

Mišljenje Europskog odbora regija – Pristojan život za sve: od vizije do zajedničkog djelovanja

(2015/C 260/03)

Izvjestitelj	J.F.M. (Hans) JANSSEN (NL/EPP), gradonačelnik Oisterwijk
Referentni dokumenti	Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Pristojan život za sve: od vizije do zajedničkog djelovanja COM(2014) 335 završna verzija Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Globalno partnerstvo za iskorjenjivanje siromaštva i održivi razvoj nakon 2015. COM(2015) 44 završna verzija

I. O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Uvodna napomena

1. Ovo mišljenje odnosi se na Komunikaciju Europske komisije pod nazivom „Pristojan život za sve: od vizije do zajedničkog djelovanja”⁽¹⁾ o doprinosu Europske unije radu Ujedinjenih naroda na izradi novog programa za temeljite promjene za razdoblje nakon 2015. godine. Mišljenje se također odnosi na Komunikaciju Komisije „Globalno partnerstvo za iskorjenjivanje siromaštva i održivi razvoj nakon 2015.” (COM(2015) 44 završna verzija) o načinu provedbe tog programa za temeljite promjene. Tom se komunikacijom zapravo dodatno razrađuje poglavlje 5. prve navedene komunikacije.

Opće napomene

2. pozdravlja namjeru Komisije da aktivno i konstruktivno doprinese usvajanju novog, ambicioznog programa za temeljite promjene za razdoblje nakon 2015. godine, koji će postaviti temelj za rješavanje niza međusobno povezanih temeljnih globalnih izazova;

3. također pozdravlja volju koju su EU i države članice pokazale za suradnjom sa svim partnerima i dionicima u postizanju konsenzusa o ovom programu za temeljite promjene. Odbor regija podržava stajalište da to predstavlja jedinstvenu priliku za obnavljanje i jačanje suradnje međunarodne zajednice kao što je razrađeno u Komunikaciji o globalnom partnerstvu;

4. dijeli stav Komisije da se plan treba temeljiti na pravima te da je neraskidivo povezan s dobrim upravljanjem, demokracijom i vladavinom prava. To je u skladu s prethodnom komunikacijom pod nazivom „Povećanje učinka razvojne politike EU-a: plan za promjenu” i mišljenjem OR-a o toj temi⁽²⁾;

5. slaže se da je načelo univerzalnosti primjenjivo na predložene prioritete i ciljeve, pri čemu je potrebno u obzir uzeti i okolnosti, mogućnosti i razinu razvijenosti u državama članicama, kao i činjenicu da je izazove moguće riješiti samo uz angažman i uključenost svih dionika. Iz toga proizlaze i očekivanja od država članica EU-a, kako u vlastitoj zemlji tako i u pogledu njihove međusobne suradnje te njihova doprinosa međunarodnoj suradnji;

⁽¹⁾ COM(2014) 335 završna verzija.

⁽²⁾ CDR364-2011_FIN_AC.

6. izražava zadovoljstvo dobrom suradnjom lokalnih i regionalnih vlasti u izradi ovog programa te naglašava važnost nastavka savjetovanja u obliku strukturne suradnje, ne samo u razdoblju do održavanja sastanka na vrhu u rujnu 2015. na Općoj skupštini Ujedinjenih naroda već i kasnije, u provedbi i praćenju programa za temeljite promjene;

Prioriteti

7. prepoznaje važnost svih tematskih prioriteta koje Europska komisija navodi u Komunikaciji i primjećuje da je u međuvremenu formulacija ciljeva na razini Ujedinjenih naroda napredovala, uz istovremeno zadržavanje suštine prioriteta koje je Europska komisija navela; u tom kontekstu insistira na zadržavanju posebnog cilja u pogledu uključivih, sigurnih, otpornih i održivih gradova i naselja. Znatna urbanizacija diljem svijeta, koja će se zacijelo nastaviti tijekom narednih desetljeća, i njeni učinci na okolne seoske predjele opravdavaju zadržavanje tog zasebnog prioriteta. To je potrebno provesti i u Europi;

8. primjećuje da je u točki 3.2 Komunikacije pristup prioritetu „Održivih gradova i naselja” suviše usredotočen isključivo na „velike izazove za održivi razvoj”. Gradovi su ujedno i pokretači rasta ⁽³⁾ koji doprinose povećanju potencijala nacionalnih resursa, a time i financijske osnove za ostvarivanje drugih ciljeva;

9. primjećuje da je Komisija, kao što su to napravili i Ujedinjeni narodi, od početka odlučila da broj ciljeva ostane pregledan, između ostalog iz komunikacijskih razloga. Iz tog razloga se i predlaže grupiranje. Pored toga, Komisija s pravom ukazuje na snažnu međusobnu povezanost prioriteta i odgovarajućih ciljeva, kao i željeni naglasak na tu međusobnu povezanost;

10. u tom kontekstu naglašava važnost teritorijalnog pristupa razvoju. Međusobna povezanost brojnih ciljeva i problemi na kojima se oni temelje zahtijevaju integrirani pristup na razini geografski i administrativno povezanih područja. Taj koncept nije dovoljno naglašen u Komunikaciji. U okviru svog doprinosa tekućem radu na tom području, EU bi mogao iskoristiti svoju raniju Komunikaciju o osnaživanju lokalnih vlasti (COM(2013) 280), u kojoj se teritorijalni pristup razvoju definira kao dugotrajan proces koji se odvija od baze prema vrhu i u okviru kojeg različiti lokalni akteri zajedno utvrđuju prioritete te planiraju i provode razvojne strategije. Takav je pristup nužan kako bi se iskoristilo sve bogatstvo znanja, sredstava, kapaciteta i zalaganja kojim raspolažu lokalne zajednice;

Sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti

11. vjeruje da Komisija opravdano polazi od načela da program kojim bi se uvele temeljite promjene iziskuje zalaganje i sudjelovanje svih dionika. Velik broj spomenutih prioriteta iziskuje zalaganje na lokalnoj i regionalnoj razini, kako u pogledu politika i donošenja odluka tako i na području planiranja i provedbe. Nije primjereno u ovom mišljenju pojedinačno analizirati svaki od prioriteta i „tematskih ciljeva”, no njihov prijenos na lokalnu i regionalnu razinu mogao bi dodatno ojačati Komunikaciju. OR se zalaže za nastavak postupka „lokalne provedbe programa za razdoblje nakon 2015.”, posebice u okviru dijaloga s nacionalnim i međunarodnim udrugama lokalnih i regionalnih vlasti, te je spreman dati svoj doprinos;

12. pozdravlja činjenicu da Komisija uviđa nužnost pristupa višerazinskog upravljanja te se slaže s njezinim stajalištem da će, ako se želi da globalno partnerstvo bude uspješno, politike koje se provode na nacionalnoj i podnacionalnoj razini morati biti usmjerene na ostvarivanje ciljeva održivog razvoja, kako na unutarnjoj tako i na međunarodnoj razini. Odbor s tim u vezi ističe važnost načela supsidijarnosti koje se primjenjuje u EU-u;

⁽³⁾ COTER-V-046.

13. kako bi se na najbolji način iskoristile sve razine uprave i zajamčila njihova učinkovita interakcija, potrebno je uspostaviti suradnju između nacionalnih vlada i lokalnih i regionalnih vlasti. Kako bi se to postiglo, potrebno je uspostaviti opće ciljeve, pokazatelje i precizne ciljeve na nacionalnoj razini, no zatim treba odrediti i mjere te ih provesti, kao i osigurati njihovo praćenje i ocjenu da bi se mogla izvući pouka za buduća poboljšanja. U Komunikaciji se o lokalnim i regionalnim vlastima još prečesto govori jednostavno kao o izvršnim tijelima;

14. smatra da je u tom kontekstu primjereno podsjetiti na političku ulogu lokalnih i regionalnih vlasti, vrlo dobro opisanu u komunikaciji Europske komisije COM(2013) 280 završna verzija. Lokalne i regionalne vlasti razrađuju strateške ideje i donose političke odluke, a odgovorne su i za provedbu nekih vidova politika definiranih na nacionalnoj razini;

15. iz tog razloga te ne dovodeći u pitanje značaj odgovornosti kao takve, suzdržan je u pogledu točke 3., „Odgovornost”, u kojoj se lokalnim vlastima pripisuje „ključna uloga” u nadziranju (između ostalog) nacionalnih vlada i pozivanja istih na odgovornost. OR smatra da takvo viđenje netočno odražava odnose između javnih vlasti te se prije svega zalaže za jačanje suradnje i dosljednosti djelovanja javnih vlasti u cjelini;

Napredak, nadzor i odgovornost

16. slaže se da je važno da budući okvir bude transparentan i podložan kontroli te da se ostvareni napredak može procijeniti na temelju jasnih kriterija. Nadalje, OR se slaže s Komisijom koja smatra da su u tu svrhu sudjelovanje i odgovornost, kao i uspostava kvalitetnih pravila i institucija, od ključne važnosti;

17. naglašava da učinkovito praćenje postignutog napretka počinje s jasno određenim i mjerljivim ciljevima. Pri tom doista treba voditi računa o različitostima nacionalnih okolnosti, kao što je navedeno u prvoj komunikaciji. Međutim, u Komunikaciji se, iz opravdanih razloga, iznosi i sljedeća tvrdnja: „Naposljetku, rad na razini konkretnog cilja, uključujući pokazatelje, trebalo bi ustrojiti tako da se njime pokrenu potrebne korjenite promjene u svim zemljama na raznim stupnjevima razvoja kako bi se ostvarili univerzalni ciljevi”. Drugim riječima, različite okolnosti ne mogu poslužiti kao izgovor za nedostatak zalaganja: međusobna povezanost izazova s kojima smo suočeni to ne dopušta. Potrebna je, dakle, istinska horizontalna odgovornost među državama;

18. naglašava da se okolnosti ne razlikuju samo među zemljama, već i unutar njih, što opravdava razlike u pogledu pokazatelja, pristupa i ciljeva. To je pitanje koje trebaju raspraviti nacionalne vlasti i teritorijalne zajednice. I u tom je slučaju potrebna horizontalna odgovornost, ovoga puta među lokalnim i regionalnim vlastima: kao što je navedeno u drugoj komunikaciji, uzajamno učenje na temelju referentnih vrijednosti, međusobno ocjenjivanje itd. u ovom kontekstu često predstavljaju bolji pristup nego vertikalno poticanje na odgovornost i sankcije;

19. smatra da će program za temeljite promjene svoju snagu dijelom crpiti iz široke podrške koju bi trebao dobiti i spremnosti svih dionika, na svim razinama, da se za njega založe. Lokalna i regionalna razina također su važne u pogledu sudjelovanja i poticanja odgovornosti. Lokalne i regionalne vlasti spremne su djelovati u tom pravcu te su voljne sudjelovati i u prikupljanju podataka u svrhu praćenja programa za temeljite promjene i nastavka njegove provedbe. Nacionalne i međunarodne udruge lokalnih i regionalnih vlasti u tome imaju prirodnu ulogu. OR poziva Komisiju i države članice da osiguraju da to prikupljanje podataka bude proporcionalno cilju koji se želi postići te da se vodi računa o troškovima i vremenu koje ono iziskuje;

20. stoga se također slaže s Komisijom da je nužno poboljšati upotrebu postojećih podataka. Prikupljanje podataka bi trebalo, koliko je to moguće, uključiti u postojeće strukture, koje bi po potrebi trebalo ojačati. U tom smislu imamo na umu registarske urede, katastre, gospodarske komore, poreznu upravu itd.;

Novo globalno partnerstvo

21. naglašava da tako opsežan program iziskuje niz mehanizama provedbe: financijske i nefinancijske mehanizme; pravno obvezujuće ili one koji se temelje isključivo na dobrovoljnom preuzimanju obveza; mehanizme koje pokreću vlade, znanstveni, tehnološki ili industrijski krugovi ili NVO-i; ekonomske mehanizme poput pravedne trgovine i tako dalje. Odbor podržava zalaganje Komisije za čitav niz različitih prijeko potrebnih instrumenata te se u ovom mišljenju usredotočuje na nekoliko aspekata od posebne važnosti za lokalne i regionalne vlasti;

22. u drugoj se komunikaciji ispravno navodi da bi se novim globalnim partnerstvom također trebao osloboditi razvojni potencijal lokalnih vlasti i dionika te da bi se trebala pojačati koordinacija među različitim razinama – globalnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom. Za to su potrebne snažne lokalne i regionalne vlasti te stoga treba povećati njihov legitimitet, jasno odrediti njihove ovlasti i odgovornosti; ukratko, nužan je napredan oblik decentralizacije. Taj bi se element mogao jasnije naglasiti kad se u Komunikaciji zagovara učinkovit pravni okvir;

23. naglašava da obaveze mogu biti zaista ispunjene samo ako se za to stave na raspolaganje potrebna sredstva. To se može postići putem prijenosa s nacionalne razine na lokalne i regionalne vlasti, ali i predviđanjem dovoljnih mogućnosti za mobilizaciju resursa na lokalnoj i regionalnoj razini, primjerice uz pomoć lokalnog i regionalnog oporezivanja. To je još jedan aspekt za koji je potreban napredan oblik decentralizacije. OR i u tom pogledu smatra da su mehanizmi provedbe – mobilizacija domaćih resursa uz istovremenu međunarodnu podršku – previše usredotočeni samo na nacionalnu razinu;

24. primjećuje da mehanizmi provedbe također uključuju tehničku pomoć i jačanje kapaciteta. Brojne zemlje još nisu decentralizirane, ili su decentralizirane u vrlo maloj mjeri. Stoga su i kapaciteti lokalnih i regionalnih vlasti još vrlo često ograničeni. Odbor regija zato smatra nužnim tim zemljama pružiti sveobuhvatnu i trajnu podršku koja bi obuhvaćala tehničku pomoć i jačanje kapaciteta kako bi lokalna i regionalna razina mogla dati potreban doprinos programu za temeljite promjene. Uspjeh ili neuspjeh na toj razini bitno će utjecati na dojam koji građani imaju o javnim vlastima u cjelini. Odbor se slaže s Komisijom da svi partneri u sklopu međunarodne suradnje trebaju pružiti jaču podršku postupku jačanja kapaciteta te poziva EU da snažnije podrži jačanje kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti u partnerskim zemljama;

25. smatra decentraliziranu suradnju važnim načinom jačanja kapaciteta lokalnih i regionalnih vlasti. Uostalom, razmjena znanja među lokalnim i regionalnim vlastima, kako unutar EU-a tako i sa razvijenijim zemljama, donosi dodanu vrijednost realizaciji programa za temeljite promjene. Pozivajući se na prethodna mišljenja ⁽⁴⁾, OR stoga poziva Komisiju da u niz mehanizama provedbe izričito uključi i „decentraliziranu suradnju”. Ona trenutno predstavlja svega 0,3 % proračuna Komisije namijenjenog razvoju. OR se zalaže za povećanje tog postotka;

26. kako bi pridonio provedbi programa za temeljite promjene i nastavku razmjene mišljenja, znanja i iskustava s tim u vezi, OR ponovno ističe svoju spremnost da stavi na raspolaganje vlastita sredstva – platformu za razmjenu informacija i raspravu (portal) lokalnih i regionalnih tijela za razvoj ⁽⁵⁾, atlas decentralizirane suradnje, dijalog o decentraliziranoj suradnji koji se održava dva puta godišnje (tzv. *assises*) te dva međunarodna foruma: Euro-mediteransku skupštinu lokalnih i regionalnih vlasti (ARLEM) i Konferenciju lokalnih i regionalnih vlasti za istočno partnerstvo (CORLEAP);

⁽⁴⁾ Na primjer, CDR732-2012_00_00_TRA_AC.

⁽⁵⁾ <http://lra4dev.cor.europa.eu/portal>

27. naglašava, naposljetku, da je za provedbu programa za temeljite promjene potrebna velika podrška široke javnosti. Institucije ne mogu same u tome uspjeti, čak i ako je u to uključen čitav niz dionika, od tijela javnih vlasti do nevladinih organizacija, preko poduzeća i znanstvenih institucija. Valja ponovo naglasiti da važnost lokalnih dionika ne treba podcjenjivati. Posljednjih su godina u brojnim selima i gradovima diljem Europe održane aktivnosti s temom milenijskih razvojnih ciljeva. U Europi već postoji 1 200 gradova pravedne trgovine⁽⁶⁾, a sada se pojavljuju i prve regije pravedne trgovine. Stotine sklopljenih partnerstava između europskih općina i njihovih partnera u drugim dijelovima svijeta već desetljećima pomažu tim zajednicama da se uključe u međunarodne odnose i bolje shvate izazove koje oni donose, a u brojnim područjima lokalne i regionalne vlasti na konkretan način sudjeluju i u Europskoj godini razvoja 2015. OR preporučuje da se i tijekom narednih godina nastavi podržavati ta mreža kako bi se naše građane uključilo u program za temeljite promjene, poticanjem njihova sudjelovanja i podrške, njihova preuzimanja odgovornosti, njihove integracije i njihova doprinosa održivoj promjeni;

28. program za temeljite promjene opsežan, je ambiciozan i nužan. Neophodno je da se u njega uključe svi, na svim razinama i u svim dijelovima svijeta. Lokalne i regionalne vlasti spremne su, u suradnji s drugima, i dalje doprinositi tom programu.

Bruxelles, 3. lipnja 2015.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Markku MARKKULA

⁽⁶⁾ COR-2014-05704-00-00-AC-TRA.