

Mišljenje Europskog odbora regija – Proširenje: uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti na zapadnom Balkanu u europske makroregionalne, prekogranične i ostale transnacionalne inicijative za suradnju

(2018/C 247/05)

Glavni izvjestitelj: Franz SCHAUSBERGER (AT/EPP), predstavnik savezne zemlje Salzburg u Odboru regija

Referentni dokument: COM(2018) 65 final

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Opće napomene

1. pozdravlja činjenicu da bugarsko predsjedništvo zapadni Balkan smatra prioritetnom temom te da je zatražilo doprinos OR-a;
2. pozdravlja i podupire strategiju *vjerodostojne perspektive proširenja i pojačane suradnje EU-a sa zapadnim Balkanom*, koju je Europska komisija (EK) predstavila 6. veljače 2018.;
3. baš kao i Europska komisija smatra da su zemlje zapadnog Balkana dio Europe sa zajedničkom europskom baštinom, poviješću i budućnošću te da je vjerodostojna perspektiva članstva u EU-u ključni čimbenik transformacije u regiji, a samim time i sigurnosti, blagostanja, društvene dobrobiti, pomirbe i stabilnosti;
4. pozdravlja to što je otvorena mogućnost da Srbija i Crna Gora postanu članice EU-a 2025. godine, mogućnost pokretanja pristupnih pregovora s Albanijom i bivšom jugoslavenskom Republikom Makedonijom, mogućnost dodjeljivanja statusa kandidatkinje Bosni i Hercegovini te to što je Kosovu ⁽¹⁾ pružena prilika daljnjeg napredovanja na putu prema članstvu zahvaljujući provedbi SSP-a;
5. ujedno u potpunosti podupire jasnu tvrdnju EK-a da će se te mogućnosti ostvariti samo ako države zapadnog Balkana ispune sve potrebne kriterije i uvjete, posebice one u vezi s jačanjem demokracije, te provedu sve nužne reforme, prije svega u području vladavine prava, poštovanja temeljnih prava, konkurentnosti, regionalne suradnje i pomirbe, kao i da s tim u vezi ne smije biti političkih iznimaka te da se uvjeti tijekom tog procesa ne smiju mijenjati;
6. pozdravlja namjeru Komisije da znatno ojača svoju potporu procesu tranzicije u zemljama zapadnog Balkana, npr. putem postupnog povećanja sredstava Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA) do 2020. godine, u skladu s konkretnim akcijskim planom sa šest glavnih inicijativa;
7. smatra da strategija proširenja EU-a na zapadni Balkan mora biti sastavni dio sveobuhvatnije strategije za jačanje Unije do 2025. jer EU mora postati jači i stabilniji prije nego što se može povećati, a 27 država članica i njihovi građani moraju se uvjeriti u dodanu vrijednost tog proširenja;

⁽¹⁾ Ovaj je naziv u skladu s Rezolucijom Vijeća sigurnosti UN-a br. 1244/99 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova i njime se ne dovodi u pitanje stajalište o statusu Kosova.

8. pozdravlja ponovno izraženu predanost zemalja zapadnog Balkana koje su se na samitu u Trstu 2017. svečano obvezale da će se međusobno podupirati na putu prema Europi i da će riješiti vlastita politička razilaženja u okviru svojih demokratskih institucija te da će jačati međusobni politički dijalog jer izgradnja dobrosusjedskih odnosa ima ključnu ulogu na putu prema Europskoj uniji;

9. ukazuje na svoja brojna mišljenja u kojima je u više navrata naglasio da bi lokalni i regionalni predstavnici trebali biti aktivno uključeni u europske integracije te da bi standarde i najbolje prakse EU-a trebalo primjenjivati na regionalnoj i lokalnoj razini u što ranijoj fazi procesa proširenja. Podnacionalna razina samo će na taj način pravodobno steći odgovarajuća znanja potrebna za obavljanje budućih zadaća i dužnosti koje proizlaze iz pravne stečevine EU-a;

10. pozdravlja EU-ov plan povezivanja i druge regionalne inicijative poput Berlinskog procesa te odlučno potiče uključivanje lokalnih i regionalnih vlasti iz zemalja proširenja i korištenje iskustava novijih država članica prilikom provedbe, osobito u području prometa, energije, digitalnog razvoja, obrazovanja i mladih;

11. poziva na uvođenje posebnih mjera i neopozivih obveza kako bi se osiguralo da nove države članice ne mogu blokirati pristupanje drugih zemalja kandidatkinja zapadnog Balkana;

Značaj podnacionalnih vlasti u procesu proširenja

12. sa zabrinutošću primjećuje da je javna uprava na svim državnim razinama, a posebno na razini lokalne samouprave, u većini balkanskih zemalja i dalje nezadovoljavajuća, i to zbog ograničenih administrativnih kapaciteta, visokog stupnja politizacije i korupcije te nedostatka transparentnosti i financijskih sredstava;

13. ističe da se funkcioniranje demokratskih institucija mora unaprijediti, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, što podrazumijeva stabilne izborne postupke, pravilno funkcioniranje regionalnih skupština i općinskih vijeća te konstruktivan i održiv dijalog s civilnim društvom;

14. poziva sve zemlje zapadnog Balkana na izradu i provedbu programa reforme i poboljšanja kvalitete i odgovornosti uprave – posebno radi osiguravanja transparentnosti javnih financija – kao i strategija e-uprave. Također poziva na osmišljavanje i uvođenje boljih usluga za građane, novih zakona o općim upravnim postupcima, uravnoteženih i pravednih struktura plaća u javnoj službi, pored ostalog i za dužnosnike na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i transparentnih postupaka zapošljavanja i otpuštanja;

15. napominje da je donošenjem novih zakona o reformi lokalne uprave u većini zemalja zapadnog Balkana ostvaren važan napredak, ali tvrdi da su i dalje potrebni znatni naponi i prijenos nužnih financijskih sredstava kako bi se povećali administrativni kapaciteti lokalnih i regionalnih vlasti koji su im potrebni za izvršavanje njihovih proširenih ovlasti tijekom priprema za pristupanje, a kasnije i za dobrobit njihovog stanovništva;

16. kao pozitivan primjer ističe donošenje zakona o javnim službama u Srbiji, na razini Autonomne pokrajine Vojvodine i na lokalnoj razini, ali također ističe da zakon o resursima AP Vojvodine, propisan Ustavom, još nije usvojen;

17. smatra pozitivnim to što su u nekoliko zemalja zapadnog Balkana, posebno u Albaniji, usvojene i provedene reforme lokalne samouprave u okviru kojih su na općine prenesene nove ovlasti, premda je financijska i administrativna konsolidacija novoosnovanih općina spora;

18. smatra vrlo pozitivnim da Komisija u svojoj strategiji proširenja na zapadni Balkan izričito zahtijeva postizanje odgovarajuće ravnoteže između središnjih, regionalnih i lokalnih vlasti u skladu s načelom višerazinskog upravljanja, s obzirom na to da je regionalna i lokalna dimenzija u strateškim i operativnim planovima za proširenje EU-a u zemljama kandidatkinjama sa zapadnog Balkana uglavnom zapostavljena;

19. smatra da se za pravovremenu integraciju zemalja zapadnog Balkana u EU bezuvjetno mora primjenjivati pristup „odozdo prema gore”;

20. sa zadovoljstvom primjećuje da je u zemljama zapadnog Balkana – osobito na lokalnoj razini – prekogranična suradnja pojačana zahvaljujući razmjeni iskustava, prijenosu znanja i najboljih praksi te uvođenju novih metoda i pristupa. Pritom treba osobito istaknuti aktivnosti i inicijative lokalnih i regionalnih udruga i organizacija poput Jadransko-jonske euroregije (AIE) te regionalne Mreže udruga lokalnih vlasti jugoistočne Europe (NALAS), koje bi trebalo jače integrirati i podupirati na europskoj razini;

21. izražava žaljenje zbog nepostojanja opsežne i održive platforme za suradnju općina te snažnih veza s institucijama EU-a putem kojih bi se pružala potpora provedbi normi EU-a i primjeni pravne stečevine na lokalnoj razini, kao i zbog toga što su postojeće inicijative za suradnju poput Vijeća za regionalnu suradnju (RCC), Regionalne škole za javnu upravu (ReSPA) ⁽²⁾ i Berlinskog procesa usmjerene uglavnom na razinu središnje vlade, a zanemaruju regionalnu i lokalnu razinu;

Decentralizacija i demokracija

22. izražava žaljenje zbog činjenice da je u proteklih deset godina razvoj u državama zapadnog Balkana bio obilježen blokadama reformi, nestrpljenjem i sve većom skepsom prema članstvu u EU-u te znakovima povećane nestabilnosti, korupcije, nacionalizma i ekstremne politizacije državnih institucija i javne uprave, što je djelomično dovelo do jačanja autokratskih oblika vladavine i centralizacije;

23. podsjeća, posebice u pogledu Bosne i Hercegovine, na važnosti dobre koordinacije između svih razina vlasti i uprave za sposobnost funkcioniranja zemlje kao i na značaj učinkovite provedbe programa reformi, mobilnosti i stvaranja jedinstvenog gospodarskog područja te pozdravlja činjenicu da su se u međuvremenu sve razine usuglasile oko ispunjavanja sveobuhvatnog „upitnika” EK-a;

24. napominje da su zakoni za održavanje lokalnih i regionalnih izbora na zapadnom Balkanu uglavnom u skladu s europskim standardima te da se na lokalnoj razini izbori većinom provode na miran i uređen način, ali da su još uvijek prisutni veliki nedostaci zbog pristranosti i politizacije nadležnih izbornih tijela, u pogledu transparentnosti financiranja izbornih kampanja, kod postupka registracije te kod rješavanja izbornih sporova;

25. uvjeren je da je decentralizacija kao jedan od stupova procesa demokratskih reformi ključna za socijalnu koheziju, stabilnost, mir i pomirbu na zapadnom Balkanu, a time i za budućnost Europe;

26. svjestan je da se prilikom prijeko potrebnog jačanja istinske decentralizacije mora paziti da se ne izaziva povećanje etničkih podjela i napetosti;

27. uvjeren je da je depolitizacija javnih službi ključan preduvjet za jačanje povjerenja između građana i javnih tijela na regionalnoj i lokalnoj razini;

Vladavina prava, temeljna prava i borba protiv korupcije na lokalnoj i regionalnoj razini u zemljama zapadnog Balkana

28. izražava žaljenje zbog toga što unatoč dugogodišnjim naporima EU-a u zemljama zapadnog Balkana na središnjoj, regionalnoj i lokalnoj razini vlasti i uprave i dalje prevladava tijesna povezanost s organiziranim kriminalom i korupcijom i velika isprepletenost javnih i privatnih interesa;

⁽²⁾ ReSPA je međunarodna organizacija zadužena za jačanje regionalne suradnje u području javne uprave na zapadnom Balkanu (<https://www.respaweb.eu>).

29. stoga se zalaže za znatno jačanje državnih odvjetništava specijaliziranih za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala te pravosudnih tijela radi uklanjanja problema nezakonito stečene imovine i gubitka javnih funkcija, kao i radi uvođenja strožih pravila za dužnosnike i uspostavljanja pristupačnih mehanizama za informiranje građana i podnošenje pritužbi;

30. stoga naglašava da se neovisnost, kvaliteta i učinkovitost pravosuđa moraju znatno poboljšati i zaštititi ne samo na državnoj razini nego da je i na razini regionalnih i lokalnih vlasti, posebno u području javne nabave, nužna transparentnost te pozdravlja pozitivne primjere kao što su osnivanje ureda za borbu protiv korupcije i izrada akcijskih planova u gotovo svim općinama Crne Gore, kao i napore koji se ulažu u Albaniji;

31. od dotičnih zemalja očekuje pojačane napore pri izgradnji vladavine prava i pravosudnog sustava, pri osiguravanju temeljnih prava, slobode i sigurnosti te pri jačanju zaštite manjina, posebice Roma – čiju bi socijalnu uključenost trebalo jače promicati – i LGBTI zajednice te ravnopravnosti spolova, uključujući i borbu protiv nasilja u obitelji; s tim u vezi pozdravlja to što je Srbija kao prva zemlja obuhvaćena procesom proširenja uvela EU-ov indeks ravnopravnosti spolova;

32. polaže velike nade u to da će bugarsko predsjedništvo Vijeća uspjeti potaknuti sve političke snage u BiH da hitno pronađu zajedničko rješenje za reformu izbornog prava u skladu s ustavom prije izbora u listopadu 2018. godine. Pritom se moraju poštovati odredbe koje proizlaze iz konstitutivnosti i ravnopravnosti svih triju naroda BiH. To također znači da se odluke Europskog suda za ljudska prava u predmetima Sejdić-Finci, Zornić i Pilav moraju provesti kako bi se Židovima, Romima i drugim nacionalnim manjinama omogućilo da se kandidiraju za Predsjedništvo i Dom naroda Parlamenta Federacije te kako bi se i u Mostaru nakon više od sedam godina mogli održati lokalni izbori;

33. naglašava važnost slobode izražavanja i tiska u okviru demokratske političke kulture radi osiguravanja pluralizma demokratskog društva. Jedan od problema pritom predstavlja i vršenje utjecaja na novinare i njihov rad uslijed netransparentnosti vlasničkih odnosa u medijima;

34. ističe da europska demokratska kultura podrazumijeva uzorno postupanje kreatora politika na svim političkim razinama, što pored ostalog uključuje i izbjegavanje sukoba i provokacija te radikalne i nacionalističke retorike i djelovanja, osjetljivost prema potrebama ranjivih skupina i skupina u nepovoljnom položaju, brigu za položaj etničkih, jezičnih i vjerskih manjina te puno poštovanje svakog čovjeka bez obzira na boju kože, seksualnu orijentaciju ili rodni identitet;

35. poziva političke čelnike da izbjegavaju i osuđuju sve što može izazvati međuetničke napetosti, da aktivno suzbijaju nacionalističku retoriku i veličanje ratnih zločina, da se bore protiv rasizma, ksenofobije, ekstremizma, radikalizacije i terorizma te da provode preventivne mjere među mladima;

Prekogranična regionalna i lokalna suradnja

36. smatra da su regionalna suradnja i dobrosusjedski odnosi među zemljama zapadnog Balkana temeljni preduvjet za europski napredak i nove gospodarske mogućnosti;

37. podržava sve inicijative čiji je cilj jačanje međusobnih odnosa zemalja zapadnog Balkana i prekogranične suradnje na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i partnerske programe i programe u okviru TAIEX-a te nudi potporu za moguće uključivanje zemalja zapadnog Balkana obuhvaćenih procesom proširenja u koncept EGTS-a;

38. naglašava da nadležni subjekti dotičnih država moraju hitno riješiti prekogranične bilateralne sporove, odnosno da ti sporovi moraju bezuvjetno biti podvrgnuti obvezujućem i pravomoćnom međunarodnom sudskom odnosno arbitražnom postupku; s tim u vezi izražava žaljenje zbog nastavka spora između Slovenije i Hrvatske oko pristupa međunarodnim vodama u Piranskom zaljevu koji je pristupom tih zemalja Uniji prerastao u problem unutar EU-a; također pozdravlja to što je Crna Gora potpisala granične sporazume s BiH i Kosovom;

39. izražava zadovoljstvo zbog nedavnog usvajanja Konvencije iz Madrida u Republici Srbiji te očekuje da će i bivša jugoslavenska Republika Makedonija i Kosovo postati potpisnice te Konvencije koja nudi konkretna rješenja za prevladavanje glavnih prepreka teritorijalnoj prekograničnoj suradnji;

40. uvjeren je da trajna stabilnost u regiji nije moguća bez djelotvorne i sveobuhvatne normalizacije odnosa između Beograda i Prištine posredstvom dijaloga pod pokroviteljstvom EU-a, zbog čega je hitno potreban sveobuhvatni pravno obvezujući sporazum o normalizaciji; pozdravlja normalizaciju odnosa između Srbije i Hrvatske te nastavak dijaloga između Beograda i Prištine;

41. sa zadovoljstvom primjećuje da je stanje na sjeveru Kosova uglavnom mirno, da se komunikacija između općina na sjeveru i središnjih institucija poboljšala te da sporadične provokacije i činovi nasilja koje valja osuditi nisu doveli do trajnog remećenja započetog dijaloga između Beograda i Prištine;

42. smatra da regionalni gospodarski prostor dogovoren na sastanku čelnika zemalja zapadnog Balkana održanom u srpnju 2017. u Trstu predstavlja značajan pomak prema promicanju gospodarske integracije između EU-a i zemalja zapadnog Balkana i povećanju privlačnosti regionalnih tržišta te se nada što skorijoj provedbi dogovorenog akcijskog plana;

43. smatra da je izrazito važno jačati stratešku i operativnu prekograničnu suradnju sa i među zemljama zapadnog Balkana u području migracija i upravljanja granicama, uz osiguravanje pristupa međunarodnoj zaštiti, razmjenu relevantnih informacija, poboljšanje kontrole granica itd., te potiče lokalne vlasti da podržavaju borbu protiv krijumčarenja i trgovanja ljudima;

44. izražava veliko zadovoljstvo zbog toga što je u pregovorima između Grčke i bivše jugoslavenske Republike Makedonije u vezi s dugogodišnjim sporom oko imena u posljednje vrijeme zabilježen pozitivan pomak te se nada da će, usporedno s tim pregovorima koji se odvijaju pod pokroviteljstvom UN-a, bugarsko predsjedništvo znatno pridonijeti smirivanju tog sukoba i iznalaženju rješenja;

Gospodarsko stanje i makroregionalne strategije na zapadnom Balkanu

45. sa žaljenjem napominje da se trenutačno nijedna zemlja zapadnog Balkana ne može smatrati funkcionalnim tržišnim gospodarstvom te da nije sposobna suočavati se s pritiskom konkurencije i tržišnih snaga u Uniji, posebno zbog prevladavajućeg utjecaja politike i nedovoljno razvijenog privatnog sektora, što ima vrlo štetne posljedice na tržišta rada, a posebno na nezadovoljavajuće mogućnosti zapošljavanja mladih;

46. ističe da u većini općina u državama pristupnicama prevladava mišljenje da su projekti i programi EU-a previše složeni u odnosu na okolnosti pod kojima rade uprave teritorijalnih jedinica te da sve sofisticiraniji i složeniji kontrolni mehanizam ugrožava napore Komisije usmjerene na pojednostavljenje pristupa projektima i programima;

47. podržava proširenje postojeće mreže TEN-T, uključujući dovršavanje koridora i proširenje prema jugoistoku Europe, a koje bi moglo premostiti postojeći problem prometne nepovezanosti zemalja zapadnog Balkana te unaprijediti cestovne, prekomorske, zračne i željezničke veze između istoka i zapada kao preduvjet ukupnog razvoja.

48. stoga predlaže da se predstavnici lokalnih i regionalnih vlasti ili općinskih udruženja uključe u procese pregovora o Instrumentu pretprijetne pomoći, programiranja, praćenja i evaluacije;

49. pozdravlja to što EU u cilju provedbe predstavljene strategije namjerava postupno povećavati sredstva Instrumenta pretpriprustupne pomoći do 2020., uz još veću prilagodbu potrebama pojedinačnih zemalja;
50. ukazuje na pozitivan primjer Fonda za inovacije koji se financira sredstvima Instrumenta pretpriprustupne pomoći i čiji je primarni cilj financiranje inovacija u početnoj fazi i jačanje istraživanja i razvoja u privatnim poduzećima. Fondom se također – primjerice u okviru Projekta podrške inovacijama u Srbiji – podupiru osnivanje inovativnih i supsidijarnih poduzeća te tržišne tehnologije i usluge, što također znatno pridonosi jačanju konkurentnosti privatnog sektora u Srbiji;
51. kao primjer uspješne regionalne prekogranične suradnje izdvaja zajedničku rumunjsko-srpsku inicijativu za borbu protiv raka u okviru programa prekogranične suradnje „Interreg-IPA”, čiji je cilj unapređenje dijagnosticanja i liječenja zloćudnih tumora;
52. također skreće pozornost na velike gospodarske i socijalne nejednakosti među regijama zapadnog Balkana te pozdravlja program EU-a za konkurentnost poduzeća i MSP-ova usmjeren na razvoj stabilnog privatnog sektora, kao i planirano uvođenje programa za pružanje potpore prijenosu tehnologija i novoosnovanim inovativnim poduzećima;
53. naglašava da su makroregionalne strategije (MRS) i drugi instrumenti EU-a za prekograničnu suradnju poput EGTS-a i programa Interreg važni temelji za budućnost EU-a;
54. pozdravlja činjenicu da je jedan od prioriteta bugarskog predsjedništva Vijeća digitalno gospodarstvo te podupire sve napore za povezivanje infrastrukture između zemalja zapadnog Balkana i EU-a u području prometa, energetike i digitalnih usluga;
55. od svih zemalja zapadnog Balkana očekuje konstruktivan angažman u sklopu inicijativa za regionalnu suradnju, kao što su Berlinski proces, Dunavska strategija, Jadransko-jonska inicijativa, Proces suradnje u jugoistočnoj Europi, Vijeće za regionalnu suradnju i Srednjoeuropski sporazum o slobodnoj trgovini, te ističe važnost Regionalnog ureda za suradnju mladih zapadnog Balkana za pomirbu u regiji;
56. smatra da bi Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju (EUSAIR) mogla predstavljati veliku priliku za cijelu regiju, ali jednako tako ukazuje na trajne probleme, kao što su oni u pogledu nedostatka resursa, upravljanja i izazova koji proizlaze iz migracijske krize;
57. podržava makroregionalne strategije kao sredstvo europske integracije na temelju načela stabilnosti, pomirenja i dobrosusjedskih odnosa država članica i zemalja kandidatkinja i potencijalnih kandidatkinja za članstvo u EU-u. Smatra da bi makroregionalne strategije EU-a trebale obuhvaćati sve zemlje zapadnog Balkana u cjelini. Kosovo i bivša jugoslavenska Republika Makedonija ne sudjeluju ni u Dunavskoj ni u jadransko-jonskoj makroregionalnoj strategiji. Stoga poziva na to da se navedenim makroregionalnim strategijama pridruže i one zemlje zapadnog Balkana koje u njima još ne sudjeluju, a zemljopisno i gospodarski su s njima povezane kako bi cijeli zapadni Balkan bio uključen u područje pokriveno makroregionalnim strategijama i mogućnostima za financiranje kroz njihove projekte.

Bruxelles, 22. ožujka 2018.

*Predsjednik
Europskog odbora regija*
Karl-Heinz LAMBERTZ