

Opinia Komitetu Regionów „Pakiet rozszerzenia 2006 — Zdolność UE do przyjmowania nowych państw”

(2007/C 197/02)

KOMITET REGIONÓW

- Uważa, że zdolność do integracji nowych państw jest wymagającym należytego uwzględnienia czynnikiem służącym określeniu tempa procesu rozszerzenia, a nie pretekstem do blokowania przystąpienia, i dotyczy przede wszystkim UE, a w dalszej kolejności państw kandydujących.
- Uważa, że rozszerzenie UE oznacza przede wszystkim podzielenie wspólnego projektu politycznego, opartego na wartościach i zasadach, a nie tylko na wspólnych instytucjach i polityce, dlatego „zdolność do przyjmowania nowych państw” powinna być uważana za instrument mający chronić takie zasady i wartości, politykę UE i działanie jej instytucji wspólnotowych. Aby wspólny projekt polityczny nie rozmył się, należy umacniać go poprzez kolejne rozszerzenia.
- Przypomina, że rozszerzając się, UE musi umieć zachować własną zdolność do działania i podejmowania decyzji, by realizować skutecznie wspólną politykę. Musi zatem uzależnić swą politykę rozszerzenia od zdolności zachowania specyficznej struktury instytucjonalnej, finansowej i politycznej, która nie powinna zostać osłabiona z powodu rozszerzenia, a jej początkowe znaczenie i cel nie powinny zostać wypaczone.
- Podkreśla, że w każdym procesie rozszerzenia — który z trudem mógłby się odbyć na podstawie istniejących traktatów, a zwłaszcza bez modyfikacji traktatu z Nicei, i na podstawie niezmienionych perspektyw finansowych — należy wymagać wkładu każdej instytucji oraz organu europejskiego do oceny ewentualnych zmian.
- Uważa ponadto za konstruktywne włączenie go do reformy systemu finansowania UE, która powinna odbyć się jednocześnie z procesem reformy instytucjonalnej i nie może być prowadzona w oderwaniu od polityki rozszerzenia. Przypomina przy tej okazji swe przekonanie o niemożności osiągnięcia większej Europy mniejszym nakładem środków i o tym, że dla przyszłej struktury finansowej szczególnie istotne jest skoncentrowanie środków na obszarach wnoszących europejską wartość dodaną.

I. Zalecenia polityczne

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady — Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006-2007, wraz ze sprawozdaniem specjalnym dotyczącym zdolności UE do przyjmowania nowych państw.

COM(2006) 649 wersja ostateczna

KOMITET REGIONÓW

Zdolność do przyjmowania nowych państw a władze lokalne i regionalne

1. Uważa, że zdolność do integracji nowych państw jest wymagającym należytego uwzględnienia czynnikiem służącym określeniu tempa procesu rozszerzenia, a nie pretekstem do blokowania przystąpienia, i dotyczy przede wszystkim UE, a w dalszej kolejności państw kandydujących.

2. Zgadza się zatem z wnioskami Rady Europejskiej z grudnia 2006 r., w których „zdolność do integracji nowych państw” ujęta jest jako jedna z kluczowych kwestii, zapewniająca polityce rozszerzenia odnowioną akceptację ze strony obywateli.

3. Przypomina, że zdolność do przyjmowania nowych państw do Unii Europejskiej wyraża się zwłaszcza w zdolności finansowej Unii do zarządzania swoją polityką, przede wszystkim wspólną polityką rolną i polityką spójności, w zdolności rynku pracy do przyjmowania nowych pracowników pochodzących z nowych państw członkowskich oraz w zdolności instytucji unijnych do wydajnego funkcjonowania mimo większej liczby państw członkowskich, zgodnie z zaleceniami Rady Europejskiej z Kopenhagi.

4. Przypomina, że rozszerzając się, UE musi umieć zachować własną zdolność do działania i podejmowania decyzji, by realizować skutecznie wspólną politykę. Musi zatem uzależnić swą politykę rozszerzenia od zdolności zachowania specyficznej struktury instytucjonalnej, finansowej i politycznej, która nie powinna zostać osłabiona z powodu rozszerzenia, a jej początkowe znaczenie i cel nie powinny zostać wypaczone.

5. Uważa, że rozszerzenie UE oznacza przede wszystkim podzielenie wspólnego projektu politycznego, opartego na wartościach i zasadach, a nie tylko na wspólnych instytucjach i polityce, dlatego „zdolność do przyjmowania nowych państw” powinna być uważana za instrument mający chronić takie zasady i wartości, politykę UE i działanie jej instytucji wspólnotowych. Aby wspólny projekt polityczny nie rozmył się, należy umacniać go poprzez kolejne rozszerzenia.

6. Uważa, że obecna debata na temat „zdolności do przyjmowania nowych państw” jest spóźniona, jako że naprawę powinna być odbyć się podczas negocjacji Agendy 2000, a następnie przed każdym kolejnym rozszerzeniem oraz w czasie negocjacji perspektyw finansowych na okres 2007-2013.

7. Zauważa brak równowagi w dokumencie Komisji w odniesieniu do debaty na temat „zdolności integracyjnej”, przedstawionej jako kwestia, za którą odpowiedzialność ponoszą raczej państwa kandydujące niż sama UE.

8. Podkreśla, że w każdym procesie rozszerzenia, który z trudem mógłby się odbyć na podstawie istniejących traktatów, a zwłaszcza bez modyfikacji traktatu z Nicei, i na podstawie niezmiennych perspektyw finansowych, należy wymagać wkładu każdej instytucji oraz organu europejskiego do oceny ewentualnych zmian (na przykład w zakresie reguł rynku wewnętrznego, budżetu i finansów UE, a także jej działania instytucjonalnego), bo jest to niezbędne do odniesienia sukcesu. Władze lokalne i regionalne oraz parlamenty krajowe i społeczeństwo obywatelskie mają do odegrania ważną rolę w tej ocenie, zwłaszcza jeśli chodzi o „poczucie wspólnoty społecznej” (zdolność społeczeństwa do przyjęcia nowych obywateli europejskich, którzy podzielają te same wartości i tworzą wspólną tożsamość oraz wspólne obywatelstwo, skierowane na urzeczywistnianie coraz głębszej jedności między obywatelami Europy).

9. Uważa, że UE powinna być w stanie ocenić, podczas negocjacji z krajem kandydującym, czy „zdolność integracyjna” jest respektowana, czy nie, równoległe z oceną kryteriów kopenhaskich wobec każdego z państw kandydujących. Podziela zatem krytykę Parlamentu Europejskiego, który uznał odpowiedź Komisji za niezadowolającą, gdyż nie wchodzi ona w szczególności obecnych negocjacji z punktu widzenia „zdolności integracyjnej” i nie przedstawia zasad, na których powinno się opierać tego rodzaju pojęcie.

10. Oczekuje się, że Komisja przeanalizuje, na etapie poprzedzającym następne rozszerzenie, wpływ rozszerzenia na obszary polityki, których ono dotyczy, i ich finansowanie, jak również na strukturę instytucjonalną Unii. Zadanie to powinno również obejmować analizę różnych procesów reform trwających w państwach kandydujących, zwłaszcza jeśli chodzi o zwiększony udział obywateli w owym procesie przystąpienia, a także o decentralizację administracyjną.

11. Sugeruje, by instytucje wspierały działania pozwalające obywatelom i ich stowarzyszeniom na publiczne wyrażanie i wymianę opinii na temat procesu integracji.

12. W tym kontekście uważa za niezbędne szczegółowe przeanalizowanie przyszłości polityki spójności i podkreśla celowość przeprowadzenia symulacji w zależności od różnych możliwych scenariuszy rozszerzenia. Takie ćwiczenie „zdolności integracyjnej” jednej z ważniejszych polityk Unii, tak gospodarczo, jak i społecznie, a także ze względu na widoczność jej europejskiej wartości dodanej dla obywateli powinno odbyć się we współpracy z Komitetem Regionów.

13. Z drugiej strony jest świadom trudności pomiaru „zdolności integracyjnej”, która z natury nie jest statyczna, ponieważ składają się na nią środki przeznaczone przez Unię na osiągnięcie celów, które także potencjalnie ulegają zmianom na przestrzeni lat. Stąd też wnosi o jaśniejszą definicję zdolności integracyjnej oraz sposobów jej pomiaru.

14. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne powinny być bezpośrednio zaangażowane w ocenę wpływu poszczególnych polityk europejskich, które ich dotyczą, jeśli ulegają one zmianom w wyniku rozszerzenia. Jest to zwłaszcza ważne dla regionów sąsiadujących z państwami kandydującymi.

15. Popiera wniosek Parlamentu Europejskiego o możliwości wyrażenia swojej własnej „zgody” nie tylko na zakończenie negocjacji, ale również jeszcze przed ich otwarciem.

16. Przypomina swą decyzję o utworzeniu grup roboczych (ds. Bałkanów Zachodnich, Chorwacji i Turcji), rozumianych jako pełnowartościowy instrument pomocy władzom lokalnym i regionalnym państw kandydujących w ich wysiłkach zmierzających do *capacity building* (budowania zdolności), aby rozwinąć konieczny dialog polityczny UE z państwami kandydującymi. Wyraża również życzenie, by przemieniły się we wspólne komitety konsultacyjne, tam gdzie przewidziane jest to w różnych umowach o stowarzyszeniu, i stały się rzecznikami władz lokalnych i regionalnych państw kandydujących podczas całej fazy negocjacyjnej.

17. Podkreśla, że refleksja nad „zdolnością integracyjną” powinna również spowodować dojrzewanie alternatywnych ścieżek działania w razie nierozszerzenia na dany kraj kandydujący lub na inne kraje, które ubiegały się o członkostwo, lecz ich kandydatura została odrzucona, jak na przykład wzmocnienie europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) lub wprowadzenie logiki funkcjonalnej (np. wolna wymiana lub współpraca terytorialna) zdolnej doprowadzić do powstania zróżnicowanych form integracji i/lub uprzywilejowanego partnerstwa.

Reforma instytucjonalna i finansowa

18. Zgadza się z wnioskami Rady Europejskiej z grudnia 2006 r. i podkreśla ze swojej strony potrzebę rozwiązania kwestii instytucjonalnych, zanim nastąpi jakiegokolwiek kolejne rozszerzenie, i przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2009 r. Powtarza swój apel o znalezienie w procesie reform właściwej formuły nakierowanej na zapewnienie prawidłowego działania procedur decyzyjnych UE i na wzmocnienie uczestnictwa obywateli oraz władz lokalnych i regionalnych w europejskim procesie legislacyjnym, uznając potencjał wielopoziomowego sprawowania rządów w rozszerzonej Europie.

19. Uważa ponadto za konstruktywne włączenie Komitetu Regionów do reformy systemu finansowania UE, która powinna

zostać przeprowadzona jednocześnie z reformą instytucjonalną i nie może być prowadzona w oderwaniu od polityki rozszerzenia. Przypomina przy tej okazji swe przekonanie o niemożności osiągnięcia większej Europy mniejszym nakładem środków, a także o tym, że dla przyszłej struktury finansowej szczególnie istotne jest skoncentrowanie środków na obszarach wnoszących europejską wartość dodaną.

Przejrzystość i komunikacja dla pozyskania poparcia opinii publicznej

20. Z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji odnoszące się do przejrzystości negocjacji akcesyjnych z państwami kandydującymi, aby umocnić umocowanie demokratyczne procesu rozszerzenia i zmniejszyć rozbieżność między obywatelami i ich przywódcami politycznymi zaangażowanymi w dokonywanie wyborów związanych z przystąpieniem i rozszerzeniem. Uważa też za słuszne — dla osiągnięcia tego samego celu oraz lepszej jakości negocjacji — aktywne włączenie w różne fazy procesu akcesyjnego społeczeństwa obywatelskiego, władz lokalnych i regionalnych państw kandydujących oraz Komitetu Regionów podczas procesu screeningu rozdziałów odnoszących się do polityki spójności i do decentralizacji.

21. Podkreśla, że zgodnie ze swoim podejściem opartym na przejrzystości i otwartości wobec obywateli Komisja powinna opublikować swój roczny raport na temat państw kandydujących i państw będących potencjalnymi kandydatami do UE w językach tych krajów w celu poprawy jakości procesu przystępowania do UE i umożliwienia udziału obywateli w dyskusji ogólnokrajowej na ten temat.

22. Podkreśla ponadto, że proces przystąpienia w obecnej postaci jest raczej narzucony odgórnie, a nie jest przedmiotem kontroli demokratycznej parlamentu krajowego czy władz lokalnych i regionalnych państw kandydujących w całym procesie przystąpienia oraz nie angażuje bezpośrednio obywateli, partii politycznych, społeczeństwa obywatelskiego czy władz lokalnych i regionalnych. Taka rzeczywistość sprawiła, że:

- a) przyspieszenie narzucone przez modernizację i demokratyzację państw kandydujących nie zawsze szło w parze z poparciem ze strony obywateli;
- b) zmiany takie nie zawsze szły w parze z procesem decentralizacji administracji, który odgrywa jednakże rolę katalizatora czy to wobec demokratyzacji, czy wobec poparcia;
- c) reformy wewnętrzne, polityczne i społeczne narzucone przez politykę rozszerzenia dotyczące struktur administracyjnych, zarówno krajowych jak i lokalnych lub regionalnych, wykazujących pewne słabości, powinny korzystać z wiedzy innych administracji europejskich oraz respektować zasady różnorodności i pomocniczości.

23. Uważa zatem, że należy zaproponować bardziej zaangażowane podejście, realizowane między innymi poprzez takie narzędzie, jakim jest partnerstwo między miastami, które już wykazało swoje znaczenie dla wzajemnego poznawania się obywateli i wspomagania administracji państw kandydujących w walce z korupcją w administracji publicznej oraz dla zachęcania rządów lokalnych, regionalnych i krajowych do przeprowadzenia niezbędnych reform w administracji i sądownictwie.

24. Zgadza się z podejściem podkreślonym przez Parlament Europejski i Komisję w sprawie roli odgrywanej przez władze lokalne i regionalne w komunikacji — polityce, która powinna w większym stopniu mieć charakter zdecentralizowany i otwarty na wkład społeczeństwa obywatelskiego w celu pozyskania akceptacji opinii publicznej, zarówno w państwach członkowskich, jak i w państwach kandydujących, oraz powinna

wzmacniać przejrzystość i odpowiedzialność w procesie rozszerzenia, tak by w jak największym stopniu wzbudzić zaangażowanie w ten proces. Przyjmuje więc propozycje Komisji, ale jednocześnie uważa, że Komisja nie powinna zrzekać się swej odpowiedzialności politycznej wobec polityki komunikacji dotyczącej rozszerzenia. Dlatego też Komitet zachęca Komisję do promowania wśród władz lokalnych i regionalnych środków niezbędnych do uwieńczenia sukcesem tego wspólnego wysiłku.

25. Nakłania władze budżetowe UE do finansowego wkładu w wysiłek, który podejmują władze lokalne i regionalne państw członkowskich UE, poprzez udostępnienie środków na organizację kampanii informacyjnych na temat rozszerzenia na poziomie lokalnym i regionalnym, a także wspieranie administracji lokalnych i regionalnych państw członkowskich i państw kandydujących w przekazywaniu europejskich treści.

Bruksela, 6 czerwca 2007 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE

II. Procedura

Tytuł	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady — Strategia rozszerzenia i najważniejsze wyzwania w okresie 2006-2007, wraz ze sprawozdaniem specjalnym na temat zdolności UE do przyjmowania nowych państw
Sygnatura	COM(2006) 649 wersja ostateczna
Podstawa prawna	Art. 265, ust. 1 TWE
Tryb postępowania	
Data wniosku Komisji	8.11.2006
Data decyzji Prezydium	25.4.2006
Komisja odpowiedzialna	Komisja Stosunków Zewnętrznych i Współpracy Zdecentralizowanej (RELEX)
Sprawozdawca	Isidoro Gottardo (IT/EPP) , radny Sacile (PN)
Notatka analityczna	7.12.2006
Posiedzenie komisji	25.1.2007
Data przyjęcia przez komisję	29.3.2007

Wynik głosowania komisji	Opinia przyjęta większością głosów
Data przyjęcia na sesji plenarnej	6.6.2007
Wcześniejsze opinie Komitetu	<p>CdR 115/2006 fin ⁽¹⁾, opinia w sprawie komunikatu Komisji „Bałkany Zachodnie na drodze do UE: umacnianie stabilności i dobrobytu”; COM (2006) 27 wersja ostateczna; sprawozdawca: Franz Schausberger (AT/PPE); przyjęta na sesji plenarnej KR-u 11.10.2006</p> <p>CdR 50/2006 fin ⁽²⁾, opinia w sprawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Dialog na temat społeczeństwa obywatelskiego między UE i krajami kandydującymi”, COM (2005) 290 końcowy; sprawozdawca Isidoro Gottardo (IT/PPE); przyjęta na sesji plenarnej KR-u 27.04.2006</p> <p>CdR 499/2004 fin ⁽³⁾, opinia w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie zasad, priorytetów i warunków partnerstwa europejskiego z Chorwacją, COM (2004) 275 wersja ostateczna; sprawozdawca Isidoro Gottardo (IT/PPE); przyjęta na sesji plenarnej KR-u 13.10.2005</p> <p>CdR 495/2004 fin ⁽⁴⁾, opinia w sprawie zalecenia Komisji Europejskiej w sprawie postępów Turcji na drodze do członkostwa w UE, COM (2004) 656 wersja ostateczna; sprawozdawca Helene Lund (DK/PES); przyjęta na sesji plenarnej KR-u 6.7.2005</p>

⁽¹⁾ Dz.U. C 51 z 6.3.2007, s. 16.

⁽²⁾ Dz.U. C 206 z 29.8.2006, s. 23.

⁽³⁾ Dz.U. C 81 z 4.4.2006, s. 42.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 31 z 7.2.2006, s. 11.