

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE

(2018/C 054/08)

Sprawozdawca generalny: Marcin Ociepa (PL/EKR), przewodniczący Rady Miasta Opola**Dokument źródłowy:** Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady „Strategiczne podejście do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych UE”

JOIN(2017) 21 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji dotyczący strategicznego podejścia do kwestii odporności w ramach działań zewnętrznych Unii Europejskiej (JOIN(2017)21 final), szczególnie podkreślenie znaczącej roli władz lokalnych i regionalnych, jako jednego z głównych elementów budowania odporności w sąsiedztwie UE, w oparciu o zasady pomocniczości i proporcjonalności; zaznacza jednak, że to podkreślenie ich roli winno zostać przełożone na konkretne działania polityczne Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, takie jak zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz ich stowarzyszeń w krajach partnerskich UE w działania zewnętrzne UE, wspieranie budowania potencjału władz lokalnych i regionalnych w różnych obszarach polityki itp.
2. Zgadza się z definicją odporności zaprezentowaną w dokumencie dotyczącym Globalnej Strategii (EUGS), lecz wzywa Komisję Europejską do uznania, iż władze lokalne i regionalne budują odporne społeczeństwa, będąc jednocześnie jednym z fundamentów stabilnej demokracji, przez co odporność państwa wzrasta. Uważa, że Unia Europejska winna uwzględnić w swoim strategicznym podejściu zasadę działania oddolnego, a także wspierać i ułatwiać wymianę dobrych praktyk pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi krajów członkowskich i państw sąsiadujących.
3. Zdecydowanie popiera wzmożone prace nad odpornością, zgodnie z zapisami Globalnej Strategii UE (EUGS), przede wszystkim ze szczególnym uwzględnieniem relacji wschodniego i południowego sąsiedztwa UE, ale również stosunków z niektórymi krajami trzecimi, z którymi państwa członkowskie UE utrzymują relacje preferencyjnej współpracy.
4. Zwraca uwagę na konieczność wypracowania stosownych i efektywnych instrumentów wsparcia finansowego i technicznego, które można by elastycznie dostosowywać do zachodzących zmian i których możliwie największa część przeznaczona będzie na realne działania wspierające budowę odporności, a nie na koszty związane z zarządzaniem programami.
5. Podkreśla znaczenie efektywnej współpracy pomiędzy Unią Europejską i organizacjami partnerskimi, takimi jak Organizacja Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowy Fundusz Walutowy, dla których budowanie odporności stanowi wspólny cel.
6. Wyraża poparcie dla czterech elementów składowych (lepsza analiza zagrożeń i przyczyn braku odporności; sprawniejsze monitorowanie presji zewnętrznych, które umożliwi wczesne podjęcie odpowiednich działań; włączenie odporności do programowania i finansowania działań zewnętrznych; wypracowanie międzynarodowych polityk i praktyk w odniesieniu do odporności), a także dla umieszczonych w załączniku dziesięciu uwag przewodnich dotyczących strategicznego podejścia do kwestii odporności, pozwalających włączyć strategiczne podejście do kwestii odporności do działań zewnętrznych UE i wskazać władze lokalne i regionalne jako te, bez których niemożliwe jest zwiększenie wkładu w opracowywanie strategii, prowadzenie dialogu politycznego i programowanie pomocy oraz implementacja rozwiązań.
7. Zwraca uwagę na to, iż kwestia odporności musi być osadzona w odpowiednim kontekście: politykach rozwojowej, inwestycyjnej i edukacyjnej, a także w umowach o współpracy międzynarodowej, przez co możliwe będzie lepsze zaplanowanie działań mających na celu wzmocnienie odporności, w tym również tych podejmowanych na szczeblu lokalnym, regionalnym i transgranicznym.

8. Podziela pogląd, iż budowanie odporności zewnętrznej jest środkiem, a nie celem. W związku z tym należy podejmować długoterminowe działania obejmujące swym zakresem instytucje państwa, społeczeństwa i społeczności zarówno państw członkowskich UE, jak i krajów partnerskich, w celu zwiększania bezpieczeństwa i osiągnięcia celu trwałej stabilności.

9. Podkreśla, iż w celu budowania odporności należy promować wdrażanie krajowych, regionalnych i lokalnych strategii i planów zarządzania ryzykiem, a także propagować ich analizę pod kątem zgodności z ramami z Sendai na rzecz redukcji ryzyka klęsk żywiołowych na lata 2015-2030 ⁽¹⁾. Podkreśla również znaczenie rozwijania współpracy pomiędzy miastami i regionami oraz roli pełnionej w tym zakresie przez Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Ograniczenia Ryzyka Związanego z Klęskami Żywiołowymi i jego kampanii dotyczącej budowania odporności miast [ang. „making cities resilient”].

10. Uznaje, iż działania w zakresie migracji powinny być w pełni uwzględnione w ogólnych relacjach politycznych z krajami partnerskimi. Działania te powinny opierać się na zasadach samoodpowiedzialności partnerów, współpracy i pełnym poszanowaniu prawa humanitarnego i prawa uchodźczego oraz zobowiązań w zakresie praw człowieka, w tym prawa do ochrony.

11. Odnotowuje zapisy Komisji Europejskiej dotyczące aspektu płci i sektorów podatnych na zagrożenia, lecz zwraca uwagę na konieczność szerszego odniesienia się do tematyki odporności obywateli najbardziej narażonych na zagrożenia. Sektory i ludzie najbardziej podatni na zagrożenia mogą różnić się w zależności od miejsca zamieszkania i tym samym być w różnym stopniu na nie narażeni. W związku z tym wspomniane sektory i grupy społeczne często wymagają większej uwagi w procesie budowy odporności.

12. Oczekuje, iż zostaną podjęte wzmożone działania mające na celu szybszą realizację postulatów zapisanych w EUGS. Podkreśla znaczenie stosowania podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar (ang. *place-based*), które uwzględniałoby władze lokalne i regionalne podczas realizacji celów EUGS dotyczących Celów Zrównoważonego Rozwoju, stanowiących część Agendy Zrównoważonego Rozwoju 2030.

WŁADZE LOKALNE I REGIONALNE JAKO KLUCZOWI PARTNERZY W BUDOWANIU ODPORNOŚCI ZEWNĘTRZNEJ UE

13. Podkreśla istotną rolę władz lokalnych i regionalnych w budowaniu odporności, ponieważ stanowią one pierwszy szczebel decyzji i reakcji w przypadku wystąpienia ryzyka lub zagrożenia, a także poziom władzy najbliższej obywatelom, na którym zakorzenione muszą być dobre rządy i demokracja. Władze lokalne będące dysponentem służb ratunkowych (policji, straży pożarnych, służb medycznych), dysponujące największą i najlepszą wiedzą na temat swojej okolicy oraz lokalnej społeczności, stanowią w dużej mierze o sile i jakości odporności.

14. Zaznacza, iż wszelkie działania i współpraca z władzami lokalnymi i regionalnymi na rzecz odporności powinny być prowadzona w zgodzie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

15. Zwraca szczególną uwagę na znaczenie kondycji lokalnych wspólnot w kontekście działań informacyjnych, profilaktyki, reakcji w trakcie zagrożenia oraz dla odbudowy po jego ustaniu. Począwszy od rodzin, przez stowarzyszenia, kościoły, na wszystkich szczeblach samorządu kończąc.

16. Zwraca uwagę na rolę władz lokalnych i regionalnych w procesie identyfikacji zagrożeń i oceny ryzyka. Władze samorządowe dzięki wypracowanym i sprawdzonym mechanizmom z zakresu zarządzania kryzysowego, przystosowanych do warunków regionu oraz charakteru społeczności lokalnej, w efektywny sposób są w stanie szybko zidentyfikować zagrożenie oraz ocenić jego ryzyko. W związku z tym należy w większym stopniu brać pod uwagę raporty i analizy płynące z regionów i gmin w procesie identyfikacji zagrożeń i oceny ryzyka.

17. Zaznacza, iż w celu wzmocnienia współpracy pomiędzy podmiotami unijnymi (politycznymi, humanitarnymi, rozwojowymi), w celu zakończenia przedłużających się kryzysów w otoczeniu zewnętrznym UE, należy w większym stopniu uwzględniać doświadczenie władz lokalnych i regionalnych, m.in. poprzez sieć kontaktów, dobrych praktyk, budowania dialogu, etc. W tym względzie Unia Europejska dysponuje ogromnym potencjałem, który powinna wykorzystywać, czerpiąc z doświadczeń swoich wschodnich i południowych regionów bądź regionów najbardziej oddalonych, które ze względu na swoją sytuację geostrategiczną od lat ściśle współpracują z sąsiednimi krajami.

⁽¹⁾ CDR 5035/2016 – sprawozdawca: Adam Banaszak (EKR/PL); 2646/2014 – sprawozdawca: Harvey Siggs (EKR/UK).

18. Podkreśla, że należy dążyć do ciągłego wzmocnienia lokalnych możliwości zarządzania ryzykiem i wczesnego reagowania na szczeblu lokalnym.

19. Wzywa do podjęcia działań mających na celu wsparcie władz lokalnych i regionalnych w wypełnianiu zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, ze szczególnym uwzględnieniem finansowania tejże ochrony oraz wyposażenia w odpowiednie narzędzia i zasoby.

20. Zaznacza, iż należy udzielić wzmoczonego wsparcia dla pracy różnego rodzaju struktur transgranicznych i Euroregionów, w szczególności tych będących Euroregionami granicznymi UE, w celu zwiększania odporności, poprzez realizację regionalnych, transgranicznych projektów z zakresu infrastruktury, polityki bezpieczeństwa oraz polityki społecznej, edukacyjnej, gospodarczej i kulturalnej.

21. Wskazuje, iż należy podjąć wzmoczone działania mające na celu efektywniejszą politykę informacyjną dotyczącą zagrożeń i wstrząsów, mogących wpłynąć negatywnie na odporność. Władze lokalne i regionalne koniecznie muszą być stałym elementem polityki informacyjnej w tym zakresie.

22. Podkreśla konieczność kopiowania na szczeblu centralnym sprawdzonych rozwiązań, mechanizmów i wzorców dobrych praktyk, wypracowanych i stworzonych w regionach przez władze lokalne i regionalne. Podkreśla także użyteczność opracowania mapy dobrych praktyk samorządów na użytek regionów i gmin UE oraz regionów i gmin w obszarach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa.

23. Zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na kwestię współpracy samorządów na niwie edukacji, jako tej o fundamentalnym znaczeniu dla budowy odpornego społeczeństwa. Nawołuje instytucje Unii Europejskiej do wsparcia samorządów w tym zakresie z jednoczesnym poszanowaniem zasady pomocniczości.

24. Zaleca podjęcie działań mających na celu zwiększenie w społecznościach lokalnych świadomości dotyczącej występowania zagrożeń, w szczególności o charakterze hybrydowym, a także związanych z bezpieczeństwem energetycznym i przygotowania na nie lokalnego środowiska. Działania te powinny być prowadzone w ścisłej współpracy z regionalnymi ośrodkami akademickimi i przemysłowymi, służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo oraz władzami lokalnymi i regionalnymi.

25. Podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie odgrywa jedną z kluczowych ról w budowaniu odporności. Zwraca szczególną uwagę na wspieranie organizacji pozarządowych i partnerską współpracę z nimi. Dzięki aktywności obywatelskiej i organizacjom trzeciego sektora możliwe jest projektowanie i wdrażanie nowoczesnych, kreatywnych kampanii i sposobów edukowania, świadczenia pomocy humanitarnej oraz budowania postaw prospołecznych w krajach partnerskich, w szczególności tych cechujących się dużym ryzykiem wystąpienia zagrożeń o charakterze hybrydowym.

26. Podkreśla konieczność wzmocnienia wysiłków na rzecz przeciwdziałania wrogiej propagandy państw trzecich stanowiącej element wojny hybrydowej. Pozytywnie odnosi się do utworzenia zespołu EastStratCom w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych i zaleca rozwijanie jego współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi.

27. Wskazuje, że należy wzmocnić współpracę władz lokalnych i regionalnych w zakresie zapobiegania konfliktom i budowania pokoju. Organy samorządowe stanowią najbliższy obywatelom poziom władzy i w związku z tym nie tylko najlepiej znają lokalne społeczności, lecz również pełnią ważną rolę jako ich liderzy i reprezentanci.

ROLA ŚRODOWISKA MIĘDZYNARODOWEGO W BUDOWANIU ODPORNOŚCI

28. Podkreśla własne doświadczenia współpracy międzynarodowej w ramach Eurośródziemnomorskiego Zgromadzenia Samorządów Lokalnych i Regionalnych (ARLEM) oraz Konferencji Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego (CORLEAP), a także wspólnych komitetów konsultacyjnych i grup roboczych; i rekomenduje wykorzystanie tych forów oraz ich doświadczeń w procesie wzmocnienia odporności w państwach objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa.

29. Podkreśla znaczenie wymiany know-how i wiedzy, a także najlepszych praktyk między władzami lokalnymi i regionalnymi z UE i państw trzecich zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i administracyjnej. Zwraca uwagę na pozytywną rolę, jaką KR odgrywa w tym względzie w odniesieniu do Libii (za pośrednictwem inicjatywy nikozyjskiej) i Ukrainy (za pośrednictwem programu U-LEAD).

30. Podziela wyrażony w komunikacie Komisji pogląd, iż należy dalej rozwijać pogłębioną współpracę z OBWE w celu zapobiegania konfliktom siłowym. Zaznacza również konieczność zacieśniania współpracy z ONZ oraz Unią Afrykańską i innymi partnerami międzynarodowymi w celu budowania odporności.

31. Popiera dążenia UE do zapewnienia, aby najlepsze praktyki i normy UE, w tym również te wynikające z pracy i doświadczeń samorządów, znalazły odzwierciedlenie w odpowiednich instrumentach wielostronnych i ramach polityki, w tym MOP, WHO i G-20.

32. Zgadza się, iż budowanie odporności jest działaniem wielowymiarowym. Jako priorytetowe uznaje działania z zakresu infrastruktury, bezpieczeństwa, gospodarki, spraw społecznych i edukacji, dzięki którym możliwy jest trwały rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu. Rola władz lokalnych i regionalnych w tych sektorach jest niepodważalna. W odniesieniu do sfery geograficznej wskazuje, iż jako priorytetowe kierunki należy uznać partnerów z obszaru Morza Śródziemnego oraz Partnerstwa Wschodniego. Należy jednocześnie mieć na uwadze rolę i wpływ krajów Bliskiego Wschodu oraz Azji Centralnej na odporność UE.

33. Podziela pogląd o konieczności rozwoju prac badawczych w ramach programu „Horyzont 2020” w celu zwiększania odporności, szczególnie w zakresie bezpieczeństwa, gospodarki, nauk społecznych, bezpieczeństwa wodnego i żywnościowego, migracji oraz przymusowych wysiedleń. Sygnalizuje, że należy w większym stopniu angażować w te prace lokalne ośrodki akademickie będące centrum naukowym regionów. W tym celu należy podjąć wzmożone działania promocyjne, instytucjonalne i społeczne.

34. Zgadza się z poglądem, iż to komunikacja strategiczna jest skutecznym narzędziem w walce z terroryzmem, ekstremizmami i ochroną przed cyberprzestępczością. Za konieczne uznaje jak najszybsze zabezpieczenie UE i krajów partnerskich przed wpływem zewnętrznych działań dezinformacyjnych, mających na celu zdyskredytowanie systemów politycznych i społecznych, które leżą u podstaw naszej tożsamości, bezpieczeństwa i stabilności.

35. Wskazuje, iż w celu zwiększenia odporności należy zwiększyć rolę, jaką odgrywają lokalne i regionalne zdolności w zakresie odporności oraz analiza ryzyka. W szczególności dotyczy to regionów będących regionami granicznymi UE. Dzięki tego typu działaniom zwiększony zostanie poziom uwrażliwienia na konflikty w bezpośredniej bliskości UE, jak również wypracowane zostaną ulepszone mechanizmy oceny charakteru i wpływu ryzyka, nacisków i podatności na wstrząsy krajów partnerskich.

POLITYKI SEKTOROWE I SPECYFICZNE DLA KONKRETNEGO KONTEKSTU W BUDOWANIU ODPORNOŚCI

36. Kontekstualne osadzenie odporności wymaga, aby uwzględnić to zagadnienie w politykach sektorowych UE, na każdym ich szczeblu – państwa, regionu, społeczności. Dzięki specyficznemu podejściu, polityki sektorowe będą mogły skutecznie wzmocnić budowanie odporności, uwzględniając wyjątkowość sytuacji zależnie od ich obszarów oddziaływania i implementacji.

37. Podkreśla, iż zwalczanie pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji (ubóstwa, nierówności, wzrostu demograficznego, braku możliwości zawodowych, edukacyjnych i gospodarczych, niestabilności, konfliktów, handlu ludźmi, zorganizowanej przestępczości, zmian klimatycznych i degradacji środowiska oraz długoterminowych konsekwencji przymusowego wysiedlenia) stanowi jedno z kluczowych działań w celu budowania odporności. Dlatego też należy mieć na uwadze, że pomoc społecznościom słabszym i zagrożonym jest najskuteczniejsza w miejscu występowania ryzyka.

38. Zaleca opracowanie szczegółowych ram dotyczących zatrudnienia i godnej pracy oraz uwzględnienie roli i miejsca władz lokalnych i regionalnych w sektorowych politykach zatrudnienia i polityce społecznej, w oparciu o Międzynarodową Konferencję Pracy.

39. Podkreśla, iż należy szczególnie zadbać o bezpieczeństwo krytycznej infrastruktury transportowej, przypominając jednocześnie, iż w zadaniu tym należy wziąć pod szczególną uwagę władze lokalne i regionalne, jako te podmioty, które często odpowiadają bezpośrednio za stan tejże infrastruktury oraz ponoszą odpowiedzialność za tereny, przez które przebiega krytyczna infrastruktura transportowa.

40. Wyraża zadowolenie z faktu, iż Komisja zobowiązuje się do współpracy z samorządami terytorialnymi w celu zwiększenia odporności na szybko rozwijających się obszarach miejskich, na których brak planowania lub inwestycji w działania na rzecz ograniczenia ryzyka zmiany klimatu i ryzyka geofizycznego może narazić społeczeństwo na poważne szkody dla ludzi i straty gospodarcze w przypadku wystąpienia wstrząsów i obciążeń. Eliminowanie podstawowych czynników ryzyka poprzez publiczne i prywatne inwestycje oparte na rozpoznaniu ryzyka jest bardziej opłacalne niż poleganie na reakcji po wystąpieniu katastrofy. Podkreśla rolę dialogu sektorowego z samorządami na temat zrównoważonej urbanizacji w celu zwiększenia odporności i zdolności innowacyjnych, zgodnie z założeniami Nowej agendy miejskiej.

41. Podkreśla szczególne znaczenie pomocy humanitarnej w obliczu klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i innych zjawisk wymagających udzielenia pomocy humanitarnej. Pomoc ta musi być realizowana z pełnym poszanowaniem podstawowych zasad humanitaryzmu, neutralności, bezstronności i niezależności, przy jednoczesnym poszanowaniu praw człowieka wynikających z konwencji genewskiej i protokołów dodatkowych do niej.

Bruksela, dnia 10 października 2017 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów*
