

Yttrande från Regionkommittén – ”Grannskapspolitiken vid ett vägskäl: Genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken 2013”

(2015/C 019/10)

Föredragande	Olgierd Geblewicz (PL–EPP) Regionpresident i Zachodniopomorskie (Västpomern)
Referensdokument	Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Grannskapspolitiken vid ett vägskäl: Genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken 2013 JOIN(2014) 12 final

I. POLITISKA REKOMMENDATIONER

REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

Huvudpunkter

1. Regionkommittén vill understryka vikten av den europeiska grannskapspolitiken (EGP) som ett av EU:s utrikespolitiska instrument, inriktat på länderna söder och öster om unionen och med målet att stärka deras förbindelser med EU.
2. Vi betonar att förbindelserna inom ramen för EGP är komplexa och mångdimensionella samt präglas av flernivåstyre, vilket gör det nödvändigt att stödja den lokala och regionala dimensionen i EGP som ett komplement till det mellanstatliga samarbetet.
3. Vi uppmanar därför den nyutnämnda höga representanten att involvera den lokala och regionala nivån både i EU och i EGP-länderna i vidareutvecklingen av politiken och att samarbeta nära med ReK för att förbättra utformningen, genomförandet och acceptansen av den europeiska grannskapspolitiken på fältet.
4. Vi framhåller också behovet av att göra förfarandena mer flexibla samt av målinriktade, skräddarsydda metoder för att stödja demokratiska förändringar och ekonomiska reformer i de enskilda mottagarländerna.
5. Vi understryker vikten av två initiativ, nämligen det östliga partnerskapet och unionen för Medelhavsområdet. De är uttryck för EGP:s regionala dimension och är inte bara en del av EU:s tematiska politik, utan utgör också prioriterade frågor inom enskilda EU-medlemsstaters utrikespolitik, på såväl central som regional och lokal nivå.
6. Vi uppmanar myndigheterna under den nationella nivån att delta mer aktivt och i högre grad engagera sig i genomförandet av grannskapspolitiken. Regionkommitténs inrättande av två parallella plattformar för dialog och samarbete, nämligen församlingen för lokala och regionala myndigheter i EU och Medelhavsområdet (Arlem) och konferensen för regionala och lokala myndigheter i länderna inom det östliga partnerskapet (Corleap), ger möjlighet att vidareutveckla denna dimension av EGP genom konkret samarbete och direkt dialog på lokal och regional nivå.
7. Vi uppskattar de insatser som Europeiska unionen har gjort för att stödja den konstitutionella och ekonomiska reformprocessen genom att tillhandahålla lämpligt ekonomiskt och tekniskt stöd till partnerländerna inom grannskapspolitiken. Detta stöd måste dock förenklas och organiseras ytterligare. En ökning av EU:s bistånd till grannländerna bör vara beroende av framsteg vad gäller konstitutionella förändringar, demokratisering, respekt för rättsstatsprincipen och jämställdhet mellan könen. Dessa framsteg framstår som än mer brådskande till följd av de tragiska händelserna under den senaste tiden och måste genomföras med full respekt för de mänskliga rättigheterna och så att de berörda länderna beviljar fullständigt medborgarskap till medborgare från alla religiösa och etniska minoriteter.
8. Vi framhåller den lokala och regionala nivåns grundläggande roll när det gäller att sörja för korrekta prognoser, planering, genomförande och uppföljning av stödprogram och stödinstrument, och menar dessutom att man bör underlätta de regionala och lokala myndigheternas tillgång till finansiering och förenkla mekanismerna och förfarandena för detta ändamål.

9. Vi understryker behovet av att främja starka och demokratiska styresformer på nivåerna under den nationella, och noterar frågan om den lokala demokratin i partnerländerna, liksom problemen med de lokala och regionala myndigheternas funktionssätt. Vi ställer oss därför positiva till en decentraliseringsprocess, i synnerhet när det gäller skattedecentralisering, stöd till gräsrotsinitiativ, samt erkännande av de lokala och regionala myndigheternas roll när det gäller att genomföra de erforderliga inhemska reformerna.

Inledande kommentarer

10. Regionkommittén betonar att 2013 präglades av stora förändringar i det område som omfattas av den europeiska grannskapspolitiken. Under det gångna året har den europeiska grannskapspolitiken, som syftar till att utveckla särskilda förbindelser mellan EU och de enskilda grannländerna för att öka säkerheten, välbefindandet och grannsämjan, uppnått vissa av målen, men har även drabbats av ett antal stora bakslag. Det är nödvändigt med en kritisk granskning av EGP i dess helhet för att bedöma om politiken är lämplig i sin nuvarande form.

11. Positivt var att den komplexa övergången till demokrati i vissa länder i det södra grannskapet såsom Tunisien och Marocko samt till viss del Egypten påskyndades. Dessutom godkändes i november 2013 associeringsavtal (med avsnitt om djupgående och omfattande frihandelsområden) med två länder i det östra grannskapet, nämligen Georgien och Moldavien, och därefter 2014 med Ukraina. De två förstnämnda ländernas undertecknande av dessa avtal innebar att de utdragna förhandlingarna slutfördes och att en grund lades för utarbetandet av en tidsplan för genomförande av åtagandena i avtalen.

12. ReK konstaterar emellertid att 2013 också var en tid av betydande politisk turbulens och ekonomisk kris i många länder inom den europeiska grannskapspolitiken. Säkerhetshoten på såväl nationell som regional nivå (både i de södra och i de östra EGP-länderna) har blivit fler. De dramatiska händelserna i Ukraina, inbördeskriget i Syrien och upptrappningen av konflikten mellan Israel och Palestina har gjort det ännu svårare att skapa en konsekvent europeisk politik för att främja stabilitet med en stark lokal och regional dimension.

13. ReK efterlyser lämpliga åtgärder för att hjälpa lokala myndigheter att hantera de humanitära kriserna, särskilt inflödet av flyktingar som orsakas av instabiliteten i många EGP-länder, för närvarande i synnerhet Syrien och Ukraina. Särskilt i Medelhavsområdet kräver migrationsströmmarna en långsiktig och övergripande strategi med aktivt deltagande av alla medlemsstater, däribland regionala och lokala myndigheter, och inte bara av dem som har ett intresse i denna fråga av geografiska skäl. Länder, regioner och lokala myndigheter i områden som befinner sig vid EU:s yttre gränser bör få lämpligt stöd för kontrollen av de yttre gränserna och hanteringen av krissituationer, även hälsokriser, som beror på invandring.

14. Kommittén konstaterar att det finns stora skillnader mellan EGP-länderna när det gäller tidsplanerna för nödvändiga politiska, sociala och ekonomiska reformer och den politiska viljan att genomföra dem. Initiativen inom EGP bör därför anpassas till regeringarnas verkliga beredvillighet att förändra och fördjupa förbindelserna med EU, liksom deras vilja att främja reformer och vinna allmänhetens stöd. De lokala och regionala myndigheterna spelar en central roll i detta avseende men är ofta beroende av de nationella regeringarna. De bör dock ändå betraktas som viktiga samtalspartner.

15. Vi håller med om att det är mycket viktigt för EU att demokratin byggs upp i partnerländerna. Demokratisering och decentralisering är en förutsättning för ekonomisk och social utveckling och har grundläggande betydelse för övergångsprocessen i de östliga partnerskapsländerna och i Medelhavsområdet. Den europeiska grannskapspolitiken är ett utmärkt initiativ till stöd för dessa processer, och Corleap och Arlem är relevanta plattformar för att främja partnerskap och öppenhet i demokratiseringsprocessen och uppbyggnaden av det civila samhället.

16. Vi ställer oss helt bakom idén i det gemensamma meddelandet att EGP bör förbli ett attraktivt samarbetsinitiativ och bidra till att tillgodose partnerländernas behov. EU bör därför vara en strategisk partner för EGP-länderna och stödja dem i deras ekonomiska utveckling samt i deras strävan efter bättre styrelseformer, samtidigt som deras suveränitet respekteras.

17. Vi påminner om att en framtida anslutning till EU är ett av de främsta incitament som EU förfogar över för att förmå partnerländerna att genomföra reformer. Det är därför mycket viktigt att detta instrument används på ett lämpligt, öppet och realistiskt sätt beroende på det berörda landets specifika situation.

18. Vi påminner om att de lokala och regionala myndigheterna har en nyckelroll för att främja och utforma de demokratiska processerna. De är strategiska partner när det gäller att skapa goda styrelseformer och uppnå positiva resultat på utvecklingsområdet, och de är viktiga aktörer i EU:s utrikespolitik.

19. ReK understryker samtidigt att det är nödvändigt att utvärdera genomförandet av grannskapspolitiken i framtiden, även i fråga om de lokala och regionala myndigheternas och deras företrädares deltagande på överstatlig nivå, något som saknas i det aktuella meddelandet.

Övergripande, effektiva och ömsesidiga förbindelser på flera nivåer

20. Regionkommittén framhåller att det är nödvändigt att berika den bilaterala grannskapspolitiken med regionala och multilaterala samarbetsinitiativ med hjälp av mekanismer som främjar samverkan mellan EU och grannländerna, men även mellan enskilda länder, genom att man förbättrar och utökar samarbetsmöjligheterna inom ramen för de EU-initiativ som redan finns, mellan regioner och nätverk av europeiska regioner inom och utanför EU.

21. Vi konstaterar att den europeiska grannskapspolitiken är ett interaktivt initiativ och att ett effektivt genomförande av den kräver att samtliga berörda aktörer engageras och samarbetar på olika förvaltningsnivåer. Endast när EGP-länderna är redo att genomföra interna reformer får de möjlighet att samarbeta effektivt med EU och kan då räkna med politiskt stöd, omfattande handelsavtal, åtgärder för liberalisering av viseringsbestämmelserna, samt tekniskt och ekonomiskt bistånd.

22. Variationsrikedomen när det gäller att genomföra reformer i grannskapsländerna och bygga upp tätare förbindelser med EU, samt de många olika utmaningar som enskilda EGP-länder nyligen ställts inför, har för EU:s del medfört ett behov av en målinriktad, skräddarsydd strategi för den europeiska grannskapspolitiken, inte bara i dess geografiska (södra och östra) dimension utan särskilt när det gäller förväntningar, möjligheter och uppgifter för enskilda partnerländer.

23. Vi håller med om att EU bör investera i sektoriella, tematiskt strukturerade finansiella instrument. Ett sådant tillvägagångssätt kommer att främja bredare utbyte av god praxis och utformningen av utvecklingsstrategier på utvalda prioriterade politikområden, t.ex. reform av den offentliga förvaltningen, skattedecentralisering och territoriellt samarbete.

24. Vi vill betona vikten av att understödja strävan efter fördjupad demokrati och politiska reformer i partnerländerna. Det råder inga tvivel om att en grannskapspolitik som genomförs i och av regionerna kan vara ett effektivt instrument för att främja EU:s grundläggande värderingar, nämligen respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive minoriteters rättigheter.

25. ReK anser att särskild uppmärksamhet ska riktas mot betydelsen av och fördelarna med att de lokala och regionala myndigheterna deltar i EU:s och EGP-ländernas konkreta samarbetsprojekt. Om de angivna målen ska kunna uppnås beror nämligen till stor del på den regionala utvecklingsnivån och på de enskilda ländernas förmåga till effektiv förvaltning på central, regional och lokal myndighetsnivå.

26. Vi uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att beakta ReK:s och dess ledamöters rekommendationer och erfarenheter till stöd för ekonomiska och politiska förändringar i partnerländerna och effektivare samarbete på alla myndighetsnivåer.

27. Det faktum att de enskilda ländernas utrikespolitik har flera nivåer är heller inte utan betydelse. Den grundläggande utmaningen i detta hänseende är att skapa synergieffekter mellan den nationella dimensionen och den regionala och lokala dimensionen i de olika ländernas utrikespolitik. I det avseendet är Corleap och Arlem idealiska forum för att fastställa behoven och utbyta erfarenheter.

Effektivare åtgärder och samordning av samarbetet på olika myndighetsnivåer

28. Vi vill framhålla att de regionala och lokala myndigheterna genom sina internationella kontakter och sitt aktiva deltagande i ekonomin ser till att ett av de grundläggande målen för den europeiska integrationen uppnås, nämligen att främja den socioekonomiska utvecklingen. Med tanke på detta bör de regionala och lokala myndigheterna delta i planeringen, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av EGP, särskilt på de områden där de har direkt behörighet och erfarenhet.

29. Kommittén är medveten om att utveckling av den institutionella och administrativa kapaciteten har grundläggande betydelse för de flesta av EGP-länderna. En viktig del av denna politiska dimension rör just de lokala och regionala myndigheterna. ReK och de lokala och regionala myndigheterna bör därför spela en aktiv roll i utformningen och genomförandet av de s.k. övergripande programmen för institutionsuppbyggnad, som lanserades av kommissionen och medlemsstaterna i syfte att förstärka den institutionella och administrativa kapaciteten i de östliga partnerländerna.

30. Vi uppmanar de lokala och regionala myndigheterna att jämsides med centralregeringarna delta i utarbetande och genomförande av associeringsavtal, strategidokument och handlingsplaner som är föremål för överenskommelser mellan EU och partnerländerna.

31. ReK betonar vikten av väl samordnade gräsrotsinitiativ och av stöd till samarbetet mellan de lokala och regionala myndigheterna i partnerländerna och i EU, vilket bidrar till att främja uppbyggnaden av lokala demokratiska strukturer och av det civila samhället.

32. Vi anser det lämpligt att stödja initiativ på områden som är av praktiskt intresse för städerna och regionerna i EGP-länderna, och som kan genomföras av de lokala och regionala myndigheterna, t.ex. samarbete mellan partnerstäder, gränsöverskridande, kulturellt och ekonomiskt samarbete osv.

33. Vi anser att de demokratiska reformerna av den centrala förvaltningen bör kompletteras med insatser på regional och lokal nivå. Detta är väsentligt med tanke på den institutionella kapacitetsuppbyggnaden och på genomförandet av olika avtal med EU, t.ex. associeringsavtal och inrättande av djupgående och omfattande frihandelsområden.

34. ReK understryker att regional utveckling i partnerländerna bör vara ett centralt mål för EU:s fonder, med tydligt definierade kriterier för deras användning baserade på utformning och antagande av regionala utvecklingsstrategier, konkreta mål och resultat, tillsammans med lämplig representation från de lokala och regionala myndigheterna och det civila samhället i organ som utövar tillsyn över hur dessa medel används.

35. Vi anser att det i båda EGP-dimensionerna ska införas lämpliga mekanismer för att uppmantra direktdialog, informationsutbyte och överföring av know-how till gagn för den regionala och lokala nivån i EGP-länderna (t.ex. i linje med det befintliga programmet för kommunal förvaltning).

36. Vi efterlyser en mer effektiv användning av stödinstrumenten, t.ex. partnersamverkan och Taiex, mellan de lokala och regionala myndigheterna i EU och deras motsvarigheter i EGP-länderna för att stödja EGP-länderna i utvecklingen av effektiva och moderna administrativa strukturer. Detta kan exempelvis ske genom ett nära samarbete mellan förvaltningarna, där utbyte av tjänstemän mellan medlemsstatens och EGP-landets offentliga förvaltning ingår som en grundläggande aspekt. EU:s regioner skulle också kunna stärka sin roll när det gäller att stödja potentiella deltagare i EU-program under perioden 2014–2020 som är inriktade på tredjeländer, såsom IPA II (föranslutningsinstrumentet), delen "Internationella förbindelser" under Horisont 2020, samt EU-program där medlemsländer och tredjeländer deltar, vilket under perioden 2007–2013 var fallet med programmet ENPI CBC MED, som fortsätter att finansiera gränsöverskridande samarbete även under perioden 2014–2020 inom ramen för programmet ENI CBC MED.

Förstärkning av Regionkommitténs roll

37. Vi är övertygade om att ökad medverkan från ReK:s sida i arbetet med de tematiska plattformarna kommer att göra det möjligt för de lokala och regionala myndigheterna att genomföra effektivare insatser med bättre resultat. ReK spelar nämligen en viktig roll i detta avseende genom att komplettera och stödja beslut som fattas av Corleap och Arlem.

38. ReK framhåller sin vilja att ge kommissionen och dess avdelningar råd när det gäller utformningen av kriterierna för finansiellt stöd från EU och förfarandena för ansökan om sådant stöd, för att göra detta tillgängligt och ändamålsenligt för de lokala och regionala myndigheterna i länderna inom den europeiska grannskapspolitiken. I dessa kriterier får man dock inte bortse från behovet av att de lokala myndigheterna i EGP-länderna tar ett större ansvar för organisation och resultat.

Adekvat kommunikation, informationsflöde och erfarenhetsutbyte

39. Regionkommittén anser att EU:s insatser för att skapa varaktiga politiska och administrativa strukturer också bör omfatta utbildningsprogram (studier på plats och distansstudier) för företrädare för regionala och lokala förvaltningar, i syfte att förbättra yrkeskvalifikationerna och färdigheterna och uppnå en effektiv användning av stödmedlen.

40. Vi påminner om de redan pågående projekten inom ReK för övervakning och utvärdering av decentraliseringen av befogenheter i grannländerna. Dessa verktyg, som omfattar en elektronisk plattform, skulle i framtiden kunna bli inte bara en källa till information utan också en grund för utarbetande av nya eller förändrade riktlinjer.

41. Vi anser att information om tillgängliga stödprogram och förfaranden för ansökan om ekonomiskt stöd från unionen bör nå ut till alla berörda aktörer i EGP-länderna. De lokala och regionala myndigheterna bör i sin tur överlämna information till adekvata nationella och överstatliga organ om sina utbildningsbehov och om andra åtgärder som behövs för att främja "god förvaltning" på regional och lokal nivå. Effektiv kommunikation och dialog mellan parterna bör vara den viktigaste länken i den europeiska grannskapspolitiken.

42. ReK rekommenderar att man utarbetar en handbok i elektroniskt format om de länder som omfattas av EGP och tillgängliga finansiella instrument med webbsidan "Info regio" om regionalpolitik som förebild. Den skulle rikta sig till och vara tillgänglig för de lokala och regionala myndigheterna i EGP-länderna. På så sätt skulle de lokala och regionala myndigheterna i både EU och partnerländerna få tydlig och aktuell information.

43. Regionkommittén uppmanar slutligen Europeiska utrikestjänsten att utse kontaktpersoner i varje EU-representation i EGP-länderna. Å ena sidan skulle dessa kunna ge information till värdländernas decentraliserade organisationer och lokala och regionala myndigheter om planerade och pågående projekt på nivåer under den statliga och å andra sidan förmedla information från ReK till aktörer i EGP-länderna.

Bryssel den 3 december 2014

*Regionkommitténs
ordförande*

Michel LEBRUN
