

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Godne życie dla wszystkich: od wizji do wspólnego działania

(2015/C 260/03)

Sprawozdawca	J.F.M. (Hans) JANSSEN (NL/EPL), burmistrz Oisterwijk
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Godne życie dla wszystkich: od wizji do wspólnego działania” COM(2014) 335 final Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Globalne partnerstwo na rzecz eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju po 2015 r.” COM(2015) 44 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwaga wstępna

1. Niniejsza opinia odnosi się do komunikatu Komisji „Godne życie dla wszystkich: od wizji do wspólnego działania”⁽¹⁾, dotyczącego wkładu UE w prace Narodów Zjednoczonych nad nowym programem reform na okres po 2015 r. Ponadto opinia ta odnosi się do komunikatu Komisji „Globalne partnerstwo na rzecz eliminacji ubóstwa i zrównoważonego rozwoju po roku 2015” (COM(2015) 44 final), dotyczącego mechanizmów realizacji tego programu reform. Komunikat ten stanowi zasadniczo rozwinięcie rozdziału 5 pierwszego wspomnianego komunikatu.

Uwagi ogólne

2. Z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji, by aktywnie i konstruktywnie przyczynić się do ustanowienia nowego, ambitnego i niezbędnego programu reform na okres po 2015 r., który będzie podstawą dla zmierzenia się z szeregiem powiązanych ze sobą wyzwań o podstawowym znaczeniu i światowym zasięgu.

3. Z zadowoleniem przyjmuje też zamiar UE i jej państw członkowskich, by współpracować ze wszystkimi partnerami i zainteresowanymi stronami w celu wypracowania konsensusu dotyczącego tego programu reform. KR popiera podejście, zgodnie z którym dostrzega się w tym procesie niepowtarzalną okazję do odnowienia i wzmocnienia współpracy społeczności międzynarodowej, o jakiej mowa w komunikacie dotyczącym globalnego partnerstwa.

4. Podziela stanowisko Komisji, że program ten musi opierać się na prawach i być ściśle powiązany z zasadami dobrych rządów, demokracji i państwa prawa. Dobrze nawiązuje to do wcześniejszego komunikatu „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian” oraz do poświęconej mu opinii KR-u⁽²⁾.

5. Podkreśla, że w odniesieniu do tychże priorytetów i celów obowiązuje zasada uniwersalności. Wprawdzie konieczne jest uwzględnienie uwarunkowań, możliwości i poziomu rozwoju poszczególnych krajów, niemniej trzeba stwierdzić, że tylko przy zaangażowaniu wszystkich podmiotów można stawić czoła tym wyzwaniom. Tym samym państwa członkowskie UE stają przed zobowiązaniami zarówno w obrębie własnego kraju, jak i we wzajemnej współpracy oraz w dziedzinie współpracy międzynarodowej.

⁽¹⁾ COM(2014) 335 final.

⁽²⁾ CDR364-2011_FIN_AC.

6. Stwierdza z zadowoleniem, że jak dotąd prace nad programem toczyły się w porozumieniu m.in. z władzami lokalnymi i regionalnymi. Zwraca przy tym uwagę, iż istotne jest, by konsultacje przekształciły się w strukturalną współpracę, nie tylko w ramach dalszych przygotowań do wrześniowego szczytu w związku z tegorocznym Zgromadzeniem Ogólnym Narodów Zjednoczonych, ale także później, na etapie realizacji i monitorowania programu reform.

Priorytety

7. Podkreśla znaczenie wszystkich priorytetów tematycznych wymienionych w komunikacie Komisji Europejskiej oraz zauważa, że w międzyczasie na szczeblu Organizacji Narodów Zjednoczonych cele te jeszcze przeformułowano, przy czym zasadnicze elementy priorytetów określonych przez Komisję zostały utrzymane. Komitet przywiązuje w tym kontekście duże znaczenie do utrzymania konkretnego celu dotyczącego miast i osiedli ludzkich, które sprzyjają włączeniu społecznemu oraz są bezpieczne, odporne i zrównoważone. Postępująca w skali globalnej urbanizacja, która w nadchodzących dziesięcioleciach będzie jeszcze przybierać na sile, oraz jej skutki dla otaczających miasta obszarów wiejskich uzasadniają zachowanie takiego odrębnego celu. Również w Europie powinniśmy bardziej zająć się tym zagadnieniem.

8. Poza tym w komunikacie w części 3.2 na temat priorytetu „Zrównoważone miasta i osady ludzkie” zbytnią uwagę poświęcono jedynie „wyzwaniom w kontekście zrównoważonego rozwoju”. Wszak miasta są siłą napędową wzrostu⁽³⁾, przyczyniają się do zwiększania potencjału zasobów krajowych i w ten sposób zapewniają podstawę finansową dla realizacji innych celów.

9. Podobnie jak ONZ Komisja zdecydowała się – m.in. z myślą o skuteczniejszej komunikacji – utrzymać liczbę celów na określonym przejrzystym poziomie. Między innymi dlatego zaproponowano ich grupowanie. Dodatkowo Komisja słusznie zwraca uwagę na „silne powiązania między obszarami priorytetowymi a powiązanymi z nimi tematami docelowymi” i na potrzebę odpowiedniego uwzględnienia tych powiązań.

10. W tym kontekście KR kolejny raz zwraca uwagę na znaczenie terytorialnego podejścia do kwestii rozwoju. Wzajemne powiązania wielu celów i leżących u ich źródła problemów wymagają zintegrowanego podejścia na poziomie obszarów o jednolitych warunkach geograficzno-administracyjnych. Koncepcja ta nie została wystarczająco podkreślona w komunikacie. Jeśli chodzi o wkład UE w dalszy proces, to można w tej kwestii wykorzystać wcześniejszy komunikat „Wzmocnienie pozycji samorządów lokalnych w krajach partnerskich w celu poprawy zarządzania i zwiększenia skuteczności w dziedzinie rozwoju” (COM(2013) 280 final), w którym dobrze opisano podejście terytorialne w dziedzinie rozwoju jako proces oddolny i długoterminowy, w którym różne podmioty lokalne wspólnie określają priorytety oraz kształtują i wdrażają strategie rozwojowe. Takie podejście jest ważne, by móc wykorzystać wiedzę, zasoby, zdolności i zaangażowanie społeczności.

Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych

11. Komisja słusznie zakłada, że do realizacji programu reform potrzeba wkładu i zaangażowania wszystkich stron. Wiele wymienionych priorytetów wymaga uczestnictwa podmiotów szczebla lokalnego i regionalnego i to zarówno na etapie kształtowania polityki i podejmowania decyzji, jak i przy planowaniu i realizacji. Nie jest to może odpowiednie miejsce do analizowania po kolei wszystkich priorytetów i tematów docelowych, niemniej dodanie perspektywy lokalnej i regionalnej może dodatkowo wzmocnić wymowę komunikatu. KR wzywa do kontynuowania procesu nadawania lokalnego wymiaru programowi działań na okres po 2015 r., między innymi w ramach dialogu z krajowymi i międzynarodowymi stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych, i jest gotów wnieść weń swój własny wkład.

12. Komitet z zadowoleniem przyjmuje, że Komisja uznaje potrzebę podejścia opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów, a także zgadza się z poglądem Komisji, że aby globalne partnerstwo było skuteczne, strategie polityczne na szczeblu krajowym i niższym muszą w sposób spójny przyczynić się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju zarówno w wymiarze krajowym, jak i międzynarodowym. KR zwraca tu uwagę na znaczenie przyjętej przez UE zasady pomocniczości.

⁽³⁾ COTER-V-046.

13. Dla optymalnego wykorzystania wszystkich poziomów sprawowania władzy i dla ich skutecznego współdziałania niezbędny jest dialog między władzami krajowymi a władzami lokalnymi i regionalnymi. Dotyczy to już etapu definiowania celów, wskaźników i wartości docelowych na poziomie krajowym, a także wyboru środków i sposobu ich wdrażania, jak również etapu monitorowania i oceny pozwalającej określić, co trzeba poprawić. W komunikacie zbyt często postrzega się władze lokalne i regionalne wyłącznie jako organy wykonawcze.

14. Dlatego należy jeszcze raz wspomnieć o politycznej funkcji władz lokalnych i regionalnych, która została właściwie przedstawiona w komunikacie Komisji Europejskiej COM(2013) 280 final. Poza tym, że na szczeblu lokalnym i regionalnym częściowo realizuje się politykę określoną na poziomie krajowym, prowadzi się tam także rozważania i podejmuje decyzje polityczne.

15. Z tego względu KR – nie kwestionując wymogu rozliczalności – ma zastrzeżenia do części pkt 3 „Rozliczalność”, w której władzom lokalnym przypisuje się „kluczową rolę” w kontrolowaniu i rozliczaniu (m.in.) władz krajowych. KR uważa, że nie oddaje to właściwie relacji panujących w strukturach władzy, i dążyłby raczej do zacieśniania współpracy i do spójności działań całego systemu sprawowania władzy.

Realizacja, monitorowanie i odpowiedzialność

16. KR za istotne uważa, by przyszłe ramy były rozliczalne i przejrzyste oraz by obejmowały jasne kryteria oceny postępów, które umożliwiłyby ich efektywny przegląd. Poza tym KR podziela stanowisko Komisji, że uczestnictwo i rozliczalność, a także ustanowienie wysokiej jakości zasad i instytucji będzie w tym kontekście kluczowe.

17. Właściwy proces monitorowania postępów zaczyna się od ustalenia jasnych celów i zadań. Przy tym, jak podano w pierwszym komunikacie, należy wziąć pod uwagę rozmaite uwarunkowania poszczególnych krajów. Jednocześnie w komunikacie słusznie zauważono: „I wreszcie prace na poziomie docelowym, w tym wskaźniki, powinny być opracowane w taki sposób, aby sprzyjać niezbędnej transformacji we wszystkich krajach na różnych poziomach rozwoju, w dążeniu do osiągnięcia powszechnych celów”. Różnice nie oznaczają zatem przyzwolenia na bezczynność – jest to niemożliwe ze względu na wzajemne zależności między wyzwaniami. Konieczna jest więc solidna forma rozliczalności poziomej pomiędzy państwami.

18. Nie tylko między różnymi krajami, ale również w obrębie pojedynczych krajów występują różne uwarunkowania uzasadniające stosowanie różnych wskaźników, innego podejścia czy przyjęcie różnych celów. Powinien to być przedmiot dyskusji między władzami krajowymi a lokalnymi i regionalnymi. I także w tym przypadku potrzebna jest rozliczalność horyzontalna, w tym kontekście pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi. Uczenie się od siebie nawzajem za pomocą wskaźników, wzajemnej oceny itd. – o czym mowa także w drugim komunikacie – jest często lepsze niż odpowiedzialność wertykalna i sankcje.

19. Siła programu reform po części powinna wynikać z udzielanego mu poparcia, ale także z gotowości wszystkich podmiotów, na każdym poziomie, do wzięcia w nim udziału. Poziom lokalny i regionalny jest istotny również z uwagi na uczestnictwo i rozliczalność. Władze lokalne i regionalne chętnie włączają się w te działania i są gotowe do współpracy przy gromadzeniu danych z myślą o monitoringu i dalszej realizacji programu reform. Także krajowe i międzynarodowe stowarzyszenia władz lokalnych i regionalnych z natury rzeczy mają tu do odegrania pewną rolę. Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby zadbały o to, by gromadzenie danych było proporcjonalne w stosunku do celu, któremu ma ono służyć, oraz do nakładu środków i czasu.

20. Komitet popiera także stanowisko Komisji, że ogromne znaczenie ma lepsze wykorzystanie dostępnych danych. Gromadzenie danych powinno w miarę możliwości odbywać się w ramach funkcjonujących już struktur, które ewentualnie będą wymagały dodatkowego wzmocnienia. KR ma tu na myśli rejestr stanu cywilnego, księgi wieczyste, izby handlowe, organy podatkowe itp.

Nowe globalne partnerstwo

21. Tego typu kompleksowy program będzie wymagał szeregu rozmaitych mechanizmów realizacji: finansowych i niefinansowych, mających umocowanie prawne bądź opartych po prostu na dobrowolnym zaangażowaniu, zainicjowanych przez władze publiczne, sektor technologii i badań, przemysł lub przez organizacje pozarządowe, mechanizmów ekonomicznych, np. dotyczących sprawiedliwego handlu itp. KR popiera zaangażowanie Komisji w opracowanie niezbędnego zestawu instrumentów i w niniejszej opinii podejmuje niektóre aspekty szczególnie istotne z punktu widzenia władz lokalnych i regionalnych.

22. W drugim komunikacie słusznie wskazuje się na to, że nowe globalne partnerstwo powinno również uwolnić potencjał rozwojowy władz lokalnych i lokalnych zainteresowanych stron oraz że należy zwiększyć koordynację między różnymi szczeblami – globalnym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Potrzebne są zatem silne władze lokalne i regionalne. To z kolei wymaga większej legitymacji i jednoznacznie określonego zakresu odpowiedzialności i kompetencji, czyli innymi słowy – dojrzałej formy decentralizacji. W komunikacie należało to wyraźniej sformułować we fragmencie, w którym apeluje się o skuteczne ramy prawne.

23. Wypełnianie zobowiązań jest przy tym możliwe tylko wtedy, gdy dysponuje się niezbędnymi środkami. Można to zapewnić za pomocą transferu z poziomu krajowego na poziom lokalny i regionalny lub też dzięki wystarczającej swobodzie, jeśli chodzi o mobilizację lokalnych i regionalnych środków, np. poprzez lokalne i regionalne opodatkowanie. Na tym także polega dojrzała decentralizacja. I również pod tym względem, zdaniem KR-u, mechanizmy realizacji – jeśli chodzi o pozyskiwanie środków w kraju, oprócz pomocy międzynarodowej – są za bardzo ukierunkowane na poziom krajowy.

24. Mechanizmy realizacji obejmują również pomoc techniczną i budowanie potencjału. W wielu krajach decentralizacji jeszcze nie wprowadzono lub funkcjonuje ona w szczątkowej postaci. Często zresztą zdolności władz lokalnych i regionalnych są na niskim poziomie. Dlatego KR uważa, że tym krajom koniecznie trzeba zapewnić długotrwałe wsparcie oraz pomoc techniczną i umożliwić im budowanie zdolności, aby poziom lokalny i regionalny mógł wnieść niezbędny wkład w realizację programu reform. Powodzenie lub porażka na tym poziomie ma ogromny wpływ na to, jak obywatele postrzegają organa władzy jako całość. KR podziela zatem pogląd Komisji, że wszyscy partnerzy zaangażowani we współpracę międzynarodową powinni wzmocnić swoje wsparcie na rzecz procesów budowania zdolności, i wzywa UE do zwiększenia wsparcia dla budowania zdolności władz lokalnych i regionalnych w krajach partnerskich.

25. Znaczącym sposobem budowania zdolności władz lokalnych i regionalnych jest współpraca zdecentralizowana. Wartość dodana dla realizacji programu reform wynika ponadto z dzielenia się między sobą wiedzą przez władze lokalne i regionalne także w ramach UE i z innymi bardziej rozwiniętymi krajami. Nawiązując do wcześniejszych opinii⁽⁴⁾, KR wzywa zatem Komisję, by do zestawu mechanizmów realizacji wyraźnie dodać współpracę zdecentralizowaną. Obecnie stanowi ona jedynie 0,3 % budżetu, który Komisja przeznacza na cele rozwoju. Stąd postulat KR-u, by ten udział zwiększyć.

26. Jednocześnie KR po raz kolejny deklaruje swoją gotowość do wnoszenia wkładu w realizację programu reform oraz umożliwienie stałej wymiany poglądów, wiedzy i doświadczeń w oparciu o platformę (portal) informacji i dyskusji władz lokalnych i regionalnych na temat rozwoju⁽⁵⁾, atlas współpracy zdecentralizowanej, organizowane co dwa lata posiedzenia w ramach dialogu na rzecz współpracy zdecentralizowanej („Assises”), a także dwie organizacje międzynarodowe: Eurośródziemnomorskie Zgromadzenie Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM) i Konferencję Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP).

⁽⁴⁾ M.in. CDR732-2012_00_00_TRA_AC.

⁽⁵⁾ <http://lra4dev.cor.europa.eu/portal>.

27. Podsumowując, realizacja programu reform wymaga szerokiego poparcia ze strony społeczeństwa. Same tylko instytucje nie są w stanie tego celu osiągnąć. Co więcej, nie jest to możliwe nawet przy udziale rządu, przedsiębiorstw, ośrodków naukowych czy organizacji pozarządowych. Po raz kolejny poziom lokalny odgrywa tu rolę nie do przecenienia. Wszędzie w Europie w ciągu ostatnich lat w wielu miejscowościach i miastach prowadzono działania skoncentrowane na realizacji milenijnych celów rozwoju. Już 1 200 miast w Europie nosi tytuł „miasta sprawiedliwego handlu”⁽⁶⁾, a pierwsze tego typu odznaczenie przyznano też regionowi. Setki partnerstw między gminami w Europie a gminami w innych częściach świata już od dziesięcioleci są źródłem zaangażowania w relacje międzynarodowe i zapewniają ich zrozumienie. W wielu miejscach władze lokalne i regionalne wnoszą swój własny wkład w obchody Europejskiego Roku na rzecz Rozwoju. KR zaleca również, by w nadchodzących latach nadal korzystać z tej sieci i angażować obywateli w realizację programu reform z myślą o zapewnieniu ich udziału i poparcia, odpowiedzialności i włączenia oraz o wspólnym ich działaniu na rzecz zrównoważonych przemian.

28. Program reform to szeroko zakrojone, ambitne i potrzebne przedsięwzięcie. Liczy się każde zaangażowanie – na wszystkich szczeblach i w każdym regionie świata. Władze lokalne i regionalne Europy są gotowe, by w dalszym ciągu wspólnie wносить swój wkład.

Bruksela, dnia 3 czerwca 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA

⁽⁶⁾ COR-2014-05704-00-00-AC-TRA.