



Bruksela, dnia 11.6.2013
COM(2013) 403 final

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

**DOTYCZĄCY WSPARCIA UDZIELANEGO PRZEZ UE NA RZECZ
DEMOKRATYCZNYCH RZĄDÓW
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM INICJATYWY DOTYCZĄCEJ
SPRAWOWANIA RZĄDÓW**

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

**DOTYCZĄCY WSPARCIA UDZIELANEGO PRZEZ UE NA RZECZ
DEMOKRATYCZNYCH RZĄDÓW
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM INICJATYWY DOTYCZĄCEJ
SPRAWOWANIA RZĄDÓW**

1. WPROWADZENIE

W „Konkluzjach Rady w sprawie wspierania demokratycznych rządów – w kierunku wzmocnionych ram UE” z dnia 18 maja 2009 r. Rada zwróciła się do Komisji Europejskiej, by „przedstawiła ogólne sprawozdanie z realizacji konkluzji Rady z października 2006 roku i by skoncentrowała się w nim na wsparciu UE na rzecz demokratycznych rządów, zarządzanym przez Komisję, we wszystkich regionach, z uwzględnieniem inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów i instrumentu wspierania systemu rządów”.

W sprawozdaniu przedstawiono niektóre dokumenty dotyczące kluczowych obszarów polityki w obszarze rządów, a także podsumowano inicjatywę dotyczącą sprawowania rządów (GI) dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz instrument wspierania systemu rządów dla państw objętych europejską polityką sąsiedztwa. Następnie wyciągnięto wnioski z wykonania instrumentów geograficznych i tematycznych, za pośrednictwem których UE wspiera demokratyczne rządy. Sprawozdanie *nie* obejmuje pomocy na rzecz państw znajdujących się w strefie rozszerzenia, w przypadku której nacisk na dobre sprawowanie rządów jako jeden z politycznych kryteriów przystąpienia jest znacznie większy.

2. NAJNOWSZY ROZWÓJ POLITYKI

W unijnej polityce rozwoju nastąpiło strategiczne przesunięcie w kierunku surowszych wymagań w kontekście praw człowieka, demokracji i rządów prawa, roli społeczeństwa obywatelskiego i innych elementów dobrych rządów.

W odpowiedzi na zmieniające się otoczenie w unijnym sąsiedztwie Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa opublikowali dwa wspólne komunikaty¹. Nowe podejście oparte jest na wzajemnej odpowiedzialności oraz na wspólnym zaangażowaniu na rzecz poszanowania wartości uniwersalnych, praw człowieka, demokracji i rządów prawa. Istotą rzeczy jest zasada „więcej za więcej”, która wprowadza większe zróżnicowanie w zależności od osiągnięć w realizacji reform. Jest to znacząca zmiana w kontaktach UE z tymi państwami, które są zaangażowane w realizację wymiernych reform.

W komunikacie Komisji „Zwiększanie wpływu unijnej polityki rozwoju – Program działań na rzecz zmian”² przyjęto, że dobre rządy, a także prawa człowieka, demokracja oraz równość płci, stanowią jeden z dwóch³ podstawowych obszarów unijnej polityki rozwoju. W przyszłości unijne wsparcie na rzecz sprawowania rządów powinno zajmować bardziej

¹ Partnerstwo na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego, COM (2011)200 oraz

Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, COM(2011)303.

² COM(2011) 637, przyjęty przez Radę w dniu 14 maja 2012 r.

³ Drugim priorytetem jest zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy.

centralne miejsce we wszystkich partnerstwach UE. W „Programie działań na rzecz zmian” podkreślono potrzebę wprowadzenia zachęt na rzecz ukierunkowanych na wyniki reform w obszarze sprawowania rządów, jak również potrzebę wspierania interwencji, które umacniają zaangażowane podmioty oraz procesy zachodzące na szczeblu lokalnym, sektorowym i krajowym.

Ogólne wsparcie budżetowe UE jest również powiązane z sytuacją w zakresie sprawowania rządów -oraz dialogiem politycznym z krajami partnerskimi⁴. W komunikacie „Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich” Komisja podkreśliła, iż dopilnuje, aby „wsparcie budżetowe UE było zgodne z nadrzędnymi zasadami i głównymi celami działań zewnętrznych UE (art. 21 TFUE) oraz polityki rozwoju (art. 208 TFUE)”⁵. Co więcej, wsparcie budżetowe jako instrument unijnej polityki rozwoju będzie oparte na ocenie osiągnięć i wzajemnej odpowiedzialności.

Ponadto w niedawnym wspólnym komunikacie dotyczącym unijnego wsparcia na rzecz zrównoważonych przemian w społeczeństwach w okresie transformacji⁶ wyszczególniono szereg konkretnych środków służących udoskonaleniu wsparcia, jakiego UE udziela wschodzącym demokracjom w przeprowadzaniu trwałych reform. Wyciągnięto w nim wnioski z doświadczeń UE we wspieraniu procesów przemian demokratycznych i podkreślono znaczenie dostosowania rozwiązań do konkretnych potrzeb krajów partnerskich. W komunikacie zaproponowano również udoskonalenie sposobów wymiany wiedzy i doświadczeń, jakimi dysponuje UE i jej państwa członkowskie.

W opublikowanym niedawno komunikacie „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych”⁷ podjęto próbę weryfikacji naszych partnerstw z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w oparciu o wyniki „Ogólnoświatowego usystematyzowanego dialogu dotyczącego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych w unijną współpracę na rzecz rozwoju”⁸ (2010-2011). W komunikacie zaproponowano pogłębione i bardziej strategiczne podejście w zaangażowaniu UE w kontakty z lokalnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na całym świecie, z należytym uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań poszczególnych krajów. To strategiczne zaangażowanie w kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego znajdzie swoje miejsce we wszystkich instrumentach i programach, z naciskiem na pogłębienie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu demokratycznych rządów oraz odpowiedzialności.

3. INICJATYWA DOTYCZĄCA SPRAWOWANIA RZĄDÓW DLA PAŃSTW AKP

3.1. Uzasadnienie i wykonanie

W 2006 r. Komisja Europejska zaproponowała realizację *inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów dla państw AKP*⁹.

Najważniejszym elementem inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów (GI) był mechanizm motywujący, oferujący partnerom AKP dodatkowe finansowanie, w zależności od ich

⁴ Przyszłe podejście do wsparcia budżetowego UE na rzecz państw trzecich, COM(2011)638 final.

⁵ Ibid., s. 2.

⁶ JOIN(2012) 27, opublikowany dnia 3 października 2012 r.

⁷ COM(2012) 492 final.

⁸ Usystematyzowany dialog:

http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁹ Sposób sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju. W stronę zharmonizowanego podejścia w Unii Europejskiej, COM (2006) 421.

zaangażowania w sprawowanie demokratycznych rządów. Na potrzeby tej „motywującej transzy” w zakresie sprawowania rządów zarezerwowano w 10. Europejskim Funduszu Rozwoju (EFR) łączną kwotę 2,7 mld EUR. W cyklu programowania EFR fundusze te zostały przeznaczone dla poszczególnych państw jak również dla ich odpowiednich krajowych programów orientacyjnych.

Inicjatywa oparta była na następujących zasadach:

- uczestnictwo zamiast uwarunkowań;
- dialog zamiast sankcji;
- określanie najbardziej odpowiednich reform i środków wsparcia zamiast określania rankingu partnerów wykazujących się najlepszymi i najgorszymi osiągnięciami;
- uczestnictwo lokalnych podmiotów;
- określanie wsparcia rządowego w odniesieniu do sytuacji poszczególnych państw, zwłaszcza w przypadku państw niestabilnych.

Kolejnym elementem GI była kontynuacja politycznego i finansowego wsparcia dla afrykańskiego mechanizmu wzajemnej oceny (APRM) – mechanizmu samodzielnego monitoringu utworzonego przez członków państw Unii Afrykańskiej w celu promowania wysokich norm sprawowania rządów. W opublikowanym w 2006 r. komunikacie dotyczącym sposobu sprawowania rządów w świetle konsensusu europejskiego w sprawie polityki rozwoju¹⁰ uznano, iż inicjatywy kontynentalne i regionalne są dowodem na to, że kwestia sprawowania rządów jest traktowana poważnie, a ponadto wskazano, iż nadszedł czas na wsparcie kontynentu afrykańskiego w realizacji jego własnych inicjatyw.

W procesie GI wystąpiło kilka etapów. W pierwszym rządzie opracowano, w razie potrzeby w drodze wymiany z państwami partnerskimi, profil sprawowania rządów. W ramach profilu dokonano przeglądu sprawowania rządów w dziewięciu obszarach, na podstawie kwestii jakościowych i ilościowych. Następnie zwrócono się do rządów krajów partnerskich z prośbą o przedstawienie planu działania rządów, z wyszczególnieniem bieżących i planowanych inicjatyw na rzecz realizacji priorytetów określonych w profilu sprawowania rządów. Komisja dokonała jakościowej oceny planu działania rządów, biorąc pod uwagę trzy kryteria: trafność, ambitność, wiarygodność. Ocena ta posłużyła jako podstawa dla przeznaczenia dodatkowych funduszy na krajowe plany orientacyjne poszczególnych państw. Do dokumentu definiującego strategię danego kraju dołączono plan działania danego rządu. Łącznie w latach 2007-2009 przeznaczono na potrzeby 70 państw AKP około 2,3 mld EUR.

Wsparcie na rzecz afrykańskiego mechanizmu wzajemnej oceny (APRM) – drugi element GI – stanowiło 2 mln EUR wkładu na rzecz funduszu powierniczego APRM zarządzanego przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju. W tym celu w grudniu 2008 r. Komisja oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju podpisali porozumienie o wkładzie finansowym. Odnotowano pewne zmiany na lepsze, do których należą przede wszystkim rosnąca liczba uczestniczących państw, zweryfikowany kwestionariusz oraz większy potencjał państw afrykańskich pozwalający na osiąganie postępów w zakresie realizacji APRM. Niemniej jednak w dalszym ciągu zdolność absorpcyjna funduszu powierniczego jest słaba. Porozumienie o wkładzie finansowym było dwukrotnie przedłużane, ostatecznie jego ważność upłynęła w grudniu 2012 r.

¹⁰ COM(2006) 421 final.

3.2. Działania następcze w stosunku do inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów

3.2.1. Przegląd inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów z 2009 r.

Wstępna wersja przeglądu została udostępniona w 2009 r. jako dokument roboczy służb Komisji dotyczący wspierania rządów demokratycznych za pośrednictwem inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów, obejmujący przegląd i określenie przyszłych działań¹¹. Wskazano w nim, że GI posłużyła większości państw AKP jako fundament dla przeprowadzania reform na rzecz sprawowania rządów. GI była postrzegana jako inicjatywa spójna z ogólnym wsparciem UE dla rządów demokratycznych, dysponująca potencjałem na rzecz upowszechniania reform realizowanych przez państwa partnerskie i pogłębiania dialogu politycznego. W dokumencie wskazano również na fakt, że inicjatywa dotycząca sprawowania rządów spowodowała, iż sprawowanie rządów w coraz większym stopniu traktowane jest jako kluczowy sektor [w strategicznych dokumentach krajowych 10. EFR], a pracownicy UE, zatrudnieni zarówno w terenie, jak i w siedzibie głównej, mogli w lepszy sposób wykorzystać istniejące metody analizy sprawowania rządów¹².

Do najważniejszych niedociągnięć GI, zgodnie z oceną z 2009 r., należał fakt, że w wielu przypadkach jej ścisłe ramy czasowe nie pozwalały na odpowiednie i całkowite wdrożenie oraz że nie zapewniły najwyższego poziomu uczestnictwa ze strony państw AKP; nie pozwalały one również na konsultacje z krajowymi parlamentami i społeczeństwem obywatelskim. Ponadto rozwój metod pozwalających na monitorowanie postępów nie był możliwy w dostatecznym stopniu. Motywacja finansowa utrzymywała się na „umiarkowanym” poziomie, zaś proces przydzielania środków był krytykowany przez liczne zainteresowane podmioty za „brak przejrzystości” oraz za „przekształcenie się w czysto polityczny proces”. Analiza pokazała, że wbrew oczekiwaniom narzędzia GI „nie doprowadziły do zwiększonej koordynacji donatorów, wspólnego działania, wspólnego monitorowania oraz wspólnego dialogu”.

Skupiając się na zidentyfikowanych niedociągnięciach, w opublikowanym w 2009 r. dokumencie służb roboczych zaproponowano szereg „kolejnych działań” na rzecz lepszego wdrożenia GI. Znalazła się wśród nich aktualizacja narzędzi wykonawczych, poprawa monitorowania oraz pogłębienie dialogu politycznego.

3.2.2. Śródkresowy przegląd 10. EFR

W śródkresowym przeglądzie 10. EFR w 2010 r. sposób sprawowania rządów był jednym z czterech obszarów poddanych analizie. Rozpatrywano dwie kwestie:

- w jakim zakresie wdrożono plan działania rządów i na ile sytuacja w zakresie sprawowania rządów uległa poprawie od momentu przyjęcia strategicznych dokumentów krajowych?
- w jakim zakresie poprawiła się sytuacja w zakresie sprawowania rządów – w oparciu o profil sprawowania rządów (w razie potrzeby zaktualizowany)?

Ocena realizacji planów działania na rzecz dobrych rządów była dość pozytywna, mimo ich wprowadzenia na późniejszym etapie, a tym samym skrócenia rozpatrywanego okresu. Większość delegatur UE oceniła, że plany działania na rzecz dobrych rządów zostały wykonane „mniej więcej zgodnie z harmonogramem”. Jednak występowały również sytuacje, w których wykonanie opóźniało się w stosunku do harmonogramu, co miało oddziaływanie na sytuację w zakresie sprawowania rządów. Odnotowano pozytywny związek między jakością pierwotnych planów działania na rzecz dobrych rządów oraz ich wdrożeniem.

¹¹ 19.1.2009/SEC (2009) 58 final.

¹² Tamże.

Ustalono szereg powodów, dla których wdrożenie planów działania na rzecz dobrych rządów uznano za niezadowalające, wśród których znalazły się: brak uczestnictwa, istnienie strategii rządowych będących własnością innych państw, opóźnione podpisanie strategicznych dokumentów krajowych, które opóźniało proces wdrożenia oraz brak odpowiednich działań, wskazań, harmonogramów oraz sposobów weryfikacji. Zastrzeżenia te były zgodne z ustaleniami przedstawionymi w opublikowanym w 2009 r. dokumencie roboczym służb Komisji.

3.2.3. *Badanie inicjatywy dotyczącej sprawowania rządów z 2011 r.*

Pod koniec 2010 r. Komisja zleciła niezależne badanie¹³, którego celem była ocena GI oraz sformułowanie zaleceń na przyszłość. W badaniu tym skupiono się na takich aspektach jak:

- proces zrealizowany w celu przyporządkowania transzy motywującej inicjatywy w zakresie sprawowania rządów dla partnerów AKP w ramach 10. EFR, w tym metodologia, koordynacja i współpraca z państwami członkowskimi UE;
- bieżący i potencjalny wpływ procesu transzy motywującej inicjatywy w zakresie sprawowania rządów na dialog polityczny z państwami partnerskimi oraz na wewnętrzną dynamikę państw partnerskich oraz debaty dotyczące sprawowania rządów;
- ogólne znaczenie narzędzi wykorzystywanych w procesie oraz integracja sposobu zarządzania ze strategiami współpracy.

Dowody pokazują, że w pierwotnej fazie wiele zainteresowanych podmiotów pozytywnie przyjęło GI. Było to nowe, bardziej znaczące i ambitne podejście do kwestii wspierania sposobu sprawowania rządów. Odzwierciedlało to wspólne – w coraz większym stopniu – przekonanie, że sprawowanie rządów ma kluczowe znaczenie dla rozwoju. GI była postrzegana jako nowość, umożliwiająca UE dokonanie, za pośrednictwem profilu zarządzania, bardziej jednolitej analizy sprawowania rządów, która mogłaby umocnić koncentrację na sprawowaniu rządów w procesie programowania i pogłębić dialog polityczny z partnerami.

Jednak w trakcie całego procesu GI napotkała na szereg trudności, które doprowadziły do zmniejszenia jej wpływu w krajach partnerskich:

- *Ograniczenie uczestnictwa w procesie GI.* W wielu przypadkach ścisłe ramy czasowe nie pozwoliły na właściwe wdrożenie każdego aspektu metody przydzielania środków. W związku z tym nie zapewniono wysokiego poziomu uczestnictwa państw AKP; ponadto nie we wszystkich przypadkach możliwe były konsultacje z kluczowymi uczestnikami procesu.
- *Niedostatecznie dostosowanie GI i istniejących już procesów i planów sprawowania rządów w danym kraju.* W związku z powyższym w licznych przypadkach GI była postrzegana jako „odrębny” instrument, nienajlepiej zintegrowany z pozostałymi programami dotyczącymi sprawowania rządów, finansowanymi przez UE lub innych donatorów.
- *Nieelastyczne narzędzia.* Wiele zainteresowanych podmiotów zaangażowanych w przegląd odnotowało, że ramy oferowane przez GI w celu podejmowania kwestii

¹³ Komisja Europejska, „Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 — Annexes to the Final Report”, grudzień 2011 r., s. 4.

sprawowania rządów były statyczne. GI w niedostatecznym stopniu reagowała na zmiany związane z dynamiczną naturą procesów z zakresu sprawowania rządów, zwłaszcza w sytuacji niestabilnego państwa lub w przypadku nagłego pogorszenia rządów. Ponadto narzędzia nie były odpowiednio dostosowane do dynamiki rządów w obrębie poszczególnych państw względnie do ram czasowych wymaganych dla zastosowania jakościowego „podejścia w procesie”. Aktualizacja planów działania na rzecz dobrych rządów została przedyskutowana jedynie podczas przeglądu śródk okresowego, co nie pozwoliło na zareagowanie na zmieniającą się sytuację.

- Po obu stronach wystąpiły polityczne i instytucjonalne *ograniczenia potencjału*, który umożliwiłby profesjonalne i spójne zarządzanie wrażliwym z punktu widzenia politycznego oraz innowacyjnym narzędziem, jakim jest GI.
- *Ograniczone wsparcie samych tylko zachęt finansowych*. Istotne jest podkreślenie, że nieskuteczny okazał się system oparty na motywacji połączonej jedynie z finansowaniem, a niepowiązany z uzupełniającymi ofertami politycznymi i dialogami politycznymi. Inne środki, takie jak wsparcie budżetowe, są postrzegane jako bardziej atrakcyjne.
- *Niedostateczne ujednoczenie w obrębie UE*. GI oferowała możliwość pogłębienia wspólnej pracy wewnątrz UE w zakresie sprawowania rządów. Profil sprawowania rządów zapewnił wprawdzie dobrą charakterystykę sytuacji w zakresie sprawowania rządów, jednak nie spełnił roli dokumentu referencyjnego, jak zachęcano w konkluzjach Rady z 2009 r. Przyczyną było po części przygotowanie ocen sprawowania rządów przez innych donatorów, w tym państwa członkowskie UE. W obrębie samej UE istnieje szereg różnych strategii, instrumentów oraz narzędzi oceny. Ten brak ujednoczenia nie przyczynił się do skuteczności GI bezpośrednio w terenie.

4. INSTRUMENT WSPIERANIA SYSTEMU RZĄDÓW

Jak zapowiedziano w opublikowanym przez Komisję w grudniu 2006 r. „Komunikacie w sprawie wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa”¹⁴, Instrument Wspierania Systemu Rządów na rzecz obszaru sąsiedztwa europejskiego został powołany w 2007 r. Komisja planowała przeznaczenie kwoty 300 mln EUR w latach 2007-2013 w uzupełnieniu krajowych przydziałów, które zostały zaplanowane dla partnerów objętych polityką sąsiedztwa.

W okresie od 2007 do 2009 r. w ramach Instrumentu Wspierania Systemu Rządów zapewniono ograniczone dodatkowe wsparcie finansowe dla określonych krajów partnerskich objętych europejską polityką sąsiedztwa (EPS), w oparciu o ocenę postępów poczynionych we wdrażaniu szeroko określonych aspektów rządowych planów działania EPS, ze szczególnym naciskiem na takie obszary jak demokracja, prawa człowieka, wolności podstawowe oraz rządy prawa.

Wyniki przeglądu EPS przeprowadzonego w latach 2010 i 2011 doprowadziły, w powiązaniu z wydarzeniami wiosny arabskiej, do wypracowania nowego podejścia do umacniania partnerstwa między UE a jej sąsiadami. W ramach *nowej reakcji na zmieniające się sąsiedztwo* określono bardziej zróżnicowane podejście, nie tylko w kontekście finansowania, jak miało to miejsce w przypadku Instrumentu Wspierania Systemu Rządów, ale obejmujące całe spektrum zachęt proponowanych przez UE, w tym głębszy dostęp do rynku i większą mobilność.

¹⁴ COM(2006) 726 z dnia 4 grudnia 2006.

Jak przedstawiono powyżej, system zachęt powiązany wyłącznie z finansowaniem, bez pogłębienia dialogu politycznego, taki jak Instrument Wspierania Systemu Rządów, okazał się nieskuteczny.

Odzwierciedlając to nowe podejście do polityki opartej na zachętach, powołano w 2011 r. programy nadrzędne: *wsparcie na rzecz partnerstwa, reform i wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu* (SPRING) dla sąsiadów południowych oraz *program integracji i współpracy z Partnerstwem Wschodnim* (EaPIC), dla sąsiadów wschodnich, aby ukierunkować znaczą część dodatkowego finansowania unijnego w połączeniu z uzupełniającymi ofertami politycznymi. Zgodnie z komunikatem dotyczącym przeglądu EPS wykorzystano szereg benchmarków w celu przeanalizowania, czy dane państwo jest faktycznie zaangażowane w proces demokratyzacji i czy można przyjąć, iż odniesie korzyści z dodatkowych funduszy. Należy do nich: przeprowadzanie demokratycznych i wiarygodnych wyborów; wolność stowarzyszania się, wypowiedzi i zgromadzeń; istnienie wolnej prasy i mediów; rządy prawa; walka z korupcją; reforma sektora bezpieczeństwa i egzekwowania prawa; oraz poszanowanie praw człowieka.

5. PODSUMOWANIE WCZEŚNIEJSZEGO WSPARCIA UE NA RZECZ DEMOKRATYCZNYCH RZĄDÓW

Demokratyczne rządy są wspierane przez takie instrumenty geograficzne jak Europejski Fundusz Rozwoju, instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, a także programy tematyczne finansowane w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka oraz Instrument na rzecz Stabilności. Uzupełnieniem tego opartego na konkretnych programach podejścia do kwestii demokratycznych rządów jest wsparcie za pośrednictwem *konkretnych* interwencji w kluczowych obszarach związanych ze sprawowaniem rządów oraz za pośrednictwem *uwzględniania sprawowania rządów* w innych obszarach współpracy.

Doświadczenia zgromadzone przez UE w przeszłości podczas realizacji wsparcia UE w obszarze demokratycznych rządów obejmują następujące aspekty:

- *Wsparcie dla rządów demokratycznych musi być umieszczone w realiach lokalnych.* Reforma rządów to proces stopniowy obejmujący przemianę społeczeństwa. W związku z tym kluczem do planowania interwencji w tych obszarach jest wiedza na temat **sytuacji lokalnej**. W przypadku sytuacji niestabilnej UE jest zaangażowana w realizację zasad OECD dotyczących podejmowania działań międzynarodowych w państwach niestabilnych i w sytuacjach niestabilności, które kładą nacisk na zacieśnianie kontaktów z państwami będącymi beneficjentami, stojącymi w obliczu problemów związanych ze słabymi rządami i konfliktami. Jak sugerują doświadczenia zgromadzone podczas realizacji profilu sprawowania rządów i planów działania rządów, decydujące znaczenie dla skutecznych interwencji w obszarze rządów demokratycznych ma zrozumienie dynamiki lokalnej i dostosowanie się do sytuacji charakterystycznej dla danego państwa. Jeżeli chodzi o kontekst danego państwa, w nowych wytycznych dotyczących zarządzania cyklem programów i projektów wezwano do *systematycznej analizy kontekstu*. Polityczna analiza gospodarki znajduje się wśród narzędzi, z których można skorzystać na potrzeby lepszego zrozumienia sposobu, w jaki procesy polityczne i gospodarcze wzajemnie na siebie oddziałują, oraz w jaki interesy i zachęty wpływają na postępowanie różnych stron na przestrzeni czasu.
- *Rola regionalnych i kontynentalnych inicjatyw dotyczących sprawowania rządów,* takich jak afrykański mechanizm wzajemnej oceny (APRM), może być w dalszym

ciągu analizowana w kontekście umacniania uczestnictwa. Procesy zachodzące na szczeblu lokalnym pozwalają państwom na to, aby samodzielnie kształtowały priorytety i umacniały wewnętrzną odpowiedzialność. Na przykład partnerstwo Afryka–UE na rzecz demokratycznych rządów i praw człowieka funkcjonuje jako forum umożliwiające formułowanie wspólnych programów i zaleceń w zakresie sprawowania rządów. Przy szczególnym uwzględnieniu zasady uczestnictwa można dokonać wymiany doświadczeń z afrykańskimi instytucjami partnerskimi w celu wspólnego wypracowania nowych strategii; szczególny nacisk powinien zostać przy tym położony na najważniejsze priorytety afrykańskiej struktury rządów, w tym udoskonalenie procesu APRM.

- *Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego* ma zasadnicze znaczenie dla umacniania procesów demokratycznych i systemów odpowiedzialności oraz osiągania lepszych wyników polityki rozwoju¹⁵. Wiąże się to ze zwiększaniem wysiłków na rzecz promowania sprzyjającego środowiska dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich: promowaniem istotnego i usystematyzowanego uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajowej polityce krajów partnerskich, unijnym cyklu programowania oraz procesach międzynarodowych, a także zwiększeniem potencjału lokalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pozwalającego im na skuteczne pełnienie roli niezależnych podmiotów zaangażowanych w politykę rozwoju.
- *Rozwój i zwiększenie istniejącego potencjału na poziomie lokalnym* przyczynia się do promowania skutecznych instytucji i zwiększa potencjał rządu w zakresie projektowania i wdrażania polityki przy aktywnym zaangażowaniu wszystkich krajowych zainteresowanych podmiotów oraz w zakresie realizacji świadczeń na rzecz ostatecznych beneficjentów. Nowe sposoby wspierania rządów demokratycznych, w tym innowacyjne narzędzia teleinformatyczne, mogą – w powiązaniu ze strategicznym podejściem do rozwoju potencjału – mieć znaczący wpływ na uczestnictwo oraz na przepływ informacji. Do zwiększenia skuteczności wsparcia UE w obszarze demokratycznych rządów może również ze swej strony przyczynić się Komisja, za sprawą swojego uczestnictwa w zorganizowanym w Pusanie Forum Wysokiego Szczebla dotyczącym Skutecznych Instytucji.
- *Nowa koncepcja zachęt i uwarunkowań*. Różne ramy unijnej polityki zewnętrznej, takie jak polityka rozszerzenia, EPS oraz zawarta z państwami AKP umowa z Kotonu oferują różne zachęty i stosują różne warunki związane z właściwościami i zakresem podejmowanych reform. Zgromadzone w przeszłości doświadczenia w tym zakresie sugerują, że podejście oparte na warunkach i na zachętach sprawdza się najlepiej wówczas, gdy jest powiązane z krytyczną masą funduszy niezbędną do osiągnięcia istotnych celów, i gdy przydzielone środki są powiązane z celami o określonych wskaźnikach i benchmarkach, którym towarzyszy spójny dialog polityczny i dialog dotyczący polityki. Takie podejście podkreślono na przykład w opublikowanym w 2012 r. wspólnym komunikacie „Partnerstwo Wschodnie: Plan działania w okresie poprzedzającym szczyt jesienią 2013 r.”¹⁶ oraz w załączonych do niego dokumentach. Doświadczenia z GI wskazują również, że mechanizmy zachęt sprawdzają się lepiej w praktyce, gdy opierają się na wyraźnym zróżnicowaniu, bieżących osiągnięciach i regularnym monitorowaniu wyników. Monitorowanie ma zasadnicze znaczenie we wspieraniu reform, jako że może również nakłaniać kraje

¹⁵ COM(2012) 492 final.

¹⁶ JOIN(2012) 13 final.

partnerskie do przyspieszania swoich reform. Wpływ monitorowania może być dodatkowo zwiększony poprzez włączenie do procesu różnych zainteresowanych podmiotów, zwłaszcza w drodze akceptacji istotnej roli społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększenia przejrzystości działania rządu.

- W obszarze takim jak sprawowanie rządów wyniki – w rozumieniu zmiany norm i praktyk w zarządzaniu sprawami państwowymi – z definicji nie są przedmiotem logiki linearnej. Nie można ich też osiągać szybko. Dlatego istotną rolę odgrywa system *oceny osiągnięć*, ukierunkowany na wyniki i oparty na wskaźnikach. Wśród wniosków, jakie można wyciągnąć z realizacji GI, znajduje się także dobór najodpowiedniejszych wskaźników oraz definiowanie podmiotów odpowiedzialnych za ocenę osiągnięć. Ponadto istnieje coraz większa grupa wskaźników i ocen osiągnięć w obszarze rządów, które można wykorzystać przy jednoczesnym przemyśleniu koncepcji strategii w zakresie systemów współpracy opartych na wynikach. Jeżeli chodzi o państwa niestabilne, trwają prace na rzecz opracowania szeregu wskaźników szczególnie istotnych dla nich w ramach Międzynarodowego Dialogu na rzecz Umocnienia Pokoju i Tworzenia Państw.
- *Elastyczność*. Zwiększanie osiągnięć jest powiązane również z kwestią brakującej elastyczności narzędzi. W państwach dotkniętych kryzysem Komisja ma możliwość przyjęcia tak zwanej deklaracji kryzysowej, która pozwoliłaby na wykorzystanie bardziej elastycznych procedur na etapie wdrażania współpracy na rzecz rozwoju. Do dzisiaj z tej procedury skorzystał szereg państw AKP.
- *Umocnienie ujednoczenia z UE*. Opierając się na Konsensusie europejskim w sprawie rozwoju, GI miała przyczynić się do ujednoczenia i umocnienia wspólnej pracy w zakresie sprawowania rządów na szczeblu UE. Profil sprawowania rządów był np. przez wielu postrzegany jako użyteczne narzędzie na rzecz wspólnej analizy sytuacji rządu w terenie. W traktacie lizbońskim przewidziano dalsze możliwości współpracy na szczeblu UE i państw członkowskich, zarówno w zakresie oceny sytuacji w kraju jak i projektowania wsparcia. Do takiego ujednoczenia na szczeblu UE mogą również przyczynić się wspólne analizy oraz wspólne programowanie, zgodnie z tym, co przewidziano w „Programie działań na rzecz zmian”, a także kluczowe znaczenie, jakie delegatury UE mają na etapie realizacji dialogu politycznego i dialogu dotyczącego polityki w poszczególnych państwach.

6. PODSUMOWANIE

Najważniejszym priorytetem w unijnej współpracy na rzecz rozwoju jest wsparcie rządów demokratycznych. W tym kontekście istotny sygnał polityczny stanowi nowe podejście do wsparcia budżetowego, jako że jego celem jest umocnienie umownych partnerstw zawieranych przez UE w kontekście wsparcia budżetowego z krajami partnerskimi w celu tworzenia i konsolidowania demokracji, realizacji trwałych reform gospodarczych i eliminowania ubóstwa. Podejście to oparte jest na wzajemnej odpowiedzialności i wspólnym zaangażowaniu w wartości podstawowe – prawa człowieka, demokrację i rządy prawa. Wzywa ono również do ściślejszej współpracy między służbami Komisji, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych i państwami członkowskimi, także w odniesieniu do pogłębionego i spójnego dialogu politycznego i dialogu w sprawie polityki, który powinien być ściśle powiązany z wszelkimi systemami zachęt lub finansowania reform rządu w krajach partnerskich.

Kluczem do rządów demokratycznych jest umacnianie uczestnictwa. Uczestnictwo poszczególnych państw wymaga zaangażowania wszystkich istotnych podmiotów w danym

państwie w proces definiowania ścieżki demokratycznej i niezbędnych struktur rządowych. W deklaracji z Pusanu podkreślono znaczenie uczestnictwa, wezwano w niej również do wdrażania strategii dostosowanych do konkretnych potrzeb poszczególnych państw. Polityczna wola władz w krajach partnerskich na wszystkich szczeblach oraz ich prawdziwe zaangażowanie w reformy nadal jest warunkiem niezbędnym dla skutecznych reform, zwłaszcza w tak wrażliwym obszarze, jakim są demokratyczne rządy.

Ponadto we wszystkich sektorach i w obrębie wszystkich tematów zasadniczym zagadnieniem jest bardziej strategiczna współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z nowym podejściem do społeczeństwa obywatelskiego organizacje społeczeństwa obywatelskiego są obecnie postrzegane jako równoprawni uczestnicy procesu na szczeblu krajowym, regionalnym i globalnym. Na szczeblu krajowym lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego oraz ich znaczenie w kreowaniu polityki i odpowiedzialności znajdują się w centrum nowej strategii. Zapewnianie spójnych i strategicznych kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu krajowym będzie łatwiejsze, jeżeli delegatury UE i państwa członkowskie będą stopniowo opracowywać plany działania, z naciskiem na zwiększenie roli społeczeństwa obywatelskiego w rządach demokratycznych.

I wreszcie, Komisja, Europejska Służba Działań Zewnętrznych i państwa członkowskie mogą skorzystać z pozytywnych doświadczeń, jakie UE zgromadziła w obszarze demokratycznych przemian. W tym celu pomocne byłoby wdrożenie idei zawartych w niedawnym komunikacie dotyczącym wsparcia UE na rzecz trwałych zmian w społeczeństwach w okresie transformacji.