

Opinia Komitetu Regionów „Sposób sprawowania rządów w świetle konsensu europejskiego w sprawie polityki rozwoju”

(2007/C 197/09)

KOMITET REGIONÓW

- Uważa, że demokratyczny sposób sprawowania rządów jest podstawą realizacji milenijnych celów rozwoju i powinien wchodzić w zakres szerokiej koncepcji oraz że lepszy sposób sprawowania rządów jest kluczem do udanej polityki rozwojowej, a jego podstawowym elementem jest uznanie faktu, że najlepsze decyzje są podejmowane na szczeblu możliwie jak najbliższym obywateli.
- Uważa, że odnotowanie „ważnej roli, jaką może odegrać administracja lokalna w realizacji milenijnych celów rozwoju” jest w dużym stopniu niewystarczające, gdyż sprawowanie rządów wymaga również, na wszystkich szczeblach władzy danego kraju, sposobów zarządzania opartych na zasadach przejrzystości i uczestnictwa ludności, z poszanowaniem pomocniczości.
- Uważa w tych warunkach za najważniejsze, zwłaszcza dla krajów basenu Morza Śródziemnego (z których wiele objętych jest ponadto strategią na rzecz Afryki), przypomnienie zalecenia, które zawarł wcześniej w opinii z dnia 13 października, przy okazji 10. rocznicy partnerstwa eurośródziemnomorskiego i powtórzył w konkluzjach seminarium w Walencji 20 kwietnia 2007 r., zalecającego wdrożenie forum eurośródziemnomorskiego samorządów lokalnych.
- Zwraca uwagę na wsparcie finansowe, którego należy udzielić sprawowaniu rządów na szczeblu lokalnym: przeznaczenie, tak jak zaznaczono w rozporządzeniu 10. EFR, maksymalnej ilości 15 % pomocy budżetowej jednocześnie na wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego, współpracy technicznej i sprawowania rządów — gdy nie jest ono kluczową dziedziną — wydaje się wyraźnie niewystarczające. Kwota ta powinna zostać zwiększona przynajmniej do 25 %, tak by pokryć zarówno wymiar krajowy, jak i lokalny.
- Wzywa Komisję Europejską, zgodnie z celami umowy o współpracy na rzecz rozwoju i promowania współpracy zdecentralizowanej, do zapewnienia wsparcia technicznego i finansowego oraz do współpracy na rzecz utworzenia giełdy współpracy zdecentralizowanej w celu ułatwienia i lepszej koordynacji rozwoju działań w ramach współpracy zdecentralizowanej między władzami lokalnymi i regionalnymi UE a ich odpowiednikami w rozwijających się krajach trzecich.

I. Zalecenia polityczne

Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i do Komitetu Regionów „Sposób sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju. W stronę zharmonizowanego podejścia w Unii Europejskiej”

COM(2006) 421 wersja ostateczna — SEC(2006) 1020, SEC(2006) 1021, SEC(2006) 1022

KOMITET REGIONÓW

1. Zgadza się z większością zasadniczych punktów zawartych w komunikacie Komisji, według których:

- a) demokratyczny sposób sprawowania rządów jest podstawą realizacji milenijnych celów rozwoju i powinien wchodzić w zakres szerokiej koncepcji, zgodnie z którą sprawowanie rządów nie ogranicza się do walki z korupcją, lecz wynika z interakcji pomiędzy różnymi elementami, których sprawne funkcjonowanie wpływa na życie i na postępy kraju dla wspólnego dobra;
- b) proces zaangażowania i dialog polityczny powinno przedkładać się nad warunki narzucone z zewnątrz, które mogą mieć negatywny wpływ na społeczeństwo;
- c) należy wyposażyć, w duchu Deklaracji paryskiej z 2 marca 2005 r., wszystkich donatorów europejskich we wspólne punkty odniesienia dotyczące realizacji zasady sprawowania demokratycznych rządów w ich działaniach.

2. Pragnie potwierdzić zasadę, którą wyraził w zaleceniach do swej opinii z inicjatywy własnej w sprawie miejsca współpracy zdecentralizowanej w reformie polityki rozwojowej (CdR 224/2005), zgodnie z którą lepszy sposób sprawowania rządów jest kluczem do udanej polityki rozwojowej, a jego podstawowym elementem jest uznanie faktu, że najlepsze decyzje są podejmowane na szczeblu możliwie jak najbliższym obywateli.

3. Uważa w związku z tym, iż skuteczne wdrożenie demokratycznego sposobu sprawowania rządów wymaga, aby zasad wyrażonych przez Komisję nie ograniczać do szczebla krajowego i międzyrządowego oraz aby określić znaczenie decentralizacji i praktyki demokratycznej na szczeblu lokalnym. Zaleca więc, aby nie postrzegać interakcji jedynie między różnymi sektorami życia danego kraju, lecz również jako poszukiwanie dobrych relacji między szczeblem krajowym rządów a szczeblami lokalnymi.

4. Uważa, że odnotowanie „ważnej roli, jaką może odegrać administracja lokalna w realizacji milenijnych celów rozwoju” jest w dużym stopniu niewystarczające, gdyż sprawowanie rządów wymaga również, na wszystkich szczeblach władzy danego kraju, sposobów zarządzania opartych na zasadach przejrzystości i uczestnictwa ludności, z poszanowaniem pomocniczości; dlatego też wprowadzenie w życie komunikatu Komisji powinno się opierać na następujących zasadach:

- a) Sprawowanie rządów powinno się przekładać na utworzenie wiarygodnych i kompetentnych władz lokalnych, które mogą stanowić dla swych współobywateli ucieleśnienie postępu demokratycznej decentralizacji, korzystnej dla poszanowania ich praw i zaspokojenia ich potrzeb.
- b) Wszystkie nurty polityki i programy współpracy UE — zarówno Komisji, jak i państw członkowskich — powinny należycie uwzględniać konieczność dostarczenia władzom lokalnym krajów rozwijających się i krajów znajdujących się w okresie transformacji środków odpowiadających spoczywającym na nich obowiązkowi oraz przyznania europejskim samorządom lokalnym środków służących wsparciu tychże władz poprzez ich doświadczenie i wiedzę specjalistyczną.
- c) Postępy w zakresie sprawowania rządów na szczeblu lokalnym i przeszkody, które mogą stanąć na jego drodze, powinny stanowić przedmiot stałych ocen na szczeblu krajowym. Zdobyta wiedza powinna być gromadzona w regionalnych centrach monitorowania pojmowanych jako ośrodki wymiany między przedstawicielami samorządów lokalnych z różnych krajów oraz rozpowszechniania wzorcowych rozwiązań. Te centra monitorowałyby również — tak jak czyni to Centrum Monitorowania Współpracy Zdecentralizowanej UE-Ameryka Łacińska w Barcelonie — stosunki między samorządami lokalnymi danego regionu a samorządami lokalnymi w Unii Europejskiej lub — ewentualnie — w innych regionach; z tego też względu priorytetem na dziś powinno być ustanowienie drugiego centrum do monitorowania stosunków między afrykańskimi samorządami lokalnymi.
- d) Ogólnie rzecz ujmując, proces decentralizacji w krajach rozwijających się powinien stać się przedmiotem szczególnej uwagi przy opracowywaniu każdego dokumentu strategii krajowej.

5. Zaleca, aby przewidziano trudności, które może napotkać wdrożenie zasady zaangażowania, stanowiącej podstawę strategii rozwoju Unii Europejskiej w jej relacjach z rządami państw otrzymujących pomoc wspólnotową, gdy uwzględnione zostaną szczeble terytorialne rządu.

Odniesienie do samorządów terytorialnych w krajach rozwijających się, przede wszystkim w krajach AKP oraz krajach afrykańskich

Kraje AKP

6. Zaleca przede wszystkim zadbanie o to, by w pełni wdrożyć nowy art. 4 zmienionego porozumienia z Kotonu i zorganizować skuteczne konsultacje ze zdecentralizowanymi władzami lokalnymi w celu udoskonalenia programów pomocowych UE wynegocjowanych z rządem danego kraju.

7. Uważa, że informacje na temat procedur przeprowadzania konsultacji i ich wpływu muszą zostać udostępnione stowarzyszeniom skupiającym przedstawicieli samorządów lokalnych danego kraju.

8. Przyjmuje w tym względzie z zadowoleniem rozpowszechnienie — zgodnie z zaleceniami zawartymi w swej opinii CdR 224/2005 — wytycznych wśród przedstawicielstw Komisji, tak by podnieść ich świadomość na temat wymiaru lokalnego działań Unii Europejskiej, szczególnie w odniesieniu do sprawowania rządów, ale żałuje, iż nie otrzymał informacji o tych dokumentach.

9. Uważa, że niezbędny jest przegląd struktury „profilu sposobu sprawowania rządów”, której koncepcja w małym stopniu wypływa z zasady zaangażowania i która nie wnosi żadnego postępu w kwestii promowania demokratycznego sprawowania rządów na szczeblu lokalnym: zamiast stanowić wymiar sam w sobie, sprawowanie rządów pojawia się w nim w sposób niepełny i rozproszony na dziewięć dziedzin (!); odwrotnie, zdecentralizowany wymiar wielu dziedzin (na przykład państwo prawa, zarządzanie gospodarką) zasługiwałby na oddzielne ujęcie.

10. Zaleca jednakże, by „inicjatywy dotyczące sposobu sprawowania rządów” — wsparcie finansowe mające na celu „wywołanie rzeczywistych zmian oraz znaczącego postępu w dziedzinie demokratycznego sposobu sprawowania rządów” — zostały szeroko wykorzystane w celu wsparcia powiązań między szczeblem krajowym a lokalnym rządu, z poszanowaniem zasad równości, przejrzystości i udziału obywateli i by takiej pomocy nie przyznawano rządowi nieprzekazującym samorządowi środków związanych ze spoczywającymi na nich obowiązkami.

11. Zwraca uwagę na wsparcie finansowe, którego należy udzielić sprawowaniu rządów na szczeblu lokalnym: przeznaczenie, tak jak zaznaczono w rozporządzeniu 10. EFR, maksymalnej ilości 15 % pomocy budżetowej jednocześnie na wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego, współpracy technicznej i sprawowania rządów — gdy nie jest ono kluczową dziedziną — wydaje się wyraźnie niewystarczające. Kwota ta powinna zostać zwiększona przynajmniej do 25 %, tak by pokryć zarówno wymiar krajowy, jak i lokalny.

Afryka

12. Wyraża zadowolenie, że sprawozdania z „Afrykańskiego Mechanizmu Wzajemnej Oceny” (APRM), opracowanego i kierowanego przez państwa afrykańskie w ramach Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (NEPAD), mogą posłużyć za podstawę określenia profilu sposobu sprawowania władzy.

13. Pragnąłby, aby uwaga i pomoc, której Unia Europejska gotowa jest udzielić wykonaniu tej krajowej samooceny, przyczyniła się do wzmocnienia uczestnictwa władz lokalnych i do postępów decentralizacji oraz by jej efektem był krajowy program działań mający zaradzić zaobserwowanym niedociągnięciom.

14. Potwierdza fakt, że dla przeprowadzenia decentralizacji władzy, którą obywatele mogliby postrzegać jako prawdziwy postęp, całkowicie priorytetowym zadaniem jest wzmocnienie

(!) 1) rządy polityczne/demokratyczne, 2) rządy polityczne/państwo prawa (sądownictwo i system karny), 3) opanowanie korupcji, 4) skuteczność władz publicznych, 5) zarządzanie gospodarką, 6) bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, 7) zarządzanie socjalne, 8) kontekst międzynarodowy i regionalny, 9) jakość partnerstwa.

potencjału władz lokalnych. Działania na tym polu mogą przyjmując różne formy, na przykład:

- a) większego wsparcia dla sieci przedstawicieli samorządów lokalnych, które miałyby charakter krajowy, regionalny czy kontynentalny (na przykład utworzenia CCRA, afrykańskiej filii UCLG); powodzenie spotkań okresowych AfriCities, które zostało potwierdzone we wrześniu 2006 r. w Nairobi, pokazuje, że przedstawiciele samorządów lokalnych mają duże oczekiwania w tym względzie;
- b) wzmocnienia środków mogących zwiększyć skuteczność organizacji, które — tak jak na przykład MDP, czyli *Municipal Development Program* (Program Rozwoju Miejskiego), którego siedziba mieści się w Kotonu) — oferują wsparcie techniczne dla przedstawicieli samorządów lokalnych oraz umożliwiają im wymianę przemysłów i rozwiązań;
- c) udostępnienia przedstawicielom samorządów lokalnych skutecznej technologii informacyjnej, szczególnie przy pomocy inicjatywy „solidarność cyfrowa”.

15. Zaleca włączenie organizacji skupiających przedstawicieli samorządów lokalnych i odzwierciedlających ich troski do struktur dialogu politycznego między UE a wymienionymi tu krajami, w szczególności zaś do szczytu UE-Afryka planowanego na drugą połowę 2007 r.

Odniesienie do innych regionów świata

16. Wyraża zadowolenie, że w Ameryce Łacińskiej decentralizacja wydaje się elementem modernizacji państwa, i domaga się informacji o postępach w realizacji programu na rzecz sprawowania rządów zapowiedzianego na 2008 r. dla regionu Azji.

17. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że „Instrument wspierania sprawowania rządów” zapowiedziany w komunikacie Komisji pojawia się w instrumentacie finansowym towarzyszącym europejskiej polityce sąsiedztwa, i domaga się włączenia go od 2008 r. w realizację programu współpracy między władzami lokalnymi i regionalnymi krajów partnerskich oraz krajów UE spoza obszarów transgranicznych, według przewidywań programu międzyregionalnego na lata 2007-2010.

18. Ubolewa jednakże, że wszelkie porozumienia podpisane pomiędzy UE a każdym z krajów, którego dotyczy polityka sąsiedztwa, nie poświęcają w ogóle miejsca lokalnemu wymiarowi sprawowania rządów.

19. Uważa w tych warunkach za najważniejsze, zwłaszcza dla krajów basenu Morza Śródziemnego (z których wiele objętych jest ponadto strategią na rzecz Afryki), przypomnienie zalecenia, które zawarł wcześniej w opinii CdR 142/2005 z dnia 13 października, przy okazji 10. rocznicy partnerstwa eurośródziemnomorskiego i powtórzył w konkluzjach seminarium w Walencji 20 kwietnia 2007 r. (CdR 59/2007), zalecającego wdrożenie forum eurośródziemnomorskiego samorządów lokalnych.

Odniesienie do samorządów UE

20. Przypomina przede wszystkim swą poprzednią opinię (CdR 224/2005) postulującą, by należycie uwzględniono samorządy UE w kierunkach europejskiej polityki rozwojowej i by organizacje, w ramach których zabierają one głos na szczeblu międzynarodowym oraz europejskim, mogły prowadzić skuteczny dialog z instytucjami europejskimi.

21. W instytucjach europejskich zamierza w pełni odgrywać rolę organu reprezentującego samorządy lokalne, które zarówno gwarantują, jak i utożsamiają demokratyczne sprawowanie rządów wśród obywateli. Pragnie zostać włączony do dialogu politycznego UE z różnymi regionami świata, zwłaszcza w Afryce, i uważa, że następny szczyt UE-Afryka powinien stworzyć ku temu pierwszą okazję.

22. Pragnie szczególnie zaangażować się w dialog z władzami lokalnymi omawianych krajów w celu wymiany doświadczeń z zakresu przeprowadzania decentralizacji i bieżących rozwiązań sprzyjających postępom w demokratycznym sprawowaniu rządów; dlatego też, z okazji kolejnej rewizji porozumienia z Kotonu, uważa, że ramy instytucjonalne powinny poświęcać zdecentralizowanym władzom taką samą uwagę jak środowiskom gospodarczym i społecznym i że w wyniku tego mogłyby skorzystać z ram analogicznych do tych, które obecnie przewiduje protokół nr 1.4 na korzyść Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

23. Potwierdza, że europejskie samorządy lokalne pragną podzielić się swym doświadczeniem i wiedzą specjalistyczną ze

swymi odpowiednikami w innych regionach świata; czynią już tak obecnie, między innymi w dziedzinie pokoju, na przykład poprzez „dyplomację miast”, lecz polityka sprawowania rządów powinna skorzystać z ich pomocy na różne sposoby, poprzez:

- a) wspieranie zbliżenia i wymiany między krajowymi stowarzyszeniami demokratycznie wybranych przedstawicieli z Europy i innych regionów świata;
- b) wzmocnienie istniejących już kontaktów między samorządami w zakresie współpracy zdecentralizowanej i, w stosownych przypadkach, skupienie ich w sieć wokół jednego zagadnienia bądź obszaru;
- c) ułatwienie nowych kontaktów poprzez stworzenie programów twinningowych między samorządami z Europy i innych regionów świata.

24. Wzywa Komisję Europejską, zgodnie z celami umowy o współpracy na rzecz rozwoju i promowania współpracy zdecentralizowanej, do zapewnienia wsparcia technicznego i finansowego oraz do współpracy na rzecz utworzenia giełdy współpracy zdecentralizowanej w celu ułatwienia i lepszej koordynacji rozwoju działań w ramach współpracy zdecentralizowanej między władzami lokalnymi i regionalnymi UE a ich odpowiednikami w rozwijających się krajach trzecich. Taka giełda współpracy mogłaby przyjąć formę usługi on-line, w ramach której jedna strona zgłaszałaby potrzebę lub wniosek o wsparcie, a druga wyrażałaby swoje zainteresowanie lub składałaby ofertę.

Bruksela, 7 czerwca 2007 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE

II. Procedura

Tytuł	Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego oraz do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i do Komitetu Regionów — Sposób sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju. W stronę zharmonizowanego podejścia w Unii Europejskiej
Sygnatura	COM(2006) 421 wersja ostateczna — 2006/1020 (SEC) 2006/1021 (SEC) 2006/1022 (SEC)
Podstawa prawna	Art. 265 ust. 1 TWE
Tryb postępowania	
Data wniosku Rady	30.8.2006
Data decyzji Przewodniczącego	20.11.2006
Komisja odpowiedzialna	Komisja Stosunków Zewnętrznych i Współpracy Zdecentralizowanej (RELEX)

Sprawozdawca	Juliette Soulabaille, radna miasta Corps-Nuds (FR/PSE)
Notatka analityczna	30.11.2006
Posiedzenie komisji	25.1.2007
Data przyjęcia przez komisję	29.3.2007
Wynik głosowania komisji	Przyjęty jednogłośnie, procedura uproszczona, art. 26
Data przyjęcia na sesji plenarnej	7.6.2007
Wcześniejsza opinia Komitetu	<p>CdR 224/2005 fin ⁽¹⁾, „Miejsce współpracy zdecentralizowanej w reformie polityki rozwojowej Unii Europejskiej” Sprawozdawca Juliette Soulabaille (FR/PSE) przyjęta na sesji plenarnej dn. 16.11.2005 r.</p> <p>CdR 142/2005 fin ⁽²⁾, opinia KR-u w sprawie komunikatu Komisji: „Dziesiąta rocznica partnerstwa eurośródziemnomorskiego: program pracy mający na celu sprostanie wyzwaniom najbliższych pięciu lat” (COM(2005) 139 końcowy) Sprawozdawca Anna Terron i Cusi (ES/PSE) przyjęta w dn. 13.10.2005 r.</p> <p>CdR 327/2003 fin ⁽³⁾ „Partnerstwo Eurośródziemnomorskie a władze lokalne i regionalne: potrzeba koordynacji i odrębnego instrumentu na rzecz współpracy zdecentralizowanej” Sprawozdawcy: Jacques Blanc (FR/PPE) i Gianfranco Lamberti (IT/PSE)</p>

⁽¹⁾ Dz.U. C 115 z 16.5.2006, s. 42.

⁽²⁾ Dz.U. C 81 z 4.4.2006, s. 46.

⁽³⁾ Dz.U. C 121 z 30.4.2004, s. 18.