

Mišljenje Odbora regija – Susjedstvo na raskrižju: Provedba europske politike susjedstva tijekom 2013. g.

(2015/C 019/10)

Izvjestitelj	Olgierd GEBLEWICZ (PL/EPP) guverner Zapadnopomeranskog vojvodstva
Referentni dokument	Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Susjedstvo na raskrižju: Provedba europske politike susjedstva tijekom 2013. g. JOIN(2014) 12 final

I. PREPORUKE O POLITIKAMA

ODBOR REGIJA

Glavne točke

1. želi istaknuti važnost europske politike susjedstva (EPS) kao vanjskopolitičkog instrumenta EU-a usmjerenog na zemlje smještene južno i istočno od EU-a radi ostvarivanja bliskijih veza između tih zemalja i EU-a;
2. naglašava sveobuhvatnu i višerazinsku narav odnosa unutar EPS-a i višerazinsko upravljanje koje proizlazi iz te politike. Stoga je potrebno poduprijeti regionalnu i lokalnu dimenziju EPS-a koja nadopunjuje suradnju na razini nacionalnih vlada;
3. poziva stoga novoimenovanu visoku predstavnicu da u daljnji razvoj politike uključi lokalnu i regionalnu razinu kako iz EU-a, tako i iz zemalja EPS-a, te da usko surađuje s OR-om kako bi se poboljšali koncept, provedba i prihvaćenost EPS-a na terenu;
4. ističe i nužnost fleksibilnijeg djelovanja, uz prilagođen pristup „po mjeri”, u cilju podupiranja demokratskih promjena i gospodarskih reformi u pojedinačnim zemljama korisnicama;
5. ističe važnost dviju inicijativa, odnosno Istočnog partnerstva i Unije za Mediteran (UzM). To su regionalne dimenzije EPS-a koje nisu samo tematski vidovi politike EU-a, nego također odražavaju vanjskopolitičke prioritete država članica EU-a na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini;
6. poziva podnacionalne razine upravljanja da aktivnije sudjeluju u postupku provedbe EPS-a i budu u njega više uključene. Odbor regija uspostavio je dvije platforme za dijalog i suradnju koje djeluju paralelno, odnosno Euro-mediteransku lokalnu i regionalnu skupštinu (ARLEM) te Konferenciju regionalnih i lokalnih vlasti za Istočno partnerstvo (CORLEAP), te je na taj način omogućio daljnji razvoj te dimenzije EPS-a putem konkretne suradnje i izravnog dijaloga na lokalnoj i regionalnoj razini;
7. cijeni napore koje Europska unija ulaže u cilju pružanja podrške ustavnim i gospodarskim reformama putem odgovarajuće financijske i tehničke podrške zemljama korisnicama u okviru EPS-a; međutim, ti naponi moraju se dodatno pojednostaviti i bolje organizirati. Veća potpora EU-a susjednim zemljama trebala bi se uvjetovati napretkom na području ustavnih promjena, demokratizacije, poštivanja vladavine prava i rodne jednakosti. Takav napredak još je neophodniji s obzirom na nedavne tragične događaje i treba ga postići uz potpuno poštovanje ljudskih prava te na način da predmetne zemlje pripadnicima svih vjerskih i etničkih manjina među svojim građanima zajamče uživanje svih građanskih prava;
8. ističe da regionalna i lokalna razina ima ključnu ulogu u odgovarajućem prognoziranju, planiranju, provedbi i praćenju potpornih programa i instrumenata; također tvrdi da bi se lokalnim i regionalnim vlastima trebao omogućiti lakši pristup financiranju, kao i da povezane mehanizme i postupke treba pojednostaviti;

9. naglašava nužnost promicanja snažnog i demokratskog upravljanja na podnacionalnoj razini; skreće pozornost na pitanje lokalne demokracije u partnerskim zemljama, kao i na probleme povezane s radom lokalne i regionalne uprave; zalaže se stoga za decentralizaciju, posebice na području oporezivanja; također preporučuje podupiranje inicijativa koje idu od baze prema vrhu te uvažava ulogu lokalnih i regionalnih vlasti u provedbi nužnih unutarnjih reformi;

Uvodne napomene

10. ističe da je tijekom 2013. godine došlo do golemih promjena u regiji koju pokriva europska politika susjedstva. Cilj je EPS-a razviti posebne odnose između EU-a i pojedinačnih susjednih zemalja radi unapređenja sigurnosti, blagostanja i susjedskih odnosa. Prošle su godine neki od tih ciljeva ispunjeni, no u nizu slučajeva došlo je i do znatnog nazadovanja. EPS u cjelini treba kritički preispitati kako bi se procijenilo je li njegov postojeći oblik prikladan;

11. pozitivno je što se ubrzao ritam teških demokratskih reformi u pojedinim zemljama južnog susjedstva poput Tunisa, Maroka i donekle Egipta. Nadalje, u studenom 2013. usvojena su dva sporazuma o pridruživanju (uključujući dokumente o područjima detaljne i sveobuhvatne slobodne trgovine) s dvjema istočnim susjednim zemljama, Gruzijom i Moldavijom, a zatim u 2014. g. s Ukrajinom. Kad su prve dvije zemlje potpisale sporazume, bio je to vrhunac dugog procesa pregovora te je time uspostavljen temelj za rad na programu provedbe obveza iz tih sporazuma;

12. primjećuje, međutim, da je 2013. godina bila i razdoblje znatnih političkih previranja te socio-gospodarskih kriza u mnogim zemljama EPS-a. Sigurnosne prijetnje na nacionalnoj i regionalnoj razini (kako u južnim tako i u istočnim zemljama EPS-a) umnogostručile su se. Dramatični događaji u Ukrajini, građanski rat u Siriji i eskalacija sukoba između Izraela i Palestine znače da dosljedna europska politika promicanja stabilnosti, sa snažnom lokalnom i regionalnom dimenzijom, postaje sve veći izazov;

13. poziva na poduzimanje odgovarajućih koraka u cilju pomaganja lokalnim vlastima da se uhvate u koštac s humanitarnim krizama, a pogotovo valovima izbjeglica koji su posljedica nestabilnosti u mnogim zemljama EPS-a, u ovom trenutku osobito u Siriji i Ukrajini. Migracijski tokovi, posebice na mediteranskom području, zahtijevaju dugoročni i sveobuhvatni pristup uz aktivno uključivanje svih država članica, uključujući lokalne i regionalne vlasti, a ne samo onih kojih se to tiče s geografskog aspekta. Državama, regijama i lokalnim vlastima smještenima na vanjskim granicama EU-a trebalo bi pružiti odgovarajuću podršku u nadziranju tih granica i rješavanju izvanrednih situacija, uključivo onih na području zdravstva, do kojih dolazi uslijed imigracije;

14. primjećuje da postoje velike razlike između različitih zemalja EPS-a u pogledu programa i političke volje da se provedu nužne političke, socijalne i gospodarske reforme. Inicijative u okviru EPS-a stoga treba prilagoditi u skladu sa stvarnom spremnošću pojedinačnih vlada da uvedu potrebne promjene i prodube odnose s EU-om, kao i njihovom odlučnošću da promiču reforme i za njih osiguraju javnu potporu. Lokalne i regionalne vlasti u tom pogledu igraju središnju ulogu, no često ovise o nacionalnim vladama – bez obzira na to, treba ih smatrati ključnim sugovornicima;

15. slaže se da je izgradnja demokracije u partnerskim zemljama ključna za EU. Demokratizacija i decentralizacija nužne su za socio-gospodarski razvoj te su od temeljne važnosti za procese preobrazbe u regiji Istočnog partnerstva i u sredozemnom bazenu. EPS je izvrsna inicijativa za potporu tim procesima, a CORLEAP i ARLEM su odgovarajuće platforme koje promiču partnerstvo i otvorenost u procesu izgradnje demokracije i civilnoga društva;

16. u potpunosti podržava ideju izloženu u Zajedničkoj komunikaciji o tome da bi EPS i dalje trebao biti privlačna inicijativa za suradnju koja zadovoljava potrebe partnerskih zemalja. EU bi zaista trebao biti strateški partner zemalja EPS-a te im pomoći pri upravljanju gospodarskim razvojem i naporima u cilju boljeg upravljanja, uz poštovanje njihova suvereniteta;

17. podsjeća da je buduće članstvo u EU-u jedan od glavnih poticaja kojima raspolaže EU kako bi se partnerske zemlje potaknulo da pokrenu reforme. Stoga je od ključne važnosti da se taj instrument koristi na primjeren, transparentan i realističan način, ovisno o specifičnoj situaciji u svakoj predmetnoj zemlji;

18. ističe da lokalne i regionalne vlasti igraju ključnu ulogu u promicanju i oblikovanju demokratskih procesa. One su strateški partneri u dobrom upravljanju i ostvarivanju korisnog razvoja, a imaju i ključnu zadaću u vanjskoj politici EU-a;

19. istodobno ističe potrebu da se provedba EPS-a u budućnosti ocijeni i na temelju stupnja uključenosti lokalnih i regionalnih vlasti i njihovih predstavnika na nadnacionalnoj razini, što u Komunikaciji koja se ovdje razmatra nedostaje;

Sveobuhvatni, učinkoviti i višerazinski uzajamni odnosi

20. ističe potrebu da se bilateralni EPS obogati inicijativama za regionalnu i multilateralnu suradnju temeljem uvođenja mehanizma za potporu suradnji između EU-a i susjednih zemalja, kao i među pojedinačnim zemljama. To bi se moglo postići unapređivanjem i jačanjem modaliteta suradnje u kontekstu postojećih inicijativa EU-a između regija i mreža europskih regija kako u EU-u, tako i izvan njega;

21. navodi da je europska politika susjedstva interaktivna inicijativa za čiju je uspješnu provedbu potrebno uključivanje i suradnja svih dionika na različitim razinama upravljanja. Tek će onda zemlje EPS-a koje su spremne provesti unutarnje reforme moći učinkovito surađivati s EU-om i tako otvoriti vrata političkoj podršci EU-a, sveobuhvatnim trgovinskim sporazumima, mjerama za ublažavanje viznog režima kao i tehničkoj i financijskoj pomoći;

22. primjećuje da je zbog različitih pristupa provedbi reformi i izgradnji bliskog odnosa s EU-om, kao i zbog različite naravi izazova s kojima se pojedinačne zemlje EPS-a susreću, EU morao usvojiti prilagođen pristup „po mjeri” EPS-u, ne samo u vezi s geografskom dimenzijom te politike (južna i istočna) već, povrh svega, i s očekivanjima, mogućnostima i zadaćama za specifične partnerske zemlje;

23. slaže se da bi EU trebao ulagati u sektorske, tematske financijske instrumente. Takav pristup dovodi do šire razmjene najboljih praksi i određivanja razvojnih strategija na odabranim ključnim područjima politike, poput reforme javne uprave, porezne decentralizacije te lokalne i regionalne suradnje;

24. želi istaknuti važnost podupiranja napora da se izgradi snažnija demokracija i ostvare političke reforme u partnerskim zemljama. Nema mjesta sumnji da politika susjedstva koja se provodi u regijama i koju provode same regije može biti učinkovito sredstvo promicanja temeljnih vrijednosti EU-a: ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, ravnopravnosti, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava, uključujući prava pojedinaca iz manjinskih skupina;

25. poziva na pridavanje posebne pozornosti važnosti i prednostima uključivanja lokalnih i regionalnih vlasti u konkretne projekte suradnje EU-a i zemalja EPS-a. Uistinu, uspješno ispunjavanje ciljeva politike uvelike ovisi o stupnju regionalnog razvoja i sposobnosti pojedinačnih zemalja da učinkovito upravljaju na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini;

26. poziva Europsku komisiju i države članice da vode računa o preporukama i iskustvima OR-a i njegovih članova kako bi se pružila podrška političkim i gospodarskim promjenama u partnerskim zemljama, kao i učinkovitijoj suradnji na svim razinama upravljanja;

27. naglašava da je višerazinska narav vanjskih politika pojedinačnih zemalja također važna. Temeljni je izazov u tom pogledu stvoriti sinergije među nacionalnim i podnacionalnim dimenzijama vanjske politike u pojedinačnim zemljama. S tim u vezi, CORLEAP i ARLEM idealni su forumi za utvrđivanje potreba i razmjenu iskustava;

Učinkovito djelovanje i koordinacija suradnje na različitim razinama upravljanja

28. želi istaknuti da, zahvaljujući svojim međunarodnim vezama i aktivnoj uključenosti u gospodarski život, lokalne i regionalne vlasti pomažu poticati gospodarski i društveni razvoj, što je jedan od temeljnih ciljeva europske integracije. Imajući to na umu, lokalne i regionalne vlasti trebaju sudjelovati u postupcima planiranja, provedbe, praćenja i vrednovanja EPS-a, osobito u područjima u kojima imaju izravne ovlasti i iskustva;

29. svjestan je da je izgradnja institucijskih i administrativnih kapaciteta od ključne važnosti za većinu zemalja EPS-a. Ključni vid ove dimenzije politike tiče se lokalnih i regionalnih vlasti. OR i lokalne i regionalne vlasti trebali bi stoga aktivno sudjelovati u oblikovanju i provedbi sveobuhvatnih programa za izgradnju institucija (CIB) koje su pokrenule Europska komisija i države članice radi podupiranja izgradnje institucijskih i administrativnih kapaciteta u zemljama Istočnog partnerstva;

30. potiče lokalne i regionalne vlasti da zajedno sa središnjim vladama sudjeluju u sastavljanju i primjeni sporazuma o pridruživanju, strateških dokumenata i akcijskih planova ugovorenih između EU-a i partnerskih zemalja;

31. ističe važnost dobro usklađenih inicijativa koje idu od baze prema vrhu te podrške suradnji između lokalnih i regionalnih vlasti iz EU-a i zemalja EPS-a, što pomaže podupiranju razvoja struktura lokalne demokracije i civilnoga društva;

32. smatra da se trebaju podupirati inicijative na područjima koja se konkretno tiču gradova i regija EPS-a, a mogu ih provesti podnacionalne vlasti, poput suradnje među partnerskim gradovima, kao i prekogranične, kulturne, gospodarske i drugih oblika suradnje;

33. vjeruje da demokratske upravne reforme koje provodi središnja vlada treba dopuniti mjerama na lokalnoj i regionalnoj razini. To je od iznimne važnosti za izgradnju institucijskih kapaciteta i primjenu sporazuma s EU-om, primjerice sporazuma o pridruživanju ili sporazuma o razvoju detaljnih i sveobuhvatnih područja slobodne trgovine;

34. naglašava da bi regionalna suradnja u partnerskim zemljama trebala biti ključni cilj financiranja EU-a, uz jasno određene kriterije za korištenje financijskih sredstava koji se temelje na definiranim i ugovorenim regionalnim razvojnim strategijama, posebnim ciljevima i rezultatima. Lokalne i regionalne vlasti te civilno društvo trebaju biti na odgovarajući način zastupljeni u tijelima koja prate korištenje tih sredstava;

35. poziva na uvođenje, u objema dimenzijama EPS-a, mehanizama koji potiču izravan dijalog, razmjenu informacija i prijenos stručnog znanja, od kojih će koristiti imati lokalna i regionalna razina u zemljama EPS-a (primjerice temeljem postojećeg Instrumenta za lokalnu upravu);

36. želi da se potporni instrumenti poput Twinning-a i TAIEX-a učinkovitije upotrebljavaju između lokalnih i regionalnih vlasti EU-a i njihovih partnera u zemljama EPS-a, kako bi se tim zemljama pomoglo u razvoju suvremenih i učinkovitih upravnih struktura, primjerice putem bliske suradnje između uprava koja, kao jedan od ključnih elemenata, uključuje upućivanje dužnosnika iz javne uprave države članice na privremeni rad u javnoj upravi zemlje EPS-a. Osim toga, regije EU-a mogle bi pojačati svoju ulogu u pružanju podrške potencijalnim sudionicima u programima EU-a za razdoblje 2014. – 2020. usmjerenim na treće zemlje, poput IPA-e II (Instrumenta prepristupne pomoći) i dijela programa Obzor 2020. koji se odnosi na međunarodne odnose, kao i u programima EU-a u kojima sudjeluju države članice i treće zemlje, poput programa ENPI CBC Med za razdoblje 2007. – 2013. kojim će se prekogranična suradnja nastaviti financirati i u razdoblju 2014. – 2020. u sklopu programa ENPI CBC Med;

Jačanje uloge Odbora regija

37. uvjeren je da će jača uključenost OR-a u rad tematskih platformi omogućiti lokalnim i regionalnim vlastima da ostvare učinkovitije djelovanje i kvalitetnije rezultate. Uistinu, OR u tom pogledu ima ključnu zadaću zahvaljujući svojoj komplementarnoj prirodi i potpori odlukama koje donose CORLEAP i ARLEM;

38. naglašava predanost OR-a savjetovanju Europske komisije i njezinih službi u pogledu osmišljavanja kriterija za dodjeljivanje sredstava EU-a i postupaka prijave kako bi se lokalnim i regionalnim vlastima iz zemalja obuhvaćenih europskom politikom susjedstva osigurala dostupnost i korisnost tih sredstava. Međutim, ti kriteriji ne smiju zanemariti potrebu da lokalne vlasti EPS-a preuzmu veću odgovornost za organizaciju i rezultate;

Primjerena komunikacija, protok informacija i razmjena iskustava

39. smatra da bi napori EU-a u cilju stvaranja trajnih političkih i administrativnih struktura trebali uključivati i programe obuke (*in situ* ili učenje na daljinu) za predstavnike lokalne i regionalne uprave kako bi se unaprijedile njihove profesionalne vještine i omogućilo učinkovito korištenje sredstava;

40. podsjeća na već pokrenute projekte u OR-u za praćenje i vrednovanje postupka prenošenja ovlasti u susjednim zemljama. Ti instrumenti, koji uključuju i internetsku platformu, mogu u budućnosti služiti ne samo kao izvor informacija, već i kao temelj za razvoj novih prioriteta ili izmjenu postojećih;

41. smatra da bi se svim zainteresiranim stranama u zemljama EPS-a trebale pružiti informacije o dostupnim programima financiranja i postupcima prijave za dobivanje financijskih sredstava EU-a. Sa svoje strane, lokalne i regionalne vlasti trebale bi odgovarajućim nacionalnim i nadnacionalnim partnerima prenijeti svoje potrebe u pogledu obuke te drugih mjera kojima se podupire „dobro upravljanje” na lokalnoj i regionalnoj razini; Europska politika susjedstva treba se zasnivati na učinkovitoj komunikaciji i dijalogu između partnera.

42. predlaže izradu internetskog vodiča o zemljama EPS-a i o raspoloživim instrumentima financiranja koji su namijenjeni i dostupni lokalnim i regionalnim vlastima u zemljama EPS-a, po uzoru na postojeće mrežne stranice za regionalnu politiku „Inforegio”. Taj bi vodič također mogao biti izvor jasnih i najnovijih informacija za lokalne i regionalne vlasti u EU-u i partnerskim zemljama;

43. naposljetku, poziva Europsku službu za vanjsko djelovanje (EEAS) da imenuje „kontakt-osobe” u svim predstavništvima EU-a u zemljama EPS-a. S jedne strane, te bi kontakt-osobe lokalnim i regionalnim organizacijama i vlastima u zemlji domaćinu mogle pružiti informacije o planiranim i postojećim inicijativama na podnacionalnoj razini, a s druge bi strane mogle prenositi poruke OR-a partnerima u zemljama EPS-a.

Bruxelles, 3. prosinca 2014.

*Predsjednik
Odbora regija*
Michel LEBRUN