

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Władze lokalne i regionalne kształtujące przyszłe Partnerstwo Wschodnie

(2020/C 79/09)

Sprawozdawca generalny:	Tadeuš ANDŽEJEVSKI (LT/EKR), radny rejonu miejskiego Wilna
Dokument źródłowy:	Ustrukturyzowane konsultacje UE w sprawie przyszłego Partnerstwa Wschodniego rozpoczęte w dniu 26 lipca 2019 r.

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Docenia powstanie przed dziesięciu laty Partnerstwa Wschodniego (PW) jako wspólnej inicjatywy Unii Europejskiej, jej państw członkowskich oraz sześciu krajów partnerskich z Europy Wschodniej i Zakaukazia: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Przypomina, że głównym inicjatorem utworzenia PW jako ustrukturyzowanej polityki, która wspierałaby współpracę regionalną i służyła zacieśnieniu relacji UE z partnerami z Europy Wschodniej, były Polska i Szwecja. Ocenia, że PW przez lata stało się ważnym narzędziem oddziaływania UE na kraje położone na wschód od jej granic. Zauważa, że w ciągu dekady działania PW wdrożono szereg projektów i inicjatyw, które przysłużyły się przeprowadzeniu niezbędnych reform w krajach PW oraz budowaniu tam społeczeństwa obywatelskiego.

2. Popiera dalszy rozwój PW w kolejnej dekadzie współpracy z UE. Zachęca do zwiększania udziału państw PW w instytucjach i agencjach unijnych, a także w programach sektorowych UE, w tym także zwiększania udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących tych programów i ich wykorzystania w państwach PW. Zaleca stopniowe zwiększanie roli władz lokalnych i regionalnych z krajów PW w zarządzaniu programami unijnymi wdrażanymi w tych państwach.

3. W szczególności zachęca do poszerzenia ram prawnych kształtujących PW, na przykład rozbudowania umów stowarzyszeniowych podpisanych z Ukrainą, Gruzją i Mołdawią o aneksy umożliwiające udział w kolejnych programach UE. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Parlamentu Europejskiego ukierunkowaną na rozbudowanie współpracy z tymi trzema państwami. Proces zacieśnienia współpracy z tymi krajami powinien mieć na celu perspektywę członkostwa w UE. Jednocześnie zauważa, że istnieje potrzeba poszerzenia współpracy także z pozostałymi państwami PW, w tym określenia wspólnych dla UE i poszczególnych państw priorytetów partnerstwa, które będą podstawą do zawierania umów ramowych dotyczących dalszej współpracy.

4. Aktywnie włączył się w prace PW, rozwijając i wzmacniając tę inicjatywę na szczeblu regionalnym i samorządowym. Poprzez podjęcie szeregu inicjatyw, takich jak np. powołanie Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP) czy grup zadaniowych do wsparcia reform decentralizacyjnych w poszczególnych krajach (Ukraina), przyczynił się do wzmacniania samorządności w krajach PW oraz współpracy regionalnej zarówno pomiędzy poszczególnymi krajami PW, jak też z krajami UE.

5. Zaleca wzmocnienie instytucjonalne CORLEAP-u, aby Konferencja lepiej służyła wzmacnianiu decentralizacji w krajach PW. W tym celu zaleca zacieśnienie współpracy w ramach CORLEAP-u z przedstawicielami największych stowarzyszeń samorządów lokalnych i regionalnych z UE, jak również z państw PW.

6. Zwraca uwagę, że równość kobiet i mężczyzn zapisana jest w konstytucjach i przepisach prawnych wszystkich krajów PW oraz że wszystkie kraje PW ratyfikowały bez zastrzeżeń wszystkie najważniejsze konwencje międzynarodowe w tej dziedzinie. Przypomina, że zasada równości płci jest również mocno zakorzeniona w traktatach unijnych. Zgodnie z art. 8 TFUE, Unia we wszystkich swych działaniach, a więc także w odniesieniu do PW, ma dążyć do promowania równości mężczyzn i kobiet. Tym samym zachęca instytucje UE do udzielania pomocy przy wymianie najlepszych praktyk w zakresie promowania udziału kobiet w życiu politycznym w samorządach lokalnych i regionalnych krajów UE i PW.
7. Liczy na to, że również w kolejnej perspektywie funkcjonowania PW władze lokalne i regionalne będą odgrywać znaczącą rolę w pomyślnej realizacji celów Partnerstwa. Dlatego KR oczekuje, że na przewidzianym szczycie PW podczas chorwackiej prezydencji w Radzie UE jego zalecenia i opinie, wypracowane we współpracy z najbliższymi obywatelom szczeblami władzy, będą brane pod uwagę przez Komisję Europejską oraz przywódców państw Unii.
8. Zwraca uwagę, że społeczeństwo obywatelskie oraz władze lokalne i regionalne są istotnym czynnikiem wzmacniania praworządności: władze lokalne i regionalne w UE i w krajach PW stanowią podstawowy poziom legitymacji demokratycznej i mają do odegrania kluczową rolę w promowaniu kultury praworządności i w monitorowaniu przestrzegania zasad z nią związanych.
9. Wspiera dalsze reformy decentralizacyjne w państwach PW, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii państw PW w zakresie własnej organizacji terytorialnej i ustrojowej. Dlatego też w pełni akceptuje konkluzje corocznego 9. spotkania CORLEAP-u, które odbyło się w Turku (Finlandia) 12 września 2019 roku, dotyczące strategicznego podejścia do wzmacniania regionalnych i lokalnych inicjatyw mających na celu demokrację i decentralizację, łącznie z decentralizacją finansów publicznych.
10. Popiera postulat niektórych europejskich stowarzyszeń władz lokalnych i regionalnych, aby umożliwić szerszy udział władz lokalnych i regionalnych w programach UE realizowanych w państwach PW stowarzyszonych z UE, m.in. związanych z rozwojem zrównoważonego planowania oraz rozwojem gospodarczym i społecznym, pobudzaniem inwestycji, a także infrastrukturą lokalną i regionalną. Cele zrównoważonego rozwoju powinny stanowić wiodącą zasadę dla UE i krajów PW; należy je propagować jako podstawę współpracy we wszystkich obszarach objętych celami zrównoważonego rozwoju. Przykładem takich działań może być udział tych krajów w programie URBACT oraz programie „Europa dla Obywateli”, a także w programach dotyczących ochrony klimatu, takich jak LIFE. Uznaje również za wskazane poszerzenie programu TAIEX i programów twinningowych o możliwość udziału władz lokalnych i regionalnych z państw PW.
11. Popiera również udział władz lokalnych i regionalnych państw PW w określaniu celów PW oraz ich późniejszej realizacji. Uznaje przy tym koncepcję różnego zaangażowania poszczególnych krajów w PW, jak również szanuje zasadę nieantagonizowania tych państw.
12. Zaleca przeformułowanie w Agendzie 2030 dwudziestu celów ustalonych na rok 2020 r. pod kątem 17 globalnych celów zrównoważonego rozwoju, aby przyczynić się do ich realizacji w ramach Partnerstwa Wschodniego.
13. UE nadal jest gotowa wspierać integralność terytorialną, niepodległość i suwerenność wszystkich swoich partnerów. Pełne zaangażowanie i przestrzeganie celów i zasad zapisanych w Karcie Narodów Zjednoczonych, akcie końcowym z Helsinek z 1975 r. i w przyjętej przez OBWE w 1990 r. Karcie paryskiej ma podstawowe znaczenie dla realizowania naszej wspólnej wizji pokojowej i niepodzielonej Europy.
14. Wspiera dalsze wysiłki w celu propagowania pokojowego rozstrzygnięcia konfliktów w regionie na podstawie zasad i norm prawa międzynarodowego. Rozwiązywanie konfliktów, budowa zaufania i stosunki dobrosąsiedzkie są niezbędne dla rozwoju społeczno-gospodarczego i współpracy społeczno-gospodarczej. KR z zadowoleniem przyjmuje stosowne wysiłki i wzmocnioną rolę UE w rozwiązywaniu konfliktów i budowie zaufania w ramach uzgodnionych formatów i procesów negocjacyjnych lub przez wsparcie dla nich, również, w stosownych przypadkach, przez obecność w terenie.
15. Z zadowoleniem przyjmuje perspektywę ściślejszej współpracy ze wszystkimi partnerami w dziedzinie modernizacji systemów edukacji, badań naukowych i innowacji oraz poprawy ich wyników pod względem jakości i konkurencyjności, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania praw, z których korzystają już osoby należące do mniejszości narodowych – zgodnie z postanowieniami konwencji ONZ i Rady Europy i powiązanych protokołów, niedyskryminacji osób należących do mniejszości i poszanowaniu różnorodności, w pełni uwzględniając wiedzę fachową organów Rady Europy podczas reformowania tych systemów.
16. W szczególności opowiada się za pokojowym rozwiązaniem konfliktu we wschodnich regionach Ukrainy i problemu nielegalnej aneksji Krymu przez Federację Rosyjską.

Wspieranie dobrych rządów w państwach PW

17. Opowiada się za wzmocnieniem potencjału i jakości administracji publicznej państw PW na wszystkich szczeblach, w tym przede wszystkim na poziomie władz lokalnych i regionalnych. Wspiera podwyższanie kwalifikacji urzędników publicznych, zwiększanie przejrzystości naboru funkcjonariuszy publicznych i podejmowania decyzji publicznych, w tym wprowadzanie standardów antykorupcyjnych i podejmowanie decyzji na podstawie mechanizmów demokratycznych.

18. Dlatego z uznaniem przyjmuje unijny program „Antykorupcyjna inicjatywa UE na Ukrainie” (EUACI) wdrażany przez Duńską Agencję Rozwoju. Jest on finansowany ze środków UE i współfinansowany przez Danię. Celem programu jest wsparcie lokalnej administracji w ograniczaniu ryzyka korupcji, w tym poprzez ustanowienie stabilnych i przejrzystych procedur administracyjnych, tak by obywatelom, obywatelkom, miejscowym organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i mediom zapewnić większą przejrzystość pracy administracji publicznej.

19. Docenia pod tym względem rolę Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, która po Szczycie Partnerstwa Wschodniego w roku 2011 w ramach programu Akademia Administracji Publicznej dla PW przeprowadziła 9 edycji szkoleń dla pracowników administracji różnych szczebli w krajach Partnerstwa.

20. Zauważa przy tym, że z łącznej liczby ponad 500 przeszkolonych urzędników tylko niewielką część stanowili pracownicy administracji samorządowej bądź regionalnej. KR zachęca, by szkolenia, jakie kraje bądź instytucje UE organizują w celu wzmocnienia potencjału administracyjnego w krajach PW, w większym stopniu dotyczyły urzędników rangi lokalnej i samorządowej. Przypomina, że częstym argumentem rządów poszczególnych krajów PW w sprawie trudności bezpośredniego realizowania i administrowania projektów unijnych przez jednostki samorządowe w ich krajach jest brak zdolności administracyjnych tych samorządów.

21. W związku z powyższym popiera inicjatywę CORLEAP-u dotyczącą ustanowienia platformy edukacyjnej poświęconej szkoleniom internetowym oraz powołania Wschodnioeuropejskiej Szkoły Administracji Publicznej w jednym z krajów PW, której zadaniem byłoby szkolenie w sposób całościowy i skoordynowany, z wykorzystaniem najlepszych praktyk europejskich, urzędników różnych szczebli krajów Partnerstwa. Ujednoliciłoby to proces szkoleniowy dla kadr urzędniczych tych krajów (m. in. wzmocniłoby naukę języka angielskiego) i nadało im wysokie standardy zawodowe i etyczne.

22. Z uznaniem przyjmuje program pilotażowy UE realizowany z instrumentu TAIEX peer-to-peer dla urzędników publicznych w Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie, który opiera się na zasadach stażu towarzyszącego (ang. job-shadowing), a więc umożliwia zdobycie doświadczenia w państwach członkowskich UE, a następnie przekazywanie tej wiedzy i doświadczeń własnym administracjom w państwach PW. KR proponuje zwiększenie udziału urzędników pochodzących z władz lokalnych i regionalnych w tym programie oraz zachęca do objęcia nim wszystkich państw Partnerstwa. Z uznaniem przyjmuje uruchomienie programu Komisji Europejskiej dotyczącego oddelegowania ekspertów krajowych do odbycia kształcenia zawodowego (ENFP) (ang. National Experts in Professional Training), skierowanego do państw PW, a także zapowiedź nowej fazy programu dla młodych fachowców (EU4Youth) dla tych krajów. Jednocześnie uznaje, że formą wzmacniania zdolności administracyjnych w państwach PW może być udział w inicjatywie JASPERS, która udziela pomocy w przygotowywaniu projektów europejskich.

23. Wspiera partnerstwa między władzami lokalnymi i regionalnymi państw członkowskich UE a odpowiednimi władzami państw PW, jak również podobne partnerstwa pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi krajów PW. Przykładem tego typu partnerstw jest współpraca regionów, miast i gmin. Omawiane partnerstwa mogą być okazją do dzielenia się informacjami i doświadczeniami, wymiany kulturalnej i młodzieżowej, organizowania szkoleń, wizyt eksperckich, staży dla urzędników administracji, a także innych przedsięwzięć

24. Dlatego z uznaniem przyjmuje sukces pilotażowego programu partnerstwa między miastami i regionami z państw członkowskich UE a podobnymi jednostkami z Ukrainy (w ramach programu „U-LEAD with Europe”). Ten roczny program współpracy funkcjonujący pod auspicjami KR-u wspierał decentralizację Ukrainy i uwzględniał zwłaszcza poprawę zarządzania polityką gospodarczą, m.in. w takich obszarach jak energetyka, turystyka i rozwój obszarów wiejskich.

25. Proponuje, by w ramach wspierania dobrych rządów na poziomie lokalnym i regionalnym w państwach PW promować prace analityczne i eksperckie dotyczące rozwoju lokalnego i regionalnego, a także by rozwiązywać najbardziej krytyczne problemy i bariery rozwojowe zidentyfikowane na tym poziomie. Wspomniane prace eksperckie mogą być przygotowywane przez miejscowe instytucje społeczeństwa obywatelskiego (kuźnie idei) oraz inne ośrodki analityczne lub naukowe we współpracy z podobnymi instytucjami z państw członkowskich UE.

26. Ważnym elementem dobrych rządów na poziomie lokalnym i regionalnym w państwach PW jest wsparcie techniczne i organizacyjne dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, miejscowych mediów, a także stowarzyszeń samorządowych.

27. Innym ważnym elementem wspierania dobrych rządów jest poszanowanie praw mniejszości narodowych i włączanie ich do podejmowania decyzji oraz późniejszego ich wdrażania przez władze lokalne i regionalne.

Wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego

28. Wspiera wszystkie inicjatywy zmierzające do rozwoju gospodarczego i społecznego w państwach PW, zwłaszcza na poziomie lokalnym i regionalnym. Dlatego z uznaniem przyjmuje pojawienie się w 2017 roku inicjatywy Unii Europejskiej: „Burmistrzowie na rzecz wzrostu gospodarczego”, (ang. Mayors for Economic Growth (M4EG)), która funkcjonuje w ramach PW. Ma ona m.in. umożliwić władzom lokalnym pobudzanie wzrostu gospodarczego, np. w wyniku wprowadzania zmian regulacyjnych, poprawę dostępu do finansowania, rozwoju infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz umiejętności przyciągania inwestorów zewnętrznych.

29. W nawiązaniu do poprzedniej opinii KR-u (CIVEX-VI/030) ponownie domaga się zapewnienia oficjalnych danych statystycznych wysokiej jakości w państwach PW na poziomie lokalnym i regionalnym w celu bardziej skutecznego i strategicznego zarządzania rozwojem społecznym i gospodarczym. Dostarczane statystyki powinny w jak największym stopniu uwzględniać aspekt i kryterium płci.

30. Zauważa, że brak takich danych statystycznych wysokiej jakości nie pozwala wiarygodnie oszacować potencjału gospodarczego poszczególnych regionów bądź jednostek samorządowych, ocenić skuteczność wdrażanych w nich projektów społeczno-gospodarczych, utrudnia ponadto walkę z korupcją i nie pozwala na wprowadzanie przejrzystości do życia społecznego.

31. Wspiera także wymianę doświadczeń oraz pomoc ekspercką ze strony państw członkowskich UE w zakresie strategicznego zarządzania lokalnym budżetem, bardziej efektywnego zarządzania usługami lokalnymi, wprowadzania budżetu partycypacyjnego kształtowanego przy udziale obywateli itp.

32. Zaleca, by zapewnić silniejsze wsparcie inicjatywom mającym pobudzić w państwach PW przedsiębiorczość lokalną i regionalną, zwłaszcza wśród MŚP, jak również upowszechnić zasady przedsiębiorczości społecznej.

33. Zaleca ponadto wprowadzanie programów mających wspierać efektywność energetyczną oraz rozwój energetyki odnawialnej w państwach PW, przy uwzględnieniu potrzeby decentralizacji tych programów na poziomie lokalnym lub regionalnym. Dlatego z uznaniem przyjmuje inicjatywę pt. „Porozumienie Burmistrzów Wschodu” (ang. Covenant of Mayors East (CoM East)), która ma promować i wdrażać cele unijnej polityki energetycznej i klimatycznej w państwach PW. Ma ona zwłaszcza wspierać władze lokalne tych państw we wprowadzaniu zrównoważonej energetyki, zapewnianiu bezpieczeństwa dostaw energetycznych, jak również dostosowywaniu się do zmian klimatycznych.

34. Wspiera większe uczestnictwo państw PW w programach „Erasmus+”, „Kreatywna Europa”, COSME i „Horyzont 2020”, a także w kolejnych inicjatywach tego typu w ramach następnej wieloletniej perspektywy finansowej UE. Jednocześnie zachęca do stworzenia organizacyjnych preferencji dla udziału tych państw w tych programach, np. w ramach wspólnych konsorcjów tworzonych między podmiotami z krajów PW i państw członkowskich UE.

35. Zaleca upowszechnianie zasad dotyczących przejrzystości i przeciwdziałania korupcji w państwach PW w przypadku realizowania wspólnych programów między władzami lokalnymi i regionalnymi a miejscowymi podmiotami rynkowymi, w tym m.in. MŚP, jak również z inwestorami zagranicznymi.

Rozwój współpracy transgranicznej

36. Inicjatywy współpracy transgranicznej są ważnym instrumentem mogącym przyczynić się do realizowania celów PW, w tym zwłaszcza współpracy między państwami PW a państwami członkowskimi UE oraz rozwoju lokalnego i regionalnego.

37. Dlatego z uznaniem przyjmuje rozwój programów terytorialnych PW (programy współpracy terytorialnej Partnerstwa Wschodniego, EaPTC), realizowanych z udziałem wybranych władz regionalnych i lokalnych w czterech parach krajów, tj. pomiędzy Armenią i Gruzją, Azerbejdżanem i Gruzją, Białorusią i Ukrainą oraz Mołdawią i Ukrainą. KR uznaje, że programy współpracy terytorialnej powinny być realizowane tak jak dotąd między państwami PW, jak również dodatkowo między obszarami przygranicznymi państw PW i państw członkowskich UE.

38. Celem współpracy transgranicznej powinny być: rozwój kontaktów międzyludzkich, wymiana kulturalna i młodzieżowa, wymiana doświadczeń w ramach społeczeństwa obywatelskiego i funkcjonowania mediów lokalnych, wymiana naukowa i ekspercka mająca wspierać decentralizację i rozwój lokalny oraz regionalny oraz lepsze funkcjonowanie administracji publicznej, wreszcie partnerstwa między władzami lokalnymi i regionalnymi.

39. Organizacja współpracy transgranicznej może być wzorowana na podobnych programach funkcjonujących w UE. W tym celu należy wykorzystać np. dobre praktyki programu Interreg, który od ponad dwóch dekad jest z sukcesem wdrażany na pograniczach krajów unijnych.

40. W programach transgranicznych należy w szczególności zwrócić uwagę na aspekt ludzki tak, aby pogranicza w krajach PW, ale też granice z krajami unijnymi, stały się miejscem współpracy, a nie rzadko też i pojednania. Małe projekty P2P (ang. people to people), które administracyjnie można byłoby wyodrębnić z większych programów, są w stanie przyciągnąć szerokie rzesze ludzi. Projekty P2P mają być maksymalnie odbiurokratyzowane i dostępne dla potencjalnych beneficjentów (szkół, szpitali, organizacji młodzieżowych, religijnych itp.) wskutek zmniejszenia wkładu własnego zainteresowanych stron. W odniesieniu do przyszłego rozwoju stałych struktur posiadających osobowość prawną można by również przeanalizować, czy możliwe byłoby powołanie swego rodzaju ugrupowania współpracy terytorialnej w ramach PW (podobnego do EUWT).

41. Programy transgraniczne powinny koncentrować środki finansowe na wybranych władzach lokalnych i regionalnych PW i na tej podstawie gromadzić doświadczenia, funkcjonując na początku na zasadach pilotażowych.

Komunikacja

42. Ważnym elementem pogłębiania współpracy między państwami PW, a także między nimi a państwami członkowskimi UE, powinien być rozwój sieci komunikacyjno-drogowych, kolejowych, telekomunikacyjnych itp.

43. Dlatego z uznaniem przyjmuje rozwój platformy inwestycyjnej dla krajów objętych polityką sąsiedztwa (ang. Neighbourhood Investment Platform, NIP), której działania są w części finansowane z Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), a w części pozyskiwane z innych źródeł na zasadzie łączenia grantów i pożyczek (ang. blending). EFSD udziela również tym inwestycjom gwarancji finansowych. Do roku 2019 uruchomiono lub zaaprobowano w ramach NIP piętnaście projektów dla państw PW, finansowanych w wysokości 1 51 mln EUR, podczas gdy poziom mobilizacji wszystkich środków może wynieść nawet 1 800 mln EUR. Wiele z tych inwestycji przeznaczono na rozwój infrastruktury sieciowej, w tym transportowej. Niektóre spośród nich przeznaczone są na infrastrukturę lokalną w ramach komunalnego programu inwestycji infrastrukturalnych (ang. Municipal Infrastructure Investment Programme).

44. Inicjatywy transportowe powinny być realizowane nie tylko w ramach funduszy UE bezpośrednio przeznaczonych na PW lub w ramach programów wykorzystujących łączenie instrumentów finansowania (ang. blending). Dlatego KR z zadowoleniem przyjmuje realizację w państwach PW inwestycji w ramach orientacyjnego planu działania w zakresie inwestycji w TEN-T oraz możliwość prowadzenia działań ze środków instrumentu „Łącząc Europę”. Zauważa, że niektóre z tych inwestycji mają także charakter lokalny i przyczyniają się do rozwoju linii komunikacyjnych w miastach i regionach PW. Należy zwiększyć możliwości korzystania z innych programów i środków inwestycyjnych UE, jak również uprościć możliwości dostępu państw PW do tych funduszy.

45. Aby skuteczniej osiągnąć cele PW, należy zwiększyć pułap finansowania europejskiego w kolejnej wieloletniej perspektywie finansowej po roku 2020. KR z uznaniem przyjmuje propozycję Komisji Europejskiej, aby zwiększyć o około 25 % środki finansowe na nowy instrument przeznaczony na działania zewnętrzne (Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej). Niemniej podkreśla konieczność porównywalnego zwiększenia środków na PW. Ponadto należy rozważyć możliwość wyodrębnienia specjalnych środków w ramach tego instrumentu, przeznaczonych na realizację celów przez władze lokalne i regionalne PW oraz wykorzystywanych w ramach współpracy transgranicznej.

Bruksela, dnia 5 grudnia 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów