

**Yttrande från Regionkommittén om "Lokal och regional förvaltning i Ukraina och fördjupat samarbete mellan EU och Ukraina"**

(2007/C 305/05)

**REGIONKOMMITÉNS STÅNDPUNKT**

- Regionkommittén noterar att Ukraina efter de händelser som ledde till den orangea revolutionen i slutet av 2004 börjat genomföra en plan med ambitiösa reformer för att ge demokratin och marknadsekonomin starkare fotfäste i landet och för att föra Ukraina närmare EU. Kommittén noterar dock att dessa reformer fortfarande befinner sig i en skör utvecklingsfas.
- Kommittén ställer sig positiv till att EU och Ukraina i mars 2007 inledde förhandlingar om ett nytt förbättrat avtal.
- Kommittén inväntar med intresse genomförandet av nästa steg i Ukrainas administrativa reformplan, med särskild tonvikt på de lokala och regionala myndigheternas befogenheter, decentralisering av skattesystemet och en territoriell förvaltningsreform.
- Kommittén ställer sig positiv till förslaget om att införa en institutionell plattform för att underlätta samrådet med det civila samhällets aktörer i EU och Ukraina i samband med de pågående förhandlingarna om det nya förbättrade avtalet. ReK beklagar dock att man hittills inte vidtagit några åtgärder för att samråd i samma utsträckning skall kunna ske med aktörer som är verksamma över lands- och regiongränserna. ReK uppmanar därför kommissionen att inrätta en liknande institutionell plattform för företrädare för EU och de lokala och regionala myndigheterna i Ukraina.
- Vi föreslår att kommittén – med praktisk hjälp från Europeiska kommissionen och i linje med det partnerskaps- och samarbetsavtal som slutits mellan EU och Ukraina – skulle kunna utarbeta ett ramavtal i samarbete med de lokala och regionala myndigheterna i Ukraina och i EU:s medlemsstater. Ett sådant avtal skulle kunna utgöra grunden för samarbete mellan de lokala och regionala myndigheterna i EU och deras motsvarigheter i Ukraina.
- Kommittén påminner om att tilldelningen av medel för gränsöverskridande samarbete vid EU:s östra gräns bara utgör 5 % av ENPI. ReK anser att tilldelningen av medel för ENPI som helhet är otillräcklig och att åtminstone 10 % av ENPI-medlen bör avsättas till stöd för gränsöverskridande samarbetsprogram.

**Föredragande:** István SÉRTŐ-RADICS (HU-ALDE), Borgmästare i Uszka, vice ordförande för RELEX-utskottet

## Politiska rekommendationer

*Förbindelserna mellan EU och Ukraina – strategi och viktiga utmaningar*

### REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. Regionkommittén hoppas att initiativyttrandet skall bidra till att främja demokratin i Ukraina på både lokal och regional nivå, och att det uppmuntrar till och driver på konkreta insatser inom ramen för det strategiska partnerskapet och handlingsplanen för den europeiska grannskapspolitiken mellan EU och Ukraina, inom ramen för den nya europeiska grannskapspolitik som håller på att utformas. Yttrandet bör därför särskilt uppmärksamma möjligheten att lösa gemensamma problem genom ökat gränsöverskridande och interregionalt samarbete mellan lokala och regionala myndigheter i EU och Ukraina.

2. Kommittén anser att EU har ett stort strategiskt intresse i Ukrainas politiska stabilitet och ekonomiska utveckling. Argumentet för närmare förbindelser mellan de båda parterna har dock blivit ännu starkare efter utvidgningen och anslutningen av två nya stater med land- eller havsgränser till Ukraina. Det råder inget tvivel om att en allsidig utveckling i Ukraina kan stärkas av landets ställning som blomstrande marknad för EU:s exportprodukter och investeringar och att det kan bli en stabil, förutsägbar och samarbetsinriktad partner i strävan efter fred och säkerhet i Europa. Samtliga dessa faktorer kommer att få stor betydelse för EU:s stabilitet, säkerhet och välbefinnande.

3. Regionkommittén erinrar om att Ukraina för närvarande genomför en förvaltningsreform, så konkreta exempel och modeller från EU-länderna vore tveklöst mycket välkomna. En viktig uppgift är emellertid att utröna i vilken utsträckning lagstiftningen tillämpas konsekvent och på ett öppet sätt. Det kräver också institutionell kapacitetssuppletering, vilket är en förutsättning för en fördjupad demokrati, samt sund förvaltningssed och respekt för de europeiska subsidiaritets-, närhets- och partnerskapsprinciperna. Dessa begrepp är helt avgörande för en hållbar ekonomisk utveckling, som är ett mål som både Ukraina och EU eftersträvar.

4. Vi vill erinra om att när gränserna mellan EU och Ukraina blir avsevärt längre kommer Ukraina och andra nya oberoende stater att bli ännu mer betydelsefulla och strategiska grannländer. EU behöver utveckla goda och stabila relationer med Ukraina – sin näst största granne – och bör därför främja en sund förvaltningskultur och demokrati i detta land, inte bara på nationell nivå utan också på lokal och regional nivå. Det behövs konkreta och påtagliga åtgärder för att bemästra de dramatiska förändringar och nya utmaningar som de tio plus två nya EU-länderna för med sig, vilket kommer att få stor inverkan på EU:s relationer med Ukraina.

5. Kommittén betonar att EU:s utvidgning påverkar inte bara Ukrainas förbindelser med de nuvarande medlemsstaterna utan också Ukrainas förbindelser med andra nya oberoende stater och Ryssland. De befintliga samarbetsstrukturerna och nätverken bör därför ses över och förbättras för att inte hindra utan framför allt möjliggöra mer påtagliga framsteg på området för demokratisk stabilisering, genuin decentralisering och regional

sammanhållning. Det är dessutom viktigt att notera att förutsättningarna i området kring Svarta havet kommer att förändras dramatiskt i och med anslutningen av de nya medlemsstaterna. Det innebär att det uppstår nya utmaningar på det politiska och ekonomiska planet.

6. EU har tidigare bidragit till att utveckla lokal demokrati och en effektiv lokal förvaltning i central- och östeuropeiska länder. Det har bland annat skett via Tacisprogrammet och olika vänorts- och samarbetsprogram. Programsamordningen har däremot varit bristfällig, och ReK skulle därför vilja stödja ett mer effektivt tillvägagångssätt när det gäller att förvalta EU:s nya externa stödprogram, t.ex. de nya Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumenten (ENPI) och den nya fonden för grannskapsinvesteringar (*Neighbourhood Investment Fund*). Det finns därför ett behov av att ur de lokala och regionala myndigheternas perspektiv klargöra kopplingen mellan samtliga gamla och nya politikområden och särskilt de program och budgetinstrument som är knutna till dessa områden.

7. Partnersamverkan mellan lokala och regionala myndigheter har en viktig plats i EU, och har visat sig vara ett värdefullt sätt att öka effektiviteten inom förvaltningarna och kontakterna människor emellan. ReK anser därför att dessa partnerskap bör fortsätta, och eventuellt utökas för att täcka de speciella behov som finns av att bygga upp lokala och regionala institutioner i Ukraina och detta geografiska område. Lokal och regional demokrati är dessutom av central betydelse för att främja utvecklingen av demokratiska institutioner och ökad kapacitet i Ukraina och skulle visa att man ansluter sig till principerna i bland annat Europarådets stadga om lokalt självstyre av den 15 oktober 1985. Debatten måste därför inbegripa alla berörda parter, däribland lokala och regionala organisationer och myndigheter.

8. ReK menar att ett trovärdigt partnerskap måste bygga på en strategi och en konkret agenda baserad på gemensamma intressen, för att kunna uppnå de politiska mål som satts upp. Specifika konkreta åtgärder måste därför vidtas. Dessa skall kunna anpassas till förändringar och nya utmaningar i förbindelserna mellan det nyligen utvidgade EU och Ukraina. På lokal och regional nivå är det mycket viktigt att skapa tillväxt, eftersom detta är grundvalen för välbefinnande i framtiden. Utvecklingen måste också anpassas till de lokala och regionala myndigheternas olika uppgifter. Utbildning, miljöskydd, transport, företagsutveckling baserad på offentlig-privata partnerskap, sociala tjänster och hälsovård utgör centrala aspekter av en regional utveckling som kan leda till tillväxt i Ukraina och i EU och till ett närmare samarbete mellan lokala och regionala myndigheter.

9. Vi föreslår att EU riktar större uppmärksamhet mot regioner med särskilda behov av tillväxt och utveckling. Styrmedel för den europeiska grannskapspolitiken måste t.ex. användas för att hjälpa eftersatta områden i ekonomiskt krisdrabbade regioner i Ukraina. Det är också viktigt att fokusera på en anpassning av den europeiska struktur- och sammanhållningspolitikens principer till lokala förhållanden, med hänsyn tagen till behovet att förbättra levnadsvillkoren, skapa hållbar utveckling och främja regional konkurrenskraft.

10. Vi erinrar om att vi kommer att prioritera frågor som faller inom det lokala och regionala ansvarsområdet. De nationella myndigheterna har ansvaret för frågor som rör samhället som helhet, medan de lokala och regionala myndigheterna fokuserar sin verksamhet på frågor av betydelse för enskilda delar av samhället, vilka ligger närmare medborgarnas vardag.

11. Kommittén noterar att EU genom ett nära samarbete kring enskilda projekt kan bidra till att säkerställa att reformer av offentlig förvaltning och offentliga tjänster genomförs på ett balanserat sätt på nationell, regional och lokal nivå. På projektnivå kan EU t.ex. hjälpa till att bygga upp humankapitalet genom utveckling inom enskilda sektorer. EU måste också fortsätta att utveckla de personliga kontakterna inom detta område, särskilt genom partnerskap på utbildningsområdet.

#### *Förbindelserna mellan EU och Ukraina: aktuella utvecklingstendenser*

12. Regionkommittén noterar att Ukraina efter de händelser som ledde till den orangea revolutionen i slutet av 2004 börjat genomföra en plan med ambitiösa reformer för att ge demokratin och marknadsekonomi starkare fotfäste i landet och för att föra Ukraina närmare EU. Kommittén noterar dock att dessa reformer fortfarande befinner sig i en skör utvecklingsfas.

13. Regionkommittén noterar att de politiska mål som fastställts i partnerskaps- och samarbetsavtalet från april 1998 och handlingsplanen för samarbetet mellan EU och Ukraina från februari 2005 fortfarande är en viktig grundval för utvecklingen av samarbetet mellan EU och Ukraina. Avtalet anger ramarna för bilateralt samarbete och inrättar de viktigaste forumen och beslutsorganen, i syfte att säkerställa att frågor av gemensamt intresse behandlas på alla nivåer, att informationsutbyte äger rum och att konflikter löses.

14. Kommittén ställer sig positiv till att EU och Ukraina i mars 2007 inledde förhandlingar om ett nytt förbättrat avtal. Huvudsyftet med det nya förbättrade avtalet, som återspeglar den strategiska vikten av att utveckla förbindelserna mellan EU och Ukraina, är att föra Ukraina närmare EU, öka det politiska samarbetet, öka handeln och investeringarna och på så sätt bidra till den ekonomiska utvecklingen och välståndet i Ukraina.

15. Kommittén ställer sig positiv till förslaget om att införa en institutionell plattform för att underlätta samrådet med det civila samhällets aktörer i EU och Ukraina i samband med de pågående förhandlingarna om det nya förbättrade avtalet. ReK beklagar dock att man hittills inte vidtagit några åtgärder för att samråd i samma utsträckning skall kunna ske med aktörer som är verksamma över lands- och regiongränserna. ReK uppmanar därför kommissionen att inrätta en liknande institutionell plattform för företrädare för EU och de lokala och regionala myndigheterna i Ukraina.

16. Samarbetet inom ramen för den nya europeiska grannskapspolitiken betraktas av kommittén som avskilt från EU-anslutningsprocessen, dvs. samarbete i sig innebär inte att ett EU-medlemskap är säkrat. Utökad samarbete inom ramen för den nya europeiska grannskapspolitiken kan emellertid främja

reformprocesserna i Ukraina och leda till att en långsiktig strategi för förbindelserna skapas och landet sannolikt förs närmare EU.

17. Regionkommittén är beredd att delta konstruktivt för att identifiera och utveckla ett gemensamt område, inbegripet ett gemensamt ekonomiskt område, ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa samt ett samarbete när det gäller yttre säkerhetshot, forskning, utbildning och kultur, i linje med besluten vid toppmötena mellan EU och Ukraina i december 2005 och oktober 2006.

18. Vi anser att lokala och regionala myndigheter har ett legitimt intresse när det gäller många delar av de gemensamma områdena, och föreslår att ReK ges möjlighet att delta direkt i utformningen av de gemensamma områdena i frågor som faller inom kommitténs ansvarsområde och även i sådana som omfattas av den öppna samordningsmetoden.

19. Kommittén inväntar med intresse genomförandet av nästa steg i Ukrainas administrativa reformplan, med särskild tonvikt på de lokala och regionala myndigheternas befogenheter, decentralisering av skattesystemet och en territoriell förvaltningsreform, och vi räknar med ökade möjligheter till samarbete mellan de lokala och regionala myndigheterna i EU och Ukraina.

20. ReK förutsätter att principerna i den europeiska stadgan om lokalt självstyre från oktober 1985 också kommer att integreras i kommande lagförslag.

21. Vi ser positivt på att uppmärksamhet riktas mot samarbetet mellan de lokala och regionala myndigheterna i EU och Ukraina, eftersom detta kommer att leda till att lösningar på för allmänheten viktiga gemensamma problem prioriteras på lokal och regional myndighetsnivå.

22. Utbyte av information och välfungerande metoder på lokal och regional nivå främjar demokratin och utvecklingen på det sociala och ekonomiska området.

23. Vi noterar med tillfredsställelse att de positiva resultaten av projekt som genomförts i samarbete mellan EU:s och Ukrainas lokala och regionala myndigheter har stärkt viljan till fortsatt samarbete under gynnsamma villkor, och vi vill betona att ett varaktigt samarbete mellan lokala och regionala myndigheter är en viktig och nödvändig förutsättning för dem som utvecklar gemensamma projekt.

#### *Beslutsprocessen och nyckelprioriteringar på lokal och regional nivå*

24. Regionkommittén uppmanar med eftertryck de lokala och regionala myndigheterna i EU och Ukraina att samarbeta på områden av gemensamt intresse, med tanke på att det finns samarbetsmöjligheter på en mängd områden, t.ex. kultur, sociala frågor, regional ekonomi, miljöskydd, transport och jordbruk, och på att specifika initiativ kan tas för att främja forskning och utveckling inom den privata sektorn. Dessa frågor är viktiga lokala och regionala ansvarsområden när det gäller regional utveckling.

25. Kommittén anser att folkhälsan och en stor del av hälsovården är nyckelfaktorer i ett samhälles tillväxtpotential, och att de därför är viktiga sektorer inom de lokala och regionala myndigheternas ansvarsområden när det gäller sociala frågor och får direkta eller indirekta konsekvenser även för andra sektorer. De har därför blivit vitala beståndsdelar inom andra sektorer och bidrar till att främja och upprätthålla social stabilitet.

26. Vi föreslår att kommittén – med praktisk hjälp från Europeiska kommissionen och i linje med det partnerskaps- och samarbetsavtal som slutits mellan EU och Ukraina – skulle kunna utarbeta ett ramavtal i samarbete med de lokala och regionala myndigheterna i Ukraina och i EU:s medlemsstater. Ett sådant avtal skulle kunna utgöra grunden för samarbete mellan de lokala och regionala myndigheterna i EU och deras motsvarigheter i Ukraina.

27. Vi ställer oss positiva till att främja informationsutbyte och spridning av bästa praxis på olika åtgärdsområden, under förutsättning att detta sker under betingelser som gynnar samhället som helhet. Vi är beredda att anordna regelbundna debatter om Ukraina som underlag för en utvärdering av samarbetet och förbindelserna mellan EU och Ukraina. Dessa debatter skulle särskilt röra sådana frågor som faller inom de lokala och regionala myndigheternas ansvarsområde.

28. Kommittén anser att erfarenhets- och informationsutbyte mellan Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén skulle kunna bidra till en bättre ömsesidig förståelse mellan EU och Ukraina på områden av gemensamt intresse. Det skulle också innebära nya möjligheter till specifika initiativ med inriktning på Ukraina i form av gemensamma seminarier, möten och konferenser, med tanke på att båda parter har intresse av detta och skulle vilja bidra till ett närmare samarbete mellan EU och Ukraina.

#### *Gränsöverskridande och interregionalt samarbete*

29. Regionkommittén påpekar att den andra etappen i det nya grannskapsprogrammet genomförs 2007–2013 och sannolikt kommer att öppna dörren till närmare och mer effektivt gränsöverskridande samarbete som syftar till specifika resultat.

30. Kommittén håller med om att mer omfattande teknisk och politisk assistans behövs för att skapa ett permanent gränsöverskridande och interregionalt samarbete mellan EU och grannländer på andra sidan den gemensamma gränsen under perioden 2007–2013, och att det nya Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet (ENPI) skulle kunna användas för att ge ett kraftfullt stöd till att uppnå målen för det territoriella samarbetet.

31. Kommittén ställer sig positiv till kommissionens landsstrategidokument för Ukraina 2007–2013 inom ramen för Europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet. I det dokumentet påminner kommissionen om att det gränsöverskridande samarbetet är ett centralt inslag i samarbetet grannar emellan. ReK understryker att denna form av samarbete är det bästa sättet att komma över eventuella betänkligheter kring infö-

randet av Schengengränsen. Det innebär också stora fördelar för gränsregioner på båda sidorna, oavsett den aktuella utvecklingen i EU:s östra gränsregion.

32. Kommittén påminner om att tilldelningen av medel för gränsöverskridande samarbete vid EU:s östra gräns bara utgör 5 % av ENPI. ReK anser att tilldelningen av medel för ENPI som helhet är otillräcklig och att åtminstone 10 % av ENPI-medlen bör avsättas till stöd för gränsöverskridande samarbetsprogram.

33. Kommittén anser mot denna bakgrund att prioriteringarna för det gränsöverskridande samarbetet måste fastställas med största noggrannhet så att man maximerar samordningsvinsterna och undviker en improduktiv spridning av medlen. Ett så litet belopp bör inte användas för att stödja allmänna ekonomiska och sociala utvecklingsprogram i gränsregionerna. På samma sätt är det orealistiskt att förvänta sig att detta lilla budgetpaket skall täcka andra prioriterade EU-mål, t.ex. effektiva och säkra gränser, som måste tas upp under andra områden av EU:s politik.

34. Kommittén anser att man bör stärka tre prioriteringar inom det gränsöverskridande samarbetet, nämligen a) att lösa gemensamma gränsproblem, bl.a. gemensam lokal infrastruktur och integrerad regional utveckling, b) att främja kontakter mellan människor och c) att utveckla de mänskliga resurserna och stödja utbildning, vetenskap och forskning i gränsregionerna.

35. Kommittén vill påpeka att det är till fördel att stimulera och utveckla ett intresse för samarbete – särskilt på kultur- och utbildningsområdena – baserat på kulturaktiviteter och kulturella traditioner som är utmärkande för de inhemska lokala och regionala kulturerna.

36. Kommittén ser fram emot den roll som det rättsliga instrumentet "europeiska grupperingar för territoriellt samarbete" kan spela i framtiden på ovan nämnda områden, framför allt inom hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, katastrofberedskap eller arbetet med att skapa transnationella strukturer för turism. Grupperingarna kommer också att kunna fungera som ytterligare ett verktyg för att genomföra strategier för offentlig-privata partnerskap. Vi inbjuder därför behöriga nationella myndigheter i Ukraina och i närliggande EU-medlemsländer att vidta nödvändiga åtgärder för ukrainska partners deltagande i kommande grupperingar, enligt förordning (EG) nr 1082/2006.

37. Vi anser att det är viktigt för EU att utöka det ekonomiska samarbetet med Ukraina, särskilt genom det nya europeiska grannskaps- och partnerskapsinstrumentet och genom införandet av nya styrmedel, t.ex. fonden för grannskapsinvesteringar, som de institutioner i medlemsstaterna som ger utvecklingsbistånd skulle kunna använda för att stimulera investeringar i grannskapsländer. Vi föreslår också att Ukraina strävar efter att underteckna ett gemensamt finansieringsavtal som skulle handläggas av en gemensam stiftelse.

38. Vi vill framhålla hur viktigt det är med program för vänortsprojekt som del i informationsutbytet på specifika åtgärdsområden.

39. Kommittén ställer sig positiv till att kommissionen framhäver vikten av lokalt egenansvar med stöd från nationell nivå. När det handlar om att bygga upp ett bättre samarbete föreslår kommittén dock att man bör överväga att genomföra bilaterala program också inom ramen för handlingsplanen för den europeiska grannskapspolitiken mellan EU och Ukraina.

*Den särskilda situationen i regioner som gränsar direkt till EU*

40. Regionkommittén betonar att de regioner i Ukraina som gränsar direkt till EU påverkas mest av de internationella relationerna mellan EU och Ukraina. Kommittén ställer sig därför bakom ett närmare samarbete i dessa regioner genom interregionala förbindelser och partnerskap mellan lokala myndigheter.

41. Regionkommittén önskar att man snarast sluter bilaterala avtal mellan Ukraina och angränsande medlemsstater så att de bestämmelser om lokal gränstrafik som infördes genom förordning (EG) nr 1931/2006 kan genomföras.

42. Kommittén framhåller också hur viktigt det är att hjälpa ekonomiskt krisdrabbade och underutvecklade regioner att

hämta in försprånget. Vi anser att detta förutsätter dels en förvaltningsstrategi i Ukraina som är i linje med principerna för EU:s regionalpolitik, dels att det utformas ett system med styrmedel och institutioner. Medlemsstaternas regioner skulle kunna ge sitt stöd till detta genom kunskapsöverföring, där alla berörda parter skulle få möjlighet att delta i specifika projekt, samarbeta på särskilda områden som anges i handlingsplanen för den europeiska grannskapspolitiken mellan EU och Ukraina och även bidra till spridning av bästa praxis. Det är ytterst viktigt att ställa ekonomiska resurser till förfogande så att innehållet i handlingsplanen för den europeiska grannskapspolitiken mellan EU och Ukraina kan genomföras. Dessa resurser måste ställas till förfogande snarast.

43. Regionkommittén betonar att det i multikulturella regioner är viktigt med direkta kontakter mellan människor, särskilt på kultur- och utbildningsområdet, och även när det gäller samarbete mellan ungdomar. Just en gemensam kunskaps- och erfarenhetsbank kan fungera som en viktig sporre för gränsöverskridande samarbete och hjälpa Ukraina att genomföra de reformer som krävs.

Bryssel den 11 oktober 2007.

Regionkommitténs  
Ordförande  
Michel DELEBARRE

---