



WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
EUROPEJSKIEJ DO SPRAW
ZAGRANICZNYCH I POLITYKI
BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**WSPARCIE UE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONYCH PRZEMIAN W
SPOŁECZEŃSTWACH W OKRESIE TRANSFORMACJI**

{SWD(2012) 282 final}

SPIS TREŚCI

1.	W JAKI SPOSÓB UE MOŻE POMÓC STWORZYĆ WARUNKI DLA POMYŚLNEGO PROCESU TRANSFORMACJI?.....	6
1.1.	Wsparcie na rzecz procesu politycznego i sprawowania rządów sprzyjających włączeniu społecznemu.....	6
1.2.	Wspieranie procesu tworzenia instytucji i państwa prawa	7
1.3.	Wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego.....	8
1.4.	Wsparcie dla zapobiegania konfliktom, budowania pokoju i bezpieczeństwa	10
2.	W jaki sposób UE może udoskonalić swoje narzędzia i podejście?.....	11
2.1.	Reagowanie na potrzeby społeczeństw partnerskich	11
2.2.	Ugruntowanie procesu za pomocą pierwszych osiągnięć.....	12
2.3.	Stosowanie zachęt, ograniczeń i uwarunkowań.....	13
2.4.	Angażowanie wszystkich zainteresowanych stron	15
2.5.	Rozwijanie zdolności w zakresie dzielenia się wiedzą i rozwoju.....	16
2.6.	Współpraca z państwami członkowskimi, innymi darczyńcami i organizacjami.....	17

**WSPÓLNY KOMUNIKAT DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**WSPARCIE UE NA RZECZ ZRÓWNOWAŻONYCH PRZEMIAN W
SPOŁECZEŃSTWACH W OKRESIE TRANSFORMACJI**

Cel i kontekst

Ludność w każdym zakątku świata dąży do wolności politycznej, bezpieczeństwa dla siebie i swoich rodzin, odpowiedzialnych rządów, możliwości gospodarczych i sprawiedliwości. W odpowiedzi na te dążenia wiele państw, w tym również tych sąsiadujących z UE, przeprowadziło ważniejsze reformy lub przystępuje do ich realizacji – reformy zmierzające do przekształcenia społeczeństw w demokracje sprzyjające włączeniu społecznemu, które wykazują zarówno wolę polityczną, jak i potencjał, by zaspokoić potrzeby i aspiracje ludności, a w niektórych przypadkach unormować stosunki z międzynarodową wspólnotą i krajami sąsiadującymi.

UE posiada bogate doświadczenia w zakresie takich procesów transformacji, zarówno na poziomie jej państw członkowskich, jak i w związku z udzielaniem wsparcia innym państwom w jej sąsiedztwie oraz na całym świecie. Zwłaszcza unijna polityka rozszerzenia okazała się skutecznym narzędziem wspierania przemian społecznych. Kraje, które już przystąpiły do UE, a w szczególności te, które przyjęły członkostwo w 2004 r. i w 2007 r. oraz te będące na drodze do członkostwa, przeszły imponujące zmiany na skutek reform demokratycznych i gospodarczych wywołanych przystąpieniem do UE¹. Ścisła współzależność między pokojem, stabilnością, demokracją i dobrobytem wysunęła się na plan pierwszy również w innych obszarach polityki, w tym między innymi w europejskiej polityce sąsiedztwa (EPS), współpracy na rzecz rozwoju oraz wspólnej polityce bezpieczeństwa i obrony UE (WPBiO).

Niniejszy komunikat ma na celu analizę tego, co UE może zaoferować, opierając się na własnym doświadczeniu, aby pomóc krajom będącym w okresie transformacji dokonać pomyślnych i trwałych przemian. W komunikacie określono ponadto kilka konkretnych środków na rzecz poprawy sposobu, w jaki UE wspiera kraje, tak by mogły one osiągnąć trwałe reformy i uniknąć zaprzepaszczenia jej efektów.

W szczególności dotyczy to sytuacji, w których proces reform wymaga dalszego wsparcia w celu dokonania realnych i trwałych zmian. „Transformację” należy rozumieć w szerokim znaczeniu tego słowa, jako stabilizację, przemiany społeczne, rozwój instytucji i konsolidację reform. Choć w komunikacie nie mówi się konkretnie o niestabilnych państwach ani konfliktach, gdyż te niosą ze sobą szereg wyzwań charakterystycznych dla danego kontekstu i wymagają innego zestawu środków UE, niektóre doświadczenia wymienione w niniejszym dokumencie mogą być użyteczne również w takich przypadkach.

Jak przedstawiono w załączonym dokumencie roboczym służb Komisji, okres transformacji stwarza wyzwania, które różnią się znacznie między poszczególnymi krajami. Proces ten

¹ Zob. Europejskie Kompendium Transformacji.

może przebiegać pokojowo albo też jego podłożem może być kryzys; niesie on ze sobą niepewność, ryzyko, a bywa nawet, że zagraża stabilności kraju lub regionu. Doświadczenie pokazuje, że procesy transformacji mogą zakończyć się niepowodzeniem. Dla społeczeństw takie niepowodzenie może oznaczać duże koszty – polityczne, społeczne i gospodarcze. Pomyślny proces transformacji oznacza konsolidację reform i zapewnienie ich trwałych efektów w perspektywie długoterminowej, w atmosferze stabilności i zaufania. W niektórych przypadkach konieczne będzie również zapobieganie konfliktom przy jednoczesnym wspieraniu i prowadzeniu pokojowych przemian. Aby to osiągnąć, proces ten musi być stymulowany od wewnątrz i sprzyjać włączeniu społecznemu oraz w sposób kompleksowy rozwiązywać problemy polityczne, społeczne i gospodarcze.

Aby przyczynić się do zrównoważonych przemian w społeczeństwach znajdujących się w okresie transformacji, UE powinna:

- wykorzystać wszystkie swoje instrumenty w sposób kompleksowy, ukierunkowany i długoterminowy z uwzględnieniem potrzeb państwa partnerskiego oraz głównych przyczyn, dla których ludność dąży do dokonania przemian społecznych;
- propagować demokratyczne sprawowanie rządów, prawa człowieka i praworządność, dobrobyt na poziomie gospodarczym i społecznym, a także pokój i stabilność w sposób sprzyjający trwałym reformom społecznym, gospodarczym, politycznym oraz reformom w dziedzinie ochrony środowiska i integracji regionalnej;
- działać w taki sposób, aby wzmacniać poczucie odpowiedzialności państw partnerskich za proces reform, a także zachęcać do wymiany doświadczeń bez narzucania konkretnych modeli.

Aby osiągnąć ten cel, UE powinna:

- oprzeć swoje działania na właściwej **ocenie potrzeb**, w pełni uwzględniając najważniejsze wyzwania, przed jakimi stoją jej państwa partnerskie;
- zbadać możliwości odnotowania **wczesnych osiągnięć** w dziedzinie podstawowych wolności, wytwarzania dochodów i świadczenia usług publicznych w początkowej fazie transformacji w celu uzyskania stałego poparcia dla reform;
- stosować **zachęty** i określić **uwarunkowania** w sposób bardziej spójny i efektywny;
- **włączyć** w proces reform i dialog polityczny **wszystkie właściwe zainteresowane podmioty**, między innymi partnerów społecznych i gospodarczych, sektor prywatny – organizacje społeczeństwa obywatelskiego (OSO), jak również organizacje regionalne;
- zwiększyć inwestycje w budowanie bezstronnych instytucji zobowiązanych do przestrzegania praworządności w celu dopilnowania, by podejmowane reformy były również **realizowane i egzekwowane w praktyce**; oraz zadbać o budowanie zdolności także **poza instytucjami** w celu poprawy dostępu obywateli do usług publicznych, takich jak bezpieczeństwo i sprawiedliwość;
- efektywnie korzystać z metod **dzielenia się wiedzą i rozwijania zdolności**, w tym wykorzystywać doświadczenia państw członkowskich UE w dziedzinie transformacji;
- angażować się w **wydajną współpracę i koordynację** z państwami członkowskimi UE, w tym w ewentualne inicjatywy w zakresie wspólnego planowania oraz z innymi darczyńcami i podmiotami.

1. W JAKI SPOSÓB UE MOŻE POMÓC STWORZYĆ WARUNKI DLA POMYŚLNEGO PROCESU TRANSFORMACJI?

Decyzja, w jaki sposób zarządzać okresem transformacji i okresem przemian, leży w gestii poszczególnych państw partnerskich. UE z kolei może wykorzystać swoje metody wspierania wewnętrznych procesów oraz sprzyjać tworzeniu korzystnych warunków dla tego procesu. Postępując w ten sposób, Komisja musi przestrzegać faktu odpowiedzialności kraju partnerskiego za ten proces, jak również zasady spójności polityki na rzecz rozwoju w dziedzinach polityki, które mają wpływ na kraje rozwijające się, oraz zasady koncentrowania się na określonych sektorach w odniesieniu do współpracy na rzecz rozwoju. Ponadto wsparcie UE musi brać pod uwagę długoterminowy charakter demokratycznych i gospodarczych procesów transformacji. Kompleksowe i zrównoważone podejście pozwoli UE wspierać i pobudzać proces transformacji, który często jest chwiejny lub zatrzymuje się w martwym punkcie.

Nie ulega wątpliwości, że stopień i tempo przemian w poszczególnych krajach partnerskich może być bardzo zróżnicowany. Równocześnie reformy mają za zadanie w sposób kompleksowy wyeliminować istniejące niedociągnięcia. Reformy polityczne są niewystarczające, jeśli nie ma niezawisłego i odpowiedzialnego sądownictwa oraz organu ds. konkurencji i skutecznej polityki antykorupcyjnej, gdyż są one niezbędne, by umożliwić inwestycje pobudzające rozwój gospodarczy. Ważna jest także dobra koordynacja między różnymi organami zaangażowanymi w proces reform. W krajach objętych procesem rozszerzenia, to, co pomogło rządowi skoncentrować się na wszechstronnym programie reform, to między innymi fakt, że rządy utworzyły ministerstwa lub urzędy ds. integracji europejskiej wraz z funkcjami koordynacyjnymi i postępowały zgodnie z jasno określonym programem politycznym zakładającym dostosowanie do standardów europejskich oraz dorobku prawnego UE.

Ustalanie kolejności reform w dużym stopniu zależy od kontekstu i należy dążyć do równowagi między reformami prowadzącymi do natychmiastowych rezultatów, które służą utrzymaniu rozmachu zmian politycznych i społecznych oraz zachowaniu powszechnego poparcia dla całego procesu i długoterminowych reform. Kombinacja różnych strategii politycznych będzie się różnić w zależności od potrzeb i aspiracji kraju, którego dotyczy, oraz najważniejszych czynników motywujących ludność do dążenia do przemian społecznych.

1.1. Wsparcie na rzecz procesu politycznego i sprawowania rządów sprzyjających włączeniu społecznemu

Polityka rozszerzenia UE prezentuje najbardziej kompleksowe podejście do wspierania procesu politycznego i sprawowania rządów sprzyjających włączeniu społecznemu. Instytucje demokratyczne, praworządność i poszanowanie praw człowieka leżą u podstaw kryteriów przystąpienia. Ważne przemiany polegające na zastąpieniu reżimów komunistycznych realną demokracją w państwach członkowskich w Europie Środkowej i Wschodniej były możliwe dzięki jasno określonej woli obywateli i woli politycznej władz wyłonionych w wyborach. Procesy te były wspierane przez UE między innymi w postaci pomocy finansowej, wsparcia ekspertów oraz negocjacji w sprawie przystąpienia.

UE w dalszym ciągu umacnia swoje wsparcie dla demokracji na całym świecie zgodnie z konkluzjami Rady z 2009 r., w których wzywa się do kompleksowego podejścia UE². Przykład Tunezji i Boliwii ilustruje wykorzystanie wszystkich odpowiednich instrumentów unijnych³.

UE udziela wsparcia przede wszystkim w czterech głównych obszarach: stanowienie procesów konstytucyjnych i wyborczych; wzmocnienie pozycji instytucji demokratycznych; podkreślanie wymiaru społeczeństwa politycznego i obywatelskiego; oraz stopniowy rozwój demokratycznej kultury politycznej. Uwaga tradycyjnie skoncentrowana na zapewnieniu **wiarygodnych wyborów i bezpieczeństwa** oraz na wzmocnieniu roli **władzy wykonawczej rządu** w coraz większym stopniu przenosi się również na kwestię wzmocnienia roli zgromadzeń konstytucyjnych i **ustawodawczych** oraz wprowadzenia w życie skutecznych mechanizmów kontroli i równowagi⁴. UE zacieśnia również w sposób bezstronny swoją współpracę z **partiami politycznymi** (np. w Tunezji), prowadząc działania zmierzające do rozwoju zdolności i ułatwiając wielostronny dialog.

Ponadto w polityce rozwoju UE nastąpił strategiczny zwrot w kierunku większego nacisku na prawa człowieka, demokrację, praworządność oraz inne elementy dobrego sprawowania rządów w związku z propozycją, by programy współpracy UE odgrywały większą rolę w tej dziedzinie⁵.

UE i jej państwa członkowskie poprawiają również skuteczność i spójność swojego wsparcia na rzecz praw człowieka w krajach partnerskich. W tym celu opracowywane są kompleksowe **krajowe strategie dotyczące praw człowieka**. Strategie określają obszary priorytetowe dla działań UE, przedstawiają informacje o prawach człowieka oraz dialogu politycznym na wszystkich szczeblach i zostaną uwzględnione w procesie decyzyjnym oraz w trakcie programowania i wdrażania pomocy finansowej, w tym wsparcia budżetowego. Strategie te zostaną również wzięte pod uwagę w sprawozdaniach z postępu prac w dziedzinie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), tak aby zapewnić spójne stosowanie zasady „więcej za więcej” w regionie objętym EPS.

Obecnie UE udoskonala swoje narzędzia analityczne wykorzystywane przy opracowywaniu **strategii demokratyzacji** przy pomocy profili demokracji w sprawach pilotażowych, które służą określaniu struktur i procesów politycznych oraz przedstawiają informacje na temat programowania UE i dialogu politycznego. Są one źródłem informacji na temat systemu prawnego, horyzontalnego i wertykalnego podziału kompetencji, systemu konstytucyjnego i wyborczego, a także pozwalają spojrzeć na wydajność i skuteczność praworządności, sektora publicznego i jego zdolność do stymulowania lub wspierania trwałego rozwoju.

1.2. Wspieranie procesu tworzenia instytucji i państwa prawa

Ustanowienie i konsolidacja niezależnych, przejrzystych i skutecznych instytucji ma ogromne znaczenie dla budowania zaufania w państwie będącym w okresie transformacji i dla

² Konkluzje Rady UE w sprawie wsparcia demokracji w stosunkach zewnętrznych UE, Bruksela, 17 listopada 2009 r., i towarzyszący mu plan działania.

³ Dokument roboczy służb Komisji, sekcja 2.1.1.

⁴ Ibidem, pkt 2.1.1; zob. również dokument referencyjny „Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments” (Angażowanie i wspieranie parlamentów na całym świecie: strategie i metody WE w dziedzinie wspierania parlamentów).

⁵ Komunikat w sprawie zwiększania wpływu polityki UE na rzecz rozwoju: program na rzecz zmian („Program na rzecz zmian”), sekcja 2; oraz konkluzje Rady z dnia 14 maja 2012 r.

tworzenia podstaw dalszego rozwoju, jak również dla zwalczania korupcji i przestępczości zorganizowanej na początku procesu reform – jest to ważny wniosek wyciągnięty w kontekście reform związanych z ostatnimi rozszerzeniami UE. Stabilność makroekonomiczna może się umacniać, jeśli istnieją warunki przyciągające inwestorów i pozwalające przedsiębiorcom prosperować. Wymaga to niezależnego sądownictwa zdolnego rozstrzygać spory, wyraźnie uregulowanych praw własności oraz przestrzegania zasady praworządności. Ponadto wiarygodne instytucje są potrzebne, aby uniknąć rozdzwieniu między przepisami prawnymi i kompetencjami w zakresie ich wdrażania i egzekwowania, co w praktyce może udaremnić lub spowolnić faktyczną zmianę i sprzyjać korupcji.

Niezawisłe sądownictwo musi stać na straży praworządności oraz ochrony praw człowieka. Może to stanowić szczególny problem, bowiem sędziowie i prokuratorzy mianowani za poprzednich, niedemokratycznych systemów mogliby podważyć wysiłki na rzecz reform. Jednocześnie lustracja (tj. zwolnienie ze stanowisk osób, które miały związek z nadużyciami popełnionymi w poprzednim systemie) lub procedury weryfikacji niosą ze sobą ryzyko dalszego upolitycznienia systemu przez dłuższy okres czasu. Dlatego też należy przyjąć zrównoważone podejście, w ramach którego powinno się również zbadać możliwości pociągania do odpowiedzialności sędziów i prokuratorów w czasie postępowań dyscyplinarnych lub karnych. Jednocześnie rozwój potencjału powinien przyczynić się do zapewnienia obywatelom lepszego dostępu do usług w dziedzinie bezpieczeństwa i sprawiedliwości (na przykład poprzez podnoszenie świadomości), co samo w sobie jest niezwykle istotne, jeśli proces transformacji ma być stabilny i zgodny z prawem.

Konieczna jest reforma administracji publicznej, tak aby działała w interesie obywateli. Niezależne organy nadzoru, takie jak rzecznicy, agencje antykorupcyjne lub inspektorzy ochrony danych są niezbędni, by móc kontrolować pracę innych instytucji państwowych i chronić praw obywateli. Takie nowe instytucje mogą zapewnić konkretne i widoczne postępy w zakresie praworządności i poszanowania praw człowieka oraz zwiększenia zaufania obywateli, o ile są tworzone przy założeniu ich faktycznej niezależności i posiadają wystarczające środki, by realizować swoje zadania w efektywny sposób.

UE może przyczynić się do rozwoju instytucjonalnego na różne sposoby, między innymi w drodze wsparcia finansowego, dialogu politycznego i współpracy technicznej. Na przykład instrument pomocy przedakcesyjnej w obszarze polityki rozszerzenia był wsparciem dla krajów Bałkanów Zachodnich w ich wysiłkach na rzecz reform. Ponadto kompleksowe ramy instytucjonalne zapewnią trwałość dokonanych reform. Takie ramy należy jednak dobrze wyważyć i ustanowić mechanizmy kontroli i równowagi. Skoncentrowanie zbyt wielu uprawnień w jednej lub kilku instytucjach stwarza ryzyko nadużyć takich uprawnień bądź ryzyko zaprzepaszczenia efektów procesu reform poprzez zamknięcie takich instytucji.

1.3. Wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego

Program reform dla poszczególnych krajów

W wyniku niepewności gospodarczej i politycznej transformacja powoduje często krótkookresowe pogorszenie wskaźników wzrostu i zatrudnienia, a także rachunków publicznych i zewnętrznych. Sytuacja, w rezultacie której wzrasta bezrobocie i ubóstwo, może zagrażać zasadności procesu demokratyzacji i prowadzić do nasilenia się emigracji i zjawiska drenażu mózgow. W dłuższej perspektywie reformy muszą spełniać oczekiwania obywateli dotyczące takich kwestii jak godne miejsca pracy, możliwości gospodarcze i sprawiedliwość społeczna.

Doświadczenia z krajów, które przeprowadziły skuteczne reformy sprawowania rządów, np. państwa członkowskie, które przystąpiły do UE w ostatniej dekadzie⁶, faktycznie pokazują, że reformy te są często powiązane z procesami rozwoju gospodarczego i społecznego. Kraje te przyjęły w programie reform gospodarczych cztery priorytety: stabilizację makroekonomiczną, prywatyzację i restrukturyzację przedsiębiorstw, poprawę otoczenia biznesowego oraz poprawę wyników rynków pracy. Wymienione priorytety służyły osiągnięciu nadrzędnego celu, jakim był większy wzrost produktywności w celu podniesienia standardów życia i poprawy spójności ekonomicznej i społecznej oraz dobrobytu w zrównoważony sposób. Reforma i rozwój finansów publicznych odegrały równie ważną rolę w zapewnianiu środków na wspieranie innych reform gospodarczych oraz utrzymanie i dalszy rozwój odpowiedniego poziomu usług publicznych.

Nawet jeśli ogólne cele długoterminowe nowych przywódców tych państw były zbieżne, to wystąpiły znaczne różnice między priorytetami, kolejnością i tempem reform. Niektóre kraje (Polska, Republika Czech, Estonia) szybko przeprowadziły radykalne reformy, których celem było stworzenie warunków sprzyjających ożywieniu gospodarczemu (tzw. „terapia szokowa”) pomimo wystąpienia dotkliwych negatywnych skutków w perspektywie krótkookresowej, takich jak spadek produkcji, bezrobocie i recesja. Pozostałe kraje (takie jak Węgry czy Słowenia) obrały bardziej miarowe podejście, realizując krok po kroku reformy makroekonomiczne, strukturalne i instytucjonalne, unikając tym samym nagłych zmian w produkcji, zatrudnieniu i opiece społecznej. Dzięki temu przedsiębiorstwa krajowe i podmioty gospodarcze miały czas na przystosowanie się do nowych warunków otwartej gospodarki rynkowej.

UE dysponuje szerokim zestawem środków wsparcia. Wsparcie budżetowe, w tym umowy dotyczące budowy państwowości w stosownych przypadkach, można wykorzystać w celu wspomagania państw w procesie wzmocnienia transformacji i stabilizowania ich krótkoterminowych perspektyw wzrostu i zatrudnienia w fazie początkowej, która charakteryzuje się niepewnością, przy unikaniu jednocześnie nadmiernego przyrostu długu zewnętrznego lub publicznego. By sprostać konkretnym potrzebom w okresie transformacji, stosowane mogą być również inne formy pomocy na rzecz rozwoju, w tym pomoc oparta na projektach (zob. przykład Wybrzeża Kości Słoniowej) i pomoc techniczna.

Pomoc przy tworzeniu godnych miejsc pracy i bezpiecznego otoczenia biznesowego

W perspektywie długoterminowej UE może pomóc krajom partnerskim w tworzeniu bardziej **solidnej polityki i ram regulacyjnych**, które będą zdolne przyciągnąć inwestycje prywatne, pobudzić przedsiębiorczość, wypromować MŚP, zapewniając przy tym skuteczne i efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi, zwiększając zdolność w zakresie poboru podatków, ulepszające rolnictwo, a także wzmocniając współpracę i integrację gospodarczą z innymi krajami⁷. Umowy handlowe i instrumenty, a także pomoc na rzecz wymiany handlowej, mogą przyczynić się do stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju gospodarczego i integracji regionalnej. Podobnie ma się sytuacja przy tworzeniu **stabilnego, przewidywalnego i bezpiecznego środowiska** dla biznesu, gdzie wsparcie nadal ma zasadnicze znaczenie. Często konieczne jest także (ponowne) zdefiniowanie praw własności, prawa własności gruntów oraz roli sektora prywatnego. Na przykład w państwach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej za sprawą instytucji prawnych i regulacyjnych nadzorujących

⁶ Zob. Europejskie Kompendium Transformacji.

⁷ Program działań na rzecz zmian, sekcja 3. Obejmuje rozwijanie zdolności w zakresie zrównoważonego rozwoju charakteryzującego się niską emisją i odpornością na zmiany klimatu, w tym dostęp do zrównoważonych źródeł energii.

działalność przedsiębiorstw, bezpiecznych przepisów w zakresie prawa własności i umów, uproszczenia procedur regulacyjnych oraz procedur udzielania zezwoleń, jak również za sprawą odpowiedniego systemu bankowego poprawiły się warunki inwestowania. Podobnie nastąpiła też poprawa warunków dla rolnictwa w wyniku reformy rynku gruntów obejmującej m.in. prawa własności, kwestie podatkowe, kataster i rejestr.

UE może wspierać odnośne reformy poprzez **umowy dotyczące reform sektorowych** w połączeniu z pogłębionym dialogiem politycznym. Ponadto może ona wspierać i ułatwiać budowanie potencjału **lokalnych przedsiębiorstw**, w szczególności mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (zob. przykład funduszu SANAD w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej)⁸. Innym skutecznym sposobem na przyciągnięcie inwestorów, wzmocnienie relacji między bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi i lokalnymi przedsiębiorstwami oraz na pobudzanie wzrostu zatrudnienia może być **partnerstwo z sektorem prywatnym**. Wprowadzone przez UE regionalne instrumenty łączące w sobie pożyczki i dotacje sprawdziły się jako sposób na wykorzystanie znacznych dodatkowych środków finansowych poprzez połączenie dotacji unijnych z innymi źródłami, takimi jak pożyczki z europejskich instytucji finansowych, w tym Europejskiego Banku Inwestycyjnego⁹.

Wsparcie przy budowie gospodarki i społeczeństw sprzyjających włączeniu społecznemu

Równie ważne dla UE jest dalsze wspieranie krajów partnerskich w ich wysiłkach, by spełniać dążenia obywateli w kierunku większej **sprawiedliwości, włączenia społecznego i ochrony socjalnej** (specjalny komunikat na temat ochrony socjalnej jest spodziewany w drugiej połowie 2012 r.). Wsparcie jest szczególnie potrzebne w przypadku działań promujących świadczenie usług społecznych i publicznych na rzecz wszystkich grup ludności. W tym zakresie organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odgrywać ważną rolę poprzez promowanie etycznych i sprawiedliwych modeli biznesowych sprzyjających włączeniu społecznemu. Należy w szczególności promować zaangażowanie młodych ludzi – przyszłych przywódców.

Transformacja to również krytyczny moment na podjęcie konkretnych kroków w celu promowania **równości płci i wzmocnienia pozycji kobiet** jako kluczowych uczestników w okresie transformacji w celu poprawy ich bezpieczeństwa i zwiększenia ich uczestnictwa poprzez środki takie jak sektorowe wsparcie budżetowe i działania w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR) (zob. na przykład Maroko i Afganistan)¹⁰.

1.4. Wsparcie dla zapobiegania konfliktom, budowania pokoju i bezpieczeństwa

Niektóre procesy transformacji zmierzające w kierunku ustroju demokratycznego niosą ze sobą istotne wyzwania dwojakiego rodzaju: dopilnowanie, by bezpieczeństwo i pokój przyczyniały się do zrównoważonego rozwoju oraz by rozwój przyczyniał się do umacniania pokoju i stabilności.

Wydarzenia takie jak wybory, zmiany w rządzie lub (zmieniony) przydział zasobów mogą wywołać wybuch przemocy lub konfliktów zbrojnych i spowodować komplikacje w często niestabilnym procesie transformacji, szczególnie w tych społeczeństwach, które nie

⁸ Dokument roboczy służb Komisji, sekcja 2.1.5.

⁹ Ibidem, sekcja 1.4.

¹⁰ Ibidem, zob. odpowiednio sekcje 2.1.2 i 2.1.3.

ustanowiły jeszcze skutecznych i legalnych ram instytucjonalnych w celu pokojowego rozwiązania konfliktów.

Wsparcie UE w takich warunkach wymaga podejścia, które uwzględni sytuację konfliktu i kontekst. W zwalczaniu zasadniczych przyczyn konfliktu należy unikać zwiększania zależności, władzy i protekcji pewnych grup lub wywierania negatywnego wpływu na mechanizmy obronne. Należy wypracować szczegółowe podejście oraz zwrócić uwagę na zagadnienia dotyczące sytuacji poszczególnych państw w drodze specjalnej analizy konfliktów. W wielu przypadkach taka analiza pozwoli ujawnić konkretne kwestie związane z celami w zakresie budowania pokoju, opracowanymi przez Międzynarodowy dialog w zakresie budowania pokoju i państwowości oraz zatwierdzonymi przez społeczność międzynarodową, w tym UE¹¹. Cele te odwołują się do potrzeby procesu politycznego sprzyjającego włączeniu społecznemu i pojednania, dialogu międzykulturowego, dostępu do bezpieczeństwa, sprawiedliwości i miejsc pracy oraz odpowiedzialnego i skutecznego gospodarowania zasobami.

W każdym przypadku wsparcie UE wymaga zastosowania szerszego podejścia, które uwzględni wszystkie istotne dziedziny, w tym pojednanie i wsparcie osób wysiedlonych, zapobieganie sytuacjom kryzysowym, reformę sektora bezpieczeństwa, odporność na zmiany klimatyczne, trwałe i odpowiedzialne gospodarowanie zasobami, praworządność, demokratyzację, społeczeństwo obywatelskie, prawa człowieka, reformę administracji publicznej i świadczenie usług publicznych. Unia Europejska przyczyniła się na przykład do pojednania w państwach powstałych po rozpadzie byłej Jugosławii, a wyraźnie postawione warunki przystąpienia zagwarantowały ściganie zbrodni wojennych oraz współpracę z Międzynarodowym Trybunałem Karnym dla Byłej Jugosławii.

Reforma sektora bezpieczeństwa stanowi szczególne wyzwanie na drodze do zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności. Zasadniczo priorytetem jest lepszy nadzór cywilny nad usługami bezpieczeństwa, ponieważ podnosi on skuteczność, zwiększa odpowiedzialność i pozytywnie wpływa na postępowanie szerokiej gamy podmiotów zapewniających bezpieczeństwo. Udział społeczności i grup społeczeństwa obywatelskiego może sprawić, że świadczenie usług bezpieczeństwa będzie skuteczniejsze i bardziej odpowiedzialne. Szczególną uwagę należy zwrócić na rolę i prawa słabszych grup społecznych. W ramach kompleksowego podejścia Unii Europejskiej jej wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) może również odgrywać ważną rolę w sprostaniu najistotniejszym wyzwaniom w okresie transformacji. Począwszy od 2003 r. UE zapewnia między innymi szkolenia, doradztwo lub opiekę mentorską w zakresie wspierania reformy sektora bezpieczeństwa, monitoruje plany pokojowe lub wspiera bezpieczeństwo, często w ramach mandatu ONZ. W tym celu stosuje cywilne lub wojskowe środki wsparcia.

2. W JAKI SPOSÓB UE MOŻE UDOSKONALIĆ SWOJE NARZĘDZIA I PODEJŚCIE?

2.1. Reagowanie na potrzeby społeczeństw partnerskich

By zapewnić pokojową i pomyślną transformację, konkretne reformy w każdym kraju powinny wychodzić naprzeciw potrzebom obywateli, **określonym niezależnie przez dany kraj**. Choć kluczowe potrzeby i wyzwania w krajach będących w okresie transformacji znacznie się między sobą różnią, bardzo często mają one punkty wspólne:

¹¹ Forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy zorganizowane w 2011 r. w Pusanie.

- pojednanie narodowe i dążenie do ogólnokrajowego konsensusu w zasadniczych kwestiach;
- ustanowienie prawidłowo funkcjonujących instytucji demokratycznych i procesów;
- unikanie nadmiernego spadku dochodów i wskaźników zatrudnienia oraz przywrócenie lub utrzymanie stabilności makroekonomicznej;
- wspieranie długoterminowego rozwoju społeczno-gospodarczego i włączenia społecznego, które idą w parze z godziwą pracą, możliwościami ekonomicznymi, podstawowymi świadczeniami socjalnymi, w tym wysokiej jakości opieką zdrowotną, edukacją oraz sprawiedliwością społeczną;
- tworzenie otoczenia sprzyjającego przedsiębiorstwom, (ponowne) zdefiniowanie praw własności i roli sektora prywatnego, a także przegląd funkcjonowania rynku; oraz
- w razie konieczności przywracanie bezpieczeństwa, sprawiedliwości i praworządności.

Jako że sytuacja w poszczególnych krajach jest bardzo zróżnicowana, **nie ma jednej recepty** na udany proces transformacji lub reakcję UE. Na przykład kraj o niestabilnej sytuacji należący do grupy państw najsłabiej rozwiniętych, takich jak Birma/Związek Myanmar, może wymagać nieco innej reakcji niż bardziej zaawansowane kraje o średnim dochodzie, takie jak Tunezja lub Egipt.

Wsparcie UE powinno być przy tym tak dostosowane, aby uwzględniać konkretną sytuację i potrzeby każdego kraju wraz z wartością dodaną, jaką wsparcie UE może wnieść, oraz ocenę szczególnych interesów i ewentualnych zagrożeń dla UE. Punktem wyjścia powinna być własna ocena potrzeb poszczególnych państw i sposobów ich zaspokojenia. Szybkie wysłanie, w początkowej fazie transformacji, **wspólnej misji służb UE** z udziałem wszystkich podmiotów odpowiedzialnych za różne dostępne instrumenty jest kluczem do terminowego przygotowania kompleksowej i zintegrowanej odpowiedzi o długotrwałym zasięgu. Na przykład w ramach polityki rozszerzenia przekonano się, że misje w zakresie wzajemnej oceny z udziałem ekspertów z państw członkowskich, jak również szeroko zakrojone konsultacje z innymi darczyńcami, organizacjami międzynarodowymi oraz ze społeczeństwem obywatelskim procentują w przygotowaniach pomocy UE. W kontekście pomocy na rzecz wymiany handlowej UE zapewniła również wsparcie przy ocenie potrzeb w dziedzinie wymiany handlowej, badaniach diagnostycznych i opracowaniu strategii handlowej poprzez specjalne programy realizowane w państwach Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP).

2.2. Ugruntowanie procesu za pomocą pierwszych osiągnięć

Biorąc pod uwagę niepewność i brak stabilności, jakie towarzyszą procesowi transformacji, zasadnicze znaczenie ma to, aby możliwie jak najszybciej osiągnąć wymierne postępy, tak aby zdobyć zaufanie i wspierać stabilność polityczną, a także spójność społeczną. Choć wprowadzane są strategie długoterminowe, do ewentualnych obszarów, w których można liczyć na takie wczesne postępy, można zaliczyć prawa i wolności demokratyczne, w tym prawa kulturalne, tworzenie miejsc pracy oraz usuwanie przeszkód na drodze do wzrostu gospodarczego, świadczenie usług publicznych, w tym podstawowych usług socjalnych, jak

również odzyskiwanie utraconego majątku i przywracanie źródeł utrzymania, szczególnie na obszarach, w których zakończył się konflikt.

W dziedzinie **demokratycznego sprawowania rządów** typowe przykłady obszarów, na których możliwe jest szybkie osiągnięcie postępów, obejmują swobodę wypowiedzi i wiarygodne wybory (zob. przykład Tunezji¹²), przedstawicielskie i legalne zgromadzenie konstytucyjne oraz uchwalenie nowej konstytucji w drodze procesów uczestnictwa. Jak pokazuje doświadczenie wyniesione z bieżących i przeszłych procesów rozszerzenia UE, zaufanie obywateli do praworządności i ochrony praw człowieka można wzmocnić poprzez konkretne wsparcie odpowiednich instytucji i ustanowienie niezależnych organów nadzoru, jak również poprzez lepszy dostęp do informacji i danych na temat kluczowych kwestii gospodarczych i społecznych.

W perspektywie krótkookresowej transformacja demokratyczna może osłabić wyniki gospodarcze, wskaźniki zatrudnienia i stabilność makroekonomiczną. Niezwykle istotne jest, by podejmowano środki i realizowano projekty, które mogłyby być pomocne w osiągnięciu szybkich postępów w **dziedzinie wytwarzania dochodów, sieci zabezpieczeń społecznych i świadczenia podstawowych usług** oraz by mogły one chronić przed nadmiernym wzrostem ubóstwa. Jest to często konieczne, aby uzyskać wsparcie na rzecz reform gospodarczych mające trwalszy skutek – lub przynajmniej przezwyciężyć opór wobec zmian. Na przykład w tym kontekście mogą być stosowane fundusze i projekty promujące tworzenie miejsc pracy poprzez rozwój MŚP i programy mikrokredytów¹³. Realizację reform można również usprawniać na poziomie przemysłu, w szczególności tam, gdzie istnieje szansa, że takie reformy szybko się przyjmą i przyniosą wymierne rezultaty w zakresie dochodów i miejsc pracy.

W przypadku programów, które zakładają osiągnięcie szybkich efektów w postaci nowych miejsc pracy i krótkoterminowego zatrudnienia, należy jednak dążyć do długoterminowych działań następczych, na przykład w postaci szkoleń zawodowych i usług pośrednictwa pracy, które pomagają uczestnikom programu w znalezieniu stałej pracy. Potrzeba osiągnięcia szybkich efektów powinna być wpisana w długoterminowe strategie mające na celu tworzenie miejsc pracy i nie powinna ona skutkować namnożeniem się nowych zagwarantowanych praw oraz wystąpieniem niepewnych sytuacji.

W obszarze **bezpieczeństwa** często konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań, tak aby pomóc w ustabilizowaniu sytuacji w danym państwie po ewentualnym konflikcie oraz zapobiec dalszemu pogarszaniu się sytuacji i zaprzepaszczeniu efektów procesu transformacji. Przykładem udanych, choć bardzo różnych, działań wspierających UE jest negocjowanie i monitorowanie działań na rzecz pokoju (kraje objęte procesem rozszerzenia, Gruzja, Aceh/ Indonezja); wspieranie zarządzania granicami (kraje objęte procesem rozszerzenia, Libia); szkolenia dla funkcjonariuszy policji (kraje objęte procesem rozszerzenia, Afganistan); tymczasowe zagwarantowanie międzynarodowej administracji cywilnej lub funkcji związanych z zapewnianiem porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości (EULEX, Kosowo¹⁴); wspieranie Organizacji Narodów Zjednoczonych, na przykład w ramach operacji pomostowej (Czad i DRK) czy wsparcie misji obserwacyjnej ONZ, na przykład w Syrii.

¹² Dokument roboczy służb Komisji, sekcja 1.2.1.

¹³ Ibidem, sekcja 2.1.5.

¹⁴ Użycie tej nazwy nie ma wpływu na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244 oraz opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości na temat ogłoszenia przez Kosowo niepodległości.

2.3. Stosowanie zachęt, ograniczeń i uwarunkowań

Choć zachęty, ograniczenia i uwarunkowania nie mogą być głównym motorem reform, mogą one wspierać ten proces. Różne strategie polityki zewnętrznej UE, w tym polityka rozszerzenia, europejska polityka sąsiedztwa (EPS) i umowa z Kotonu z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku, zawierają takie środki. Mogą to być środki finansowe (na przykład w formie pomocy), gospodarcze (takie jak włączenie w europejskie sieci i dialog polityczny) lub polityczne (w tym dialog polityczny); mogą one być pozytywne lub negatywne (na przykład nakładać lub znosić sankcje). W obszarze polityki rozszerzenia, na przykład rozpoczęcie negocjacji w sprawie przystąpienia obwarowane jest szeregiem warunków takich jak demokracja, praworządność, przestrzeganie praw człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości. Ponadto w polityce handlowej ogólny system preferencji (GSP) zakłada zachęty, które mogą pośrednio sprzyjać reformom, nawet jeśli nie jest to celem polityki, zakładając, między innymi, że instrumenty handlowe muszą być zgodne z zasadami WTO.

Sankcje i środki ograniczające

Sankcje należące do szerokiego zestawu inicjatyw politycznych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE mogą mieć zasadnicze znaczenie dla podtrzymania impulsu politycznego do przemian i transformacji w sytuacjach, które w innym przypadku mogłyby ulec szybkiemu pogorszeniu. Sankcje te powinny być nakładane w miarę możliwości na poziomie ONZ, by zapewnić przyjęcie i wykonanie podobnych środków przez jak największą liczbę państw. Autonomiczne środki UE mogą w sposób terminowy i ukierunkowany uzupełniać środki ONZ. W przypadku gdy porozumienie na szczeblu ONZ nie jest możliwe, można skorzystać z autonomicznych środków UE w celu wywarcia presji w danym kraju lub sytuacji.

W przypadku pozytywnych zmian możliwe jest szybkie uchylene lub zmiana środków przez UE, tak by wspierać i promować procesy transformacji. Pewne ograniczone środki mogą zostać jednak utrzymane w celu zapobiegania zagrożeniom lub negatywnemu wpływowi na proces transformacji; takie środki mogą też zostać zawieszane, by utrwalić dokonane zmiany, zachowując jednocześnie metodę wywierania nieustannego wpływu w oczekiwaniu na dalsze zmiany.

Podejście oparte na zachętach

Podejście zakładające stosowanie zachęt w ramach polityki rozszerzenia UE przynosi pozytywne wyniki, na przykład na Bałkanach Zachodnich. Postępy na drodze do przystąpienia do UE związane są z konkretnymi działaniami przewidzianymi w programie reform. Na przykład zanim Czarnogóra mogła przystąpić do negocjacji akcesyjnych, musiała spełnić szereg priorytetów określonych w opinii Komisji w sprawie wniosku o członkostwo, wśród których znalazły się ważne aspekty związane z praworządnością i prawami człowieka. Również dialog w sprawie złagodzenia systemu wizowego z pięcioma krajami Bałkanów Zachodnich prowadzony był według szczegółowych harmonogramów zawierających konkretne punkty referencyjne i doprowadził do konkretnych postępów w takich obszarach, jak zabezpieczanie dokumentów oraz walka z korupcją i przestępczością zorganizowaną, jak również kontrola graniczna czy polityka migracyjna.

W europejskiej polityce sąsiedztwa obowiązuje zasada „więcej za więcej”. Państwa, które w szybszym tempie i w pogłębionym zakresie wprowadzają konkretne wymierne reformy demokratyczne, otrzymują większe wsparcie od UE. Aby urzeczywistnić to nowe podejście

zakładające stosowanie zachęt, opracowano dwa programy ogólne, w ramach których oferowane są dodatkowe zasoby zgodnie z zasadą „więcej za więcej”: Wsparcie na rzecz partnerstwa, reform i rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu (SPRING) w ramach Partnerstwa Południowego (zob. przykład Tunezji¹⁵) oraz program na rzecz integracji i współpracy (EaPIC) w ramach Partnerstwa Wschodniego. Z programów tych będą finansowane inicjatywy mające zaradzić nowym wyzwaniom związanym zwłaszcza z reformami demokratycznymi i społeczno-gospodarczym rozwojem sprzyjającym włączeniu społecznemu.

Podobne podejście można by zastosować w krajach nieobjętych europejską polityką sąsiedztwa, pod warunkiem że środki podjęte w celu rozwiązania kryzysów i wspierania społeczeństwa obywatelskiego, współpracy wśród władz lokalnych i kontaktów międzyludzkich wychodzą poza zakres zasady „więcej za więcej”.

Podejście zakładające stosowanie zachęt, przyjęte w inicjatywie na rzecz sprawowania rządów w ramach 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), nie do końca się sprawdziło, między innymi dlatego że wstępny przydział środków na sprawowanie rządów nie zapewniał dostatecznego rozróżnienia między krajami partnerskimi, a zobowiązania do podjęcia reform w przyszłości nie były wystarczająco monitorowane, co doprowadziło do zmniejszenia wpływu na wyniki sprawowania rządów.

Doświadczenie w tych różnych kontekstach faktycznie pokazuje, że skuteczne monitorowanie i swobodny dostęp do informacji na temat postępów rządu mają zasadnicze znaczenie przy wspomaganiu procesu reform i mogą odegrać ważną rolę w motywowaniu krajów partnerskich, by przyspieszyły proces reform. Jego wpływ może się jeszcze zwiększyć, jeśli w proces ten zaangażowanych będzie wiele zainteresowanych stron, a społeczeństwo będzie informowane o wynikach działań rządów (zob. przykład Beninu¹⁶).

Przy zachęcaniu do podejmowania reform należy zatem mieć na uwadze następujące wnioski:

- należy od początku jednoznacznie zdefiniować nagrody i przyznawać je za faktyczne osiągnięcia i namacalne wyniki;
- należy priorytetowo traktować programy pracy, które zwiększają odpowiedzialność i tym samym pogłębiają zobowiązanie do wyników i skutków;
- należy regularnie monitorować wyniki oraz eliminować niedociągnięcia poprzez podejmowanie odpowiednich działań następczych;
- należy omawiać postępy rządu w ramach otwartych konsultacji z udziałem szerokiego grona odbiorców; oraz
- należy przeprowadzić dialog ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

¹⁵ Dokument roboczy służb Komisji, sekcja 2.1.4.

¹⁶ Ibidem, sekcja 2.1.4.

2.4. Angażowanie wszystkich zainteresowanych stron

Doświadczenia państw członkowskich, które przystąpiły do UE w ubiegłym dziesięcioleciu, oraz państw objętych obecnie procesem rozszerzenia pokazują, że pomyślny proces transformacji musi cieszyć się szerokim poparciem społeczeństwa. Społeczeństwo obywatelskie, władze lokalne oraz duża grupa podmiotów niepublicznych (w tym partnerzy społeczni i gospodarczy, stowarzyszenia konsumenckie i sektor prywatny) mają do odegrania ważną rolę w krajowych reformach, bowiem mogą oni uwypuklić istniejące niedociągnięcia, wskazać konkretne rozwiązania i wywrzeć większą presję na władzach, by te kontynuowały proces transformacji.

Wspierająca rola UE nie ogranicza się do działań podejmowanych przez Komisję, Europejską Służbę Działań Zewnętrznych i państwa członkowskie; inne instytucje UE, takie jak Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów także mają do odegrania ważną rolę¹⁷.

Szczególne wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego

Unia Europejska ma do dyspozycji różne narzędzia służące wspieraniu lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego (OSO), w tym Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), instrumenty społeczeństwa obywatelskiego na rzecz rozszerzenia i sąsiedztwa, Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejski Fundusz na rzecz Demokracji, program tematyczny na rzecz podmiotów niepaństwowych i władz lokalnych w ramach Instrumentu Współpracy na rzecz Rozwoju (DCI) i programów wspierających budowanie zdolności w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i DCI. Doświadczenie związane z polityką UE w dziedzinie rozszerzenia pokazuje, że ważne jest tworzenie sprzyjających warunków (ramy prawne i zasady finansowania, włączenie społeczne w procedurach dotyczących konsultacji politycznych), co umożliwia społeczeństwu obywatelskiemu w danym kraju zrównoważony rozwój. W związku z tym wszystkie instrumenty UE w tej dziedzinie służą wzmocnieniu pozycji podmiotów w oparciu o ich potencjał i atuty w ich własnych obszarach i mają kluczowe znaczenie dla rozwiązania kwestii społeczno-gospodarczych, sporów politycznych lub konfliktów interesów.

Platformy i sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego dowiodły, że odgrywają ważną rolę w zwiększaniu zasięgu oddziaływania społeczeństwa obywatelskiego. Sprzyjające warunki powinny być przedmiotem dialogu politycznego prowadzonego z rządami partnerskimi w celu zapewnienia społeczeństwu obywatelskiemu przestrzeni do działania. Tam, gdzie nie jest to możliwe, EIDHR jest odpowiednim instrumentem wspierania społeczeństwa obywatelskiego, gdyż w razie potrzeby może być stosowany bez zgody rządu.

Komunikat w sprawie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego przewidziany jest na drugą połowę 2012 r.

Pluralistyczny dialog i konsultacje

Dialog polityczny odgrywa ważną rolę we wspieraniu krajów partnerskich w udanej realizacji reform politycznych, społecznych i gospodarczych. Na przykład regularne spotkania z udziałem przedstawicieli państw objętych procesem rozszerzenia mają zasadnicze znaczenie dla procesu stabilizacji i stowarzyszenia oraz służą dalszemu wzmocnieniu w drodze dialogu z poszczególnymi krajami, takim jak zorganizowany dialog na temat sądownictwa z Bośnią i

¹⁷ Ibidem, sekcja 2.1.3.

Hercegowiną. Delegatury UE mogą ułatwiać prowadzenie dialogu, a dzięki udziałowi państw członkowskich, w stosownych przypadkach, rola dialogu może się zwiększyć.

W przeszłości UE prowadziła dialog polityczny przede wszystkim z partnerami rządowymi. Niemniej jednak zdobyła pewne pozytywne doświadczenie, prowadząc dialog z udziałem wielu zainteresowanych stron. Inspirującym przykładem jest zorganizowany dialog na temat zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju. Kolejnym inspirującym doświadczeniem jest konferencja pod hasłem „Mów otwarcie!” („Speak up!”) zorganizowana przez Komisję w kontekście procesu rozszerzenia w 2011 r., w której uczestniczyli dziennikarze i przedstawiciele mediów, by omówić wyzwania dotyczące wolności słowa i mediów na Bałkanach Zachodnich i w Turcji. Społeczeństwo obywatelskie w państwach objętych procesem rozszerzenia wnosi również cenny wkład w roczne sprawozdania Komisji Europejskiej z postępów oraz w przygotowania projektów finansowanych w ramach IPA.

UE powinna czynnie promować dialog polityczny sprzyjający większemu włączeniu społecznemu oraz wspierać zaangażowanie szerokiego kręgu zainteresowanych stron w proces reform (zob. przykład Beninu w ramach inicjatywy EFR dotyczącej sprawowania rządów¹⁸); proces realizowany w państwach objętych procesem rozszerzenia jest tego dobrym przykładem. Należy w pełni wykorzystać instrumenty dostępne w celu wspierania społeczeństwa politycznego i obywatelskiego w tym kontekście, biorąc jednocześnie pod uwagę drażliwe kwestie legitymacji, odpowiedzialności i reprezentatywności.

UE powinna również pomóc państwom będącym w okresie transformacji w konsultacjach z (nowo pojawiającymi się) podmiotami politycznymi, władzami lokalnymi oraz szeregiem podmiotów niepaństwowych, o których mowa powyżej. Istotne znaczenie ma również zaangażowanie poszczególnych grup społeczeństwa, takich jak młodzież, kobiety i grupy zmarginalizowane (mniejszości, osoby ubogie, przesiedleńcy). Jeżeli chodzi o reformy gospodarcze i rozwój sektora prywatnego, zasadnicze znaczenie ma ponadto aktywny dialog podmiotów sektora publicznego i prywatnego.

2.5. Rozwijanie zdolności w zakresie dzielenia się wiedzą i rozwoju

Platformy dzielenia się wiedzą

Europejskie Kompendium Transformacji, służące rozpowszechnianiu informacji na temat transformacji, zostało udostępnione za pośrednictwem internetowej interaktywnej bazy danych i mogą z niej obecnie korzystać różne zainteresowane strony na całym świecie.

Komisja powinna stworzyć **szerszą platformę** lub sieć dzielenia się wiedzą na temat zagadnień dotyczących transformacji demokratycznej z krajami rozwijającymi się, innymi darczyńcami, wschodzącymi gospodarkami, społeczeństwem obywatelskim, sektorem prywatnym i innymi zainteresowanymi stronami. Taka platforma mogłaby zostać udostępniona w ramach istniejącej platformy *capacity4dev*.

Partnerstwo i rozwój zdolności

Na forum wysokiego szczebla w sprawie skuteczności pomocy, zorganizowane w listopadzie 2011 r. w Pusanie w Korei Południowej, zaczęto skłaniać się w kierunku bardziej nowoczesnego podejścia do rozwoju zdolności polegającego nie tylko na pomocy technicznej

¹⁸ Ibidem, sekcja 2.1.4.

i szkoleniach, ale także na wspieraniu procesu zmian i reform, w tym lepszego dostępu do wiedzy.

We wspieraniu procesów transformacji UE powinna usprawnić rozwój zdolności i współpracę techniczną z partnerami. Źródłem inspiracji mogą być innowacyjne narzędzia opracowane w polityce rozszerzenia, które już obejmują kraje sąsiedzkie. Do takich narzędzi należy przede wszystkim:

- **TAIEX** (Biuro Wymiany Informacji i Pomocy Technicznej), które zapewnia wsparcie w postaci wiedzy specjalistycznej unijnego sektora publicznego w zakresie harmonizacji, stosowania i egzekwowania przepisów UE.
- **Partnerstwo**, które przyczynia się do rozwoju instytucjonalnego poprzez partnerstwa między instytucjami publicznymi w krajach będących beneficjentami i ich odpowiednikami w państwach członkowskich UE. Wraz z programem **SIGMA** (wsparcie na rzecz poprawy sprawowania rządów i zarządzania), partnerstwo służy wspieraniu reform administracji publicznej i przyczynia się do rozwoju nowoczesnych i wydajnych administracji w krajach będących beneficjentami.
- Realizowany w ramach Partnerstwa Wschodniego **kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego (CIB)** w szczególności odnosi się do reform instytucji w obszarach związanych z nowymi umowami dwustronnymi z UE¹⁹. W ramach CIB każde państwo określiło swoje własne najważniejsze wyzwania związane z reformami i opracowało wszechstronne plany reform instytucjonalnych.

Poza sąsiedztwem wypracowano rozwiązania *ad hoc* w celu mobilizacji ekspertów w ramach różnych instrumentów zewnętrznych, takich jak fachowe instrumenty wdrażane w ramach Instrumentu na rzecz Stabilności lub wiedzy ekspercka UE w zakresie migracji (MIEUX) w ramach DCI, co sprzyja partnerskiemu transferowi wiedzy i *know-how* do krajów będących beneficjentami.

2.6. Współpraca z państwami członkowskimi, innymi darczyńcami i organizacjami

UE i jej państwa członkowskie powinny w coraz większym stopniu „działać jednomyślnie” w celu wspierania społeczeństw będących w okresie transformacji, co pozwoliłoby uniknąć powielania działań, zaniedbań lub sprzeczności, a także poprawiłoby wpływ i skuteczność działań UE. Powinny one nadal dążyć do większej spójności wewnętrznej i synergii w dialogu, programach i działaniach oraz w stosownych przypadkach wykorzystywać wspólne programowanie. Napawające optymizmem osiągnięcia w dziedzinie wspierania demokracji, wybiegające poza skuteczne reformy w ramach procesu rozszerzenia, obejmują:

- plan działania UE na rzecz wspierania demokracji, który stanowi ramy dla wspólnych unijnych ustaleń, podejścia i programowania (np. w Boliwii i Tunezji);
- krajowe strategie UE w zakresie praw człowieka, przygotowane wspólnie przez Komisję, ESDZ i państwa członkowskie; oraz
- przewidywane wspólne dokumenty ramowe nakreślające wspólne podejście strategiczne w odniesieniu do krajów partnerskich we wszystkich obszarach polityki.

¹⁹ Umowy o stowarzyszeniu, umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu, ułatwieniach wizowych, liberalizacji reżimu wizowego i readmisji

Mogą one okazać się szczególnie przydatne przy koordynacji politycznej odpowiedzi UE na procesy transformacji.

Przy wspieraniu procesu transformacji UE powinna rozważyć możliwości **współpracy trójstronnej** oraz inne warianty współpracy z krajami rozwijającymi się, które także jawią się jako promujący współpracę na rzecz rozwoju oraz posiadają świeżo zdobyte doświadczenie związane z przejściem do demokracji.

Należy także dążyć do wzmocnienia współpracy z **regionalnymi organizacjami i sieciami**, które mogą wywołać efekt dźwigni oraz stanowić główny katalizator w konsolidowaniu reform i integracji regionalnej w swoich regionach. Mogą one obejmować regionalne zgromadzenia parlamentarne lub regionalne komisje wyborcze; być pomocne w procesach konstytucyjnych, wyborczych i rozwijaniu zdolności w swoich regionach i przy tym polegać na regionalnych sprawdzonych praktykach. Działania te zwiększyłyby legitymację wsparcia zewnętrznego. Wspomniane organizacje mogą również odgrywać ważną rolę w monitorowaniu postępów na drodze ku demokracji.

Większość głównych organizacji regionalnych posiada kartę demokratyczną lub instrumenty demokratyczne o podobnej zawartości merytorycznej oraz otwiera się na coraz bardziej systematyczną współpracę międzyregionalną. Własne doświadczenia oraz te zdobyte przez państwa członkowskie czynią z UE naturalnego partnera dla takich organizacji.

UE wspiera inicjatywy podejmowane przez **organizacje międzynarodowe**, w tym ONZ i Radę Europy, które mają na celu towarzyszenie procesom politycznym, wzmocnienie demokracji i promowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w krajach będących w okresie transformacji. Na przykład w obszarze bezpieczeństwa UE ściśle współpracuje z międzynarodowymi i regionalnymi podmiotami, takimi jak ONZ, Liga Arabska, Unia Afrykańska i Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Wiele krajów partnerskich również wnosi swój wkład do misji i operacji prowadzonych w ramach WPBiO. Budowanie długotrwałych relacji w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony z partnerami UE, w tym południowymi i wschodnimi sąsiadami, może również przyczynić się do umocnienia ich wewnętrznych procesów przemian i demokracji, a tym samym poprawy bezpieczeństwa i stabilności.

Wniosek

UE opracowała szereg przydatnych strategii i narzędzi, by udzielać na całym świecie wsparcia krajom będącym w okresie transformacji i wkraczającym na ścieżkę demokracji. Zostały opracowane i pomyślnie wdrożone, zwłaszcza – choć nie tylko – u najbliższych sąsiadów Unii. Obejmują one szerokie spektrum działań: zachęcanie do wstępnych i dalszych reform przez wspieranie procesu opracowywania reform i ich realizację aż po pomoc w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju. UE może odegrać istotną rolę, w szczególności przyczyniając się do stworzenia lepszych warunków dla niektórych kluczowych elementów skutecznych przemian demokratycznych i gospodarczych, takich jak różne podmioty demokratyczne, przedsiębiorstwa, inwestycje, handel i ochrona socjalna.

Wspomniane narzędzia i metodologie powinny w sposób spójny wpisywać się w ogólne unijne ramy wsparcia dla krajów partnerskich, zwłaszcza tych, które przechodzą okres transformacji. Choć doświadczenie pokazuje, że za procesy transformacji powinny przede wszystkim odpowiadać państwo i jego obywatele, to z doświadczenia wynika, że UE ma również do zaoferowania cenną wiedzę specjalistyczną, dostosowaną naturalnie do potrzeb i dążeń krajów partnerskich na całym świecie, w ramach szerszego unijnego pakietu wsparcia

politycznego, gospodarczego itp. W tym celu UE jest gotowa zmobilizować cały zestaw dostępnych instrumentów i udoskonalić swoje narzędzia i metody wdrażania w celu dalszego zwiększania oddziaływania udzielanego przez siebie wsparcia.