznej oraz nadaje wymiar terytorialny projektom wybranym przez sekretariat generalny Unii dla Śródziemnomorza. ARLEM zapewnia również wymianę najlepszych praktyk i przyczynia się do realizacji celów ENP.

28. Popiera także Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) jako sieć wielostronnej współpracy między władzami regionalnymi i lokalnymi z UE i z państw Partnerstwa Wschodniego, której celem jest większe włączenie tych władz w realizację ENP. Komitet zamierza także współpracować z władzami lokalnymi i regionalnymi z państw będących wschodnimi partnerami UE w celu ustanowienia stałych instytucjonalnych ram współpracy.

29. Zwraca się do Unii Europejskiej, Unii dla Śródziemnomorza, rządów krajowych i podmiotów międzynarodowych, by kontynuowały współpracę z ARLEM-em, zrzeszającym Komitet Regionów oraz stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych, tak aby zapewnić bardziej skoordynowane i skuteczne działania w basenie Morza Śródziemnego.

30. Zaleca, by w kontaktach społecznych dążyć do tego, by spotkania miały przede wszystkim międzyludzki i bezpośredni charakter. Chodzi o osobiste zaangażowanie uczestników, a nie tylko udział w ich instytucjonalnych rolach i akcjach.

31. Uważa, że należy dążyć do zainteresowania miast i regionów wymianą kulturalną. Jest to dziedzina, w której szczególnie skutecznie działać może trzeci sektor. Potrzebuje on jednak wyraźnego wsparcia ze strony władz lokalnych i regionalnych oraz rządów.

32. Uważa, że należy zrównoważyć różnice interesów między poszczególnymi zespołami regionów związanych z różnymi obszarami geograficznymi. Ogólna koordynacja polityki zagranicznej UE musi gwarantować, że zróżnicowanie nie doprowadzi do konkurencji między kierunkiem południowym i wschodnim, zaś specjalizacja regionów w poszczególnych sferach polityki sąsiedztwa nie może wywoływać czy pogłębiać ewentualnych różnic interesów i źle pojętej rywalizacji.

33. Uważa, że instytucjonalizacja polityki sąsiedztwa powinna umożliwiać i wspierać zainteresowanie i działanie regionów „na dystans” (np. współpraca regionów z Europy Środkowej w obszarze Śródziemnomorza lub regionów Europy Zachodniej w obszarze wschodnim). Wzmocniałoby to poczucie współodpowiedzialności regionów za całość ENP.

34. Uważa, że wzmocnienia wymaga specjalna rola regionów leżących na wrażliwych granicach UE na Wschodzie i na Południu. To właśnie one są bezpośrednio uwikłane w problemy związane z europejskim sąsiedztwem. Europejska polityka sąsiedztwa w żadnym wypadku nie powinna być prowadzona niezależnie od tych regionów, lecz powinna uwzględniać ich specyficzne interesy.

35. Zaleca, by regiony przygraniczne Unii Europejskiej otrzymywały specjalne wsparcie w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

36. Zauważa, że europejska polityka sąsiedztwa powinna uwzględniać istniejące stosunki z krajami trzecimi, a zwłaszcza z Rosją, w szczególności w obszarze wschodnim. Regiony należy uwrażliwić na ten aspekt ENP, należy też popierać odpowiednie formy współpracy ze wszystkimi zainteresowanymi krajami trzecimi.

37. Deklaruje, że zamierza wspierać procesy demokratyzacji w poszczególnych krajach sąsiedzkich UE poprzez dalsze współorganizowanie wraz z Kongresem Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy misji monitorujących przebieg wyborów.

Uwarunkowania polityki sąsiedztwa w poszczególnych krajach

38. Uważa, że należy uwzględnić szczególne warunki działania Partnerstwa Wschodniego i polityki sąsiedztwa w obszarze Kaukazu.

39. Obserwuje, że Gruzja w ramach Partnerstwa Wschodniego wymaga stałego i systematycznego wsparcia z uwagi na szczególne skutki konfliktu z roku 2008.

40. Zaleca zintensyfikowanie polityki sąsiedztwa w całym obszarze Morza Czarnego. Należy podkreślić trwałe znaczenie geopolityczne tego regionu dla UE, a więc również znaczenie Synergii Czarnomorskiej. Kraje graniczące z tym obszarem, będące członkami Unii, winny otrzymać wyraziste wsparcie ze strony UE dla swoich działań związanych z polityką sąsiedztwa.

41. Uważa przypadek Mołdowy za szczególny. Jako że polityka sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego osiągnęły w tym kraju znaczące postępy, należy pobudzać jak najszersze zainteresowanie rozwojem tego kraju. Osiągnięcie choćby częściowego sukcesu może mieć duże znaczenie dla promowania polityki sąsiedztwa, jak i europejskiej polityki zagranicznej.

42. Zaleca zwrócenie uwagi na specyfikę obwodu kalininogradzkiego, który nie jest objęty polityką sąsiedztwa mimo swego szczególnego położenia. Stanowi on jednak niezwykle istotne i wrażliwe terytorium nie tylko na granicy UE, bo otoczony jest z wszystkich stron jej granicami. Nie należy abstrahować od specyfiki tego regionu, prowadząc politykę sąsiedztwa w pobliskim obszarze.

43. Uważa, że mimo rozczarowań związanych z nieustannie trudną sytuacją na Białorusi istnieje potrzeba podtrzymywania zaangażowania polityki sąsiedztwa w tym kraju.

44. Uznaje za niezbędne konsekwentne wspieranie demokratycznych, politycznych gospodarczych i społecznych procesów transformacji na Ukrainie.

45. Zaleca, by w obecnej sytuacji związanej z „arabską wiosną” polityka sąsiedztwa odgrywała znaczącą rolę poprzez poszerzenie kontaktów między społeczeństwami.

W najbliższym okresie należy zwrócić na ten obszar szczególną i bardzo intensywną uwagę. Zaangażowanie w tym regionie należy traktować jako sprawdzian odpowiedzialności wszystkich członków UE jako państw, jako regionów i jako społeczeństw.

46. Przypomina, że każde z państw położonych na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego jest inne i że podejście UE musi być dostosowane do indywidualnych potrzeb i sytuacji każdego państwa. Niemniej jednak budowanie demokracji i demokratyczne przemiany są czymś uniwersalnym, zaczynają się przede wszystkim na najniższym poziomie i nie da się ich narzucić z góry, jeśli mają być trwałe i silnie zakorzenione w społeczeństwie.

Znaczenie współpracy terytorialnej jako narzędzia polityki sąsiedztwa

47. Uważa, że istotnego dla polityki sąsiedztwa doświadczenia dostarczają euroregiony. Stały się one w wypadku krajów Europy Środkowej pomocnym narzędziem w procesie akcesyjnym, a po ich akcesji do Unii Europejskiej – pomocnym narzędziem regulowania stosunków z sąsiadami niebędącymi członkami Unii.

48. Dlatego też oferuje swe wsparcie dla tworzenia trwałych zdecentralizowanych struktur politycznych i administracyjnych, jako że administracyjny i instytucjonalny potencjał władz lokalnych i regionalnych ułatwia współpracę na poziomie niższym niż krajowy, poprawia efektywność i dobre rządzenie oraz ma podstawowe znaczenie dla procesu demokratyzacji.

49. Zaleca zbadanie możliwości wzmocnienia istniejących euroregionów dzięki wykorzystaniu instrumentu europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), ponieważ przyczyni się to do poprawy pewności prawa wśród zainteresowanych stron oraz przejrzystości tworzonych struktur. Ponawia swoje wezwanie do umożliwienia tworzenia EUWT z krajami trzecimi na podstawie dwustronnej oraz wzywa państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, do podjęcia niezbędnych kroków w celu ułatwienia tworzenia i wdrażania EUWT.

50. Podkreśla, że programy tworzenia zdolności są użyteczne w praktyce w kontekście rozszerzenia i europejskiej polityki sąsiedztwa, oraz – podając jako konkretny przykład program pilotażowy dotyczący instrumentu na rzecz administracji lokalnej (Local Administration Facility) ⁽¹⁾ – przypomina swą sugestią, by opracować podobne inicjatywy dla państw południowego wybrzeża Morza Śródziemnego z myślą o wsparciu tworzenia w nich zdolności na poziomie lokalnym i regionalnym.

51. Zauważa, że instytucja euroregionu pozwala na szerokie spektrum działań: od gospodarki po kulturę. Pozwala na uruchamianie spontanicznych procesów współpracy z udziałem trzeciego sektora. Euroregion okazał się elastycznym i niezwykle efektywnym narzędziem działania na granicy Europy Środkowej i Europy Wschodniej, stanowiącej pogranicze Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ KR współpracuje już ściśle z Komisją Europejską, aby wesprzeć ten program pilotażowy, ograniczony obecnie do państw kandydujących i potencjalnych państw kandydujących.

52. Zaleca wspieranie projektów i inicjowanie tworzenia dalszych euroregionów (korzystających z doświadczeń euroregionów działających już od dłuższego czasu), szczególnie łączących terytoria w Algierii, Tunezji, Libii i Egipcie z odpowiednimi terytoriami południowej Europy.

53. Uważa, że specyfika południowej granicy Unii Europejskiej, będącej granicą morską, nie powinna być traktowana jako przeszkoda w tworzeniu euroregionów. Należy podkreślić znaczenie inicjatywy tworzenia euroregionów takich jak: Andalusia-Gibraltar-Morocco, Notio Egeo – Turkey, Vorio Egeo – Turkey i Polis-Trakiakent, mimo początkowej fazy ich formowania.

54. Uważa, że pilną potrzebą jest odpowiednie funkcjonowanie organizowanego euroregionu „Black Sea”.

55. Uważa, że instytucja euroregionów może skutecznie wspierać narzędzia ENP (ENPI), takie jak TAIEX, SIGMA, Twinning czy ENP Action Plans.

56. Podkreśla wartość dodaną, jaką wnoszą europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) i strategia makroregionalna jako innowacyjne instrumenty współpracy terytorialnej na szczeblu międzyregionalnym i ponadnarodowym, zważywszy że mogą one, w szerszym kontekście Morza Śródziemnego i Morza Czarnego, wzmocnić spójność i koordynację działań politycznych w różnych obszarach dzięki bardziej racjonalnemu przydziałowi środków finansowych oraz podkreśleniu roli władz lokalnych i regionalnych. Należy przy tym kierować się zasadą wielopoziomowego sprawowania rządów i szerszego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Obywatelski wymiar polityki sąsiedztwa wspomaganą działalnością regionów

57. Zaleca, aby kontakty rządowe czy nawet kontakty między władzami regionalnymi nie stawały się substytutem szerszych i pogłębionych kontaktów między społeczeństwami. Wszystkie kraje Śródziemnomorza winny łączyć euroregiony, umożliwiające kontakty trzeciego sektora i środowisk obywatelskich.

58. Zaleca narzędzia, jakimi są działania typowe dla euroregionów, jako skuteczne w przeciwdziałaniu wielu stereotypom i obawom związanym z migracją na granicach UE. Uważa, że bezpośrednio doświadczenia w zakresie współpracy i wymiany mogą także dopomóc w przełamaniu stereotypowych wyobrażeń o Europie i Zachodzie, które pokutują w wielu krajach graniczących z Unią.

59. Uważa, że aktywna polityka sąsiedztwa może być sposobem powstrzymania niekontrolowanej migracji.

60. Uważa, że polityka sąsiedztwa polegająca na pomaganiu najbardziej aktywnym jednostkom i środowiskom w regionach i krajach graniczących z Unią Europejską wspomaga procesy transformacji politycznej i gospodarczej.

61. Stwierdza, że pomaganie jednostkom i środowiskom aktywnym na rzecz demokratycznych przemian oraz reform gospodarczych wzmaga skuteczność wszelkich działań.

62. Podkreśla wagę organizowania w obszarze polityki sąsiedztwa różnych form wymiany młodzieżowej i studenckiej, a także współpracy naukowej.

63. Podkreśla znaczenie wzmocnienia potencjału administracyjnego w krajach partnerskich i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wzmocnienie programów krajowych, takich jak Estońskie Centrum Partnerstwa Wschodniego skupione na zdolnościach administracyjnych i Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, oraz wzywa je do wsparcia reformy administracyjnej i budowania potencjału także na poziomie lokalnym i regionalnym.

Współdziałanie międzyregionalne w polityce sąsiedztwa

64. Zaleca, by organizowane na Południu euroregiony miały swoich partnerów w innych częściach kontynentu (podobnie jak regiony). W szczególności takie związki winny być tworzone między euroregionami na południowej granicy UE i euroregionami w Europie Środkowej i Północnej, graniczącej z Europą Wschodnią. ENP nie powinna dzielić się na izolowane kierunki, a polityka regionalna Unii Europejskiej winna temu przeciwdziałać. Właściwym instrumentem do tworzenia takich związków wydaje się europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej.

65. Uważa, że polityka wizowa UE winna być poddawana systematycznej analizie w celu wspierania ułatwień wizowych dla obywateli krajów z obszaru ENP, ponieważ ułatwi to dialog między społeczeństwami.

66. Podkreśla potencjalne korzyści związane z wprowadzeniem na niektórych granicach Unii Europejskiej małego ruchu granicznego.

Bruksela, 14 grudnia 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO