



EUROPOS
KOMISIJA

EUROPOS SĄJUNGOS
VYRIAUSIASIS ĮGALIOJINIS
UŽSIENIO REIKALAMS IR
SAUGUMO POLITIKAI

Briuselis, 2012 10 03
JOIN(2012) 27 final

**BENDRAS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

**ES PARAMA TVARIEMS POKYČIAMS PRIE DEMOKRATIJOS PEREINANČIOSE
ŠALYSE**

{SWD(2012) 282 final}

TURINYS

1.	KAIP ES GALI PADĖTI SUKURTI SĄLYGAS, KAD BŪTŲ SĖKMINGAI PEREINAMA PRIE DEMOKRATIJOS?	6
1.1.	Parama įtraukiam politiniam procesui ir valdymui	6
1.2.	Parama institucijų kūrimui ir teisinės valstybės principo laikymuisi	7
1.3.	Parama siekiant ekonomikos augimo ir socialinio vystymosi	8
1.4.	Parama konfliktų prevencijai, taikos kūrimui ir saugumui	10
2.	Kaip ES gali tobulinti priemones ir požiūrį?.....	11
2.1.	Šalių partnerių visuomenės poreikių tenkinimas	11
2.2.	Proceso įtvirtinimas remiantis pirminiais laimėjimais	11
2.3.	Paskatų, apribojimų ir sąlygų taikymas	12
2.4.	Visų susijusių suinteresuotų subjektų dalyvavimas	14
2.5.	Keitimosi žiniomis ir vystymosi pajėgumų stiprinimas.....	16
2.6.	Bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis, kitais paramos teikėjais ir organizacijomis	17

BENDRAS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI

ES PARAMA TVARIEMS POKYČIAMS PRIE DEMOKRATIJOS PEREINANČIOSE ŠALYSE

Tikslas ir aplinkybės

Visame pasaulyje žmonės siekia politinės laisvės, savo ir šeimos narių saugumo, atskaitingos valdžios, ekonominių galimybių ir teisingumo. Todėl daugelyje šalių, įskaitant ES kaimynines šalis, pastaruoju metu vykdomos arba pradedamos svarbios reformos, kuriomis siekiama sukurti integracinę demokratiją pagrįstą visuomenę, kuri norėtų ir galėtų atsižvelgti į gyventojų poreikius ir, tam tikrais atvejais, normalizuoti savo santykius su tarptautine bendruomene ir kaimyninėmis šalimis.

ES šioje srityje turi didelę patirtį: pereinant prie demokratijos kilusios problemos spręstos pačioje ES, taip pat remtos kaimyninių ir kitų pasaulio šalių pastangos. Įsitikinta, kad ES plėtros politika – veiksminga visuomenės pokyčius skatinanti priemonė. Vykdydamos su stojimu susijusias demokratines ir ekonomines reformas į ES 2004 ir 2007 m. įstojusios ir narystei besirengiančios šalys įgyvendino išpūdingus pokyčius¹. Glaudžiai susietiems taikos, stabilumo, demokratijos ir klestėjimo principams daugiausia dėmesio taip pat skiriama kitose politikos srityse, įskaitant Europos kaimynystės politiką (EKP), vystomąjį bendradarbiavimą ir ES bendrą saugumo ir gynybos politiką (BSGP).

Šio komunikato tikslas – atsižvelgiant į ES patirtį nustatyti, kaip ES galėtų padėti prie demokratijos pereinančioms šalims pasiekti tinkamų ir tvarių pokyčių. Komunikate taip pat pateikta keletas konkrečių priemonių, kuriomis galėtų būti patobulinta ES parama tokioms šalims, kad jos galėtų įvykdyti ilgalaikes reformas ir išvengti regresą.

Visų pirma atsižvelgiama į tokią padėtį, kai reikia toliau remti reformų procesą, kad įvyktų veiksmingi ir ilgalaikiai pokyčiai. „Perėjimas prie demokratijos“ plačiaja reikšme reiškia stabilizaciją, visuomenės pokyčius, institucijų kūrimą ir reformų įtvirtinimą. Nors nestabilios valstybės ir konfliktai nėra konkrečiai aptariami, nes jiems būdingos įvairios su aplinkybėmis susijusios problemos ir turi būti taikomi skirtingi ES paramos priemonių deriniai, tam tikra aptariama patirtis taip pat gali būti aktuali tokiais atvejais.

Su perėjimu prie demokratijos susijusios problemos įvairiose šalyse yra labai nevienodos, kaip nurodyta pridėtame tarnybų darbiniam dokumente. Procesas gali būti taikus arba sukeltas krizės; jam būdingas netikrumas, rizika ir kartais netgi grėsmės šalies ar regiono stabilumui. Patirtis rodo, kad perėjimo prie demokratijos procesai gali žlugti. Dėl to visuomenė gali patirti didelių politinių, socialinių ir ekonominių nuostolių. Sėkmingas perėjimo prie demokratijos procesas reiškia, kad stabiliomis sąlygomis ir esant pasitikėjimui įtvirtinamos reformos ir užtikrinamas jų ilgalaikis tvarumas. Kai kuriais atvejais taip pat būtina užkirsti kelią konfliktams, drauge skatinti ir valdyti taikius pokyčius. Siekiant šio tikslo

¹ Žr. *European Transition Compendium* interneto svetainę.

procesas turi vykti šalies viduje ir būti įtraukus, turi būti visapusiškai sprendžiami atitinkami politiniai, socialiniai ir ekonominiai uždaviniai.

Siekdama skatinti tvarius prie demokratijos pereinančių visuomenių pokyčius, ES turėtų:

- sutelkti visas priemones imdamasi visapusiškų, tikslingų ir ilgalaikių veiksmų, kuriais atsižvelgiama į šalies partnerės poreikius ir pagrindines priežastis, lemiančias žmonių norą siekti visuomenės pokyčių;
- nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis skatinti demokratinį valdymą, žmogaus teises ir teisinę valstybę, ekonominę ir socialinę gerovę, taiką ir stabilumą, kad būtų siekiama socialiniu, ekonominiu, politiniu ir aplinkos požiūriu tvarių reformų ir regioninės integracijos;
- veikti taip, kad šalys partnerės prisiimtų didesnę atsakomybę už reformų procesą ir būtų skatinamas keitimasis patirtimi neprimetant konkrečių modelių.

Siekdama šių tikslų ES turėtų:

- veiksmus pagrįsti tinkamu **poreikių vertinimu**, kuriame visiškai atsižvelgiama į šalims partnerėms kylančius svarbiausius uždavinius;
- tirti galimybes **kuo anksčiau sėkmingai** spręsti klausimus, susijusius su pagrindinėmis laisvėmis, pajamų kūrimu ir viešųjų paslaugų teikimu pradinio pereinamojo laikotarpio etapu, ir taip skatinti visuomenę toliau remti reformas;
- nuosekliau ir efektyviau naudoti **paskatas ir sąlygas**;
- į reformų procesus ir dialogus politikos klausimais **įtraukti visus svarbius suinteresuotuosius subjektus**, pvz., socialinius ir ekonominius partnerius, privatųjį sektorių, kitas pilietinės visuomenės organizacijas (PVO) ir regionines organizacijas;
- daugiau investuoti kuriant nešališkas institucijas, kurios vadovautųsi teisinės valstybės principu ir kurios užtikrintų, kad pradėtos reformos taip pat būtų **praktiškai įgyvendinamos ir vykdomos**; stiprinti **ne tik institucijų pajėgumus**, bet ir piliečių gebėjimus, kad jie galėtų naudotis viešosiomis paslaugomis, pvz., saugumo ir teisingumo paslaugomis;
- efektyviai taikyti **dalijimosi žiniomis ir pajėgumų stiprinimo** metodus, taip pat naudotis ES valstybių narių pereinamuoju laikotarpiu sukaupta patirtimi;
- **efektyviai bendradarbiauti ir derinti veiksmus**, įskaitant galimą bendrą programavimą, su ES valstybėmis narėmis ir su kitais paramos teikėjais ir veikėjais.

1. KAIP ES GALI PADĖTI SUKURTI SĄLYGAS, KAD BŪTŲ SĖKMINGAI PEREINAMA PRIE DEMOKRATIJOS?

Kiekviena šalis partnerė nusprendžia, kaip ji ketina valdyti perėjimą prie demokratijos ir pokyčius. ES gali taikyti paramos metodus, kad būtų remiami šalies viduje vykstantys procesai ir sukuriama tam palankios sąlygos. ES turi pripažinti, kad šalims partnerėms tenka atsakomybė už procesą; vykdydama politiką, darančią poveikį besivystančioms šalims, ES taip pat turėtų laikytis politikos suderinamumo vystymosi labui principo, ir palaikydama vystomąjį bendradarbiavimą turėtų vadovautis sektorių koncentracijos principu. Be to, teikdama paramą ES turi atsižvelgti į perėjimo prie demokratijos ir ekonominių pokyčių ilgalaikiškumą. Laikydamosi visaapimančio ir tvaraus požiūrio ES galės remti ir atgaivinti dažnai stringančius arba lėtėjančius perėjimo prie demokratijos procesus.

Akivaizdu, kad pokyčių mastas ir greitis šalyse partnerėse gali būti labai nevienodas. Esami trūkumai turi būti visapusiškai šalinami vykdant reformas. Politinių reformų nepakanka, jei nėra nepriklausomos ir atskaitingos teismų sistemos, už konkurenciją atsakingos tarnybos ir veiksmingos kovos su korupcija politikos, nes jos būtinos siekiant ekonomikos augimą skatinančių investicijų. Taip pat svarbu, kad įvairios reformas vykdančios institucijos tinkamai koordinuotų veiksmus. Plėtos šalyse vyriausybės įkurtos už integraciją Europoje atsakingos ministerijos arba įstaigos, kurioms suteiktos koordinavimo funkcijos ir kurios laikėsi aiškiai nustatytos politinės darbotvarkės, kad būtų užtikrintas derėjimas su Europos standartais ir ES *acquis*, padėjo vyriausybėms dėmesį sutelkti į visapusišką reformų darbotvarkę.

Reformų eiga labai priklauso nuo aplinkybių; turi būti siekiama užtikrinti pusiausvyrą tarp ilgalaikiškesnių reformų ir trumpalaikių, greitų rezultatų duodančių reformų, kurios padeda išlaikyti politinį bei socialinį pagreitį ir užtikrinti visuomenės paramą visam procesui. Politikos priemonių derinys priklauso nuo atitinkamos šalies poreikių bei siekių ir pagrindinių priežasčių, dėl kurių piliečiai siekia visuomenės pokyčių.

1.1. Parama įtraukiam politiniam procesui ir valdymui

ES plėtos politika yra visaapimantis požiūris įtraukiems politiniams procesams ir valdymui remti. Demokratinės institucijos, teisinė valstybė ir pagarba žmogaus teisėms yra svarbiausi stojimo kriterijai. Aiškus piliečių noras ir išrinktų valdžios atstovų politinė valia lėmė, kad Rytų ir Vidurio Europos šalys nuo komunistinių režimų perėjo prie tikros demokratinės sistemos. Šiuos procesus rėmė ES, teikdama finansinę paramą, rengdama ekspertų konsultacijas ir stojimo derybas.

ES toliau didina savo paramą demokratijai visame pasaulyje, kaip nustatyta 2009 m. Tarybos išvadose, kuriose raginama laikytis visaapimančio ES požiūrio². Tuniso ir Bolivijos pavyzdžiai rodo, kaip taikytos visos atitinkamos ES priemonės³.

ES parama sutelkta keturiose pagrindinėse srityse: nustatyti su konstitucija ir rinkimais susijusius procesus; stiprinti demokratines institucijas; stiprinti politinę bei pilietinę visuomenę ir laipsniškai kurti demokratinę politinę kultūrą. Anksčiau tradiciškai daugiausia dėmesio buvo skiriama **patikimiems rinkimams** ir **saugumui**, taip pat **vykdomajai valdžiai**

² 2009 m. lapkričio 17 d. ES Vadovų Tarybos išvados dėl paramos demokratijai ES plėtojant išorės santykius ir pridėta veiksmų darbotvarkė.

³ Tarnybų darbinio dokumento 2.1.1 skyrius.

remti, o dabar siekiama stiprinti konstitucines asamblėjas ir **teisės aktų leidėjus**, diegti veiksmingas kontrolės ir pusiausvyros užtikrinimo sistemas⁴. Padėdama stiprinti pajėgumus ir sudarydama palankesnes sąlygas įvairioms partijoms palaikyti dialogus, ES, remdamasi nepartiniu principu, taip pat stiprina bendradarbiavimą su **politinėmis partijomis** (pavyzdžiui, Tunise).

Be to, ES vystymosi politika strategiškai perorientuota, kad daugiau dėmesio būtų skiriama žmogaus teisėms, demokratijai, teisinei valstybei ir kitiems gero valdymo elementams, po to kai buvo pasiūlyta didesnę dalį ES bendradarbiavimo programų skirti šiai sričiai⁵.

ES ir valstybės narės taip pat stiprina šalyse partnerėse teikiamos paramos žmogaus teisėms veiksmingumą ir nuoseklumą. Šiuo tikslu rengiamos visaapimančios **šalių žmogaus teisių strategijos**. Jose nurodomos prioritetinės ES veiksmų sritys, jomis remiamasi palaikant dialogus žmogaus teisių klausimais ir politinius dialogus visais lygmenimis ir į jas bus atsižvelgiama formuojant politiką, programuojant ir įgyvendinant finansinę paramą, įskaitant paramą biudžetui. Į šias strategijas taip pat bus atsižvelgta rengiant Europos kaimynystės politikos (EKP) pažangos ataskaitas, siekiant užtikrinti, kad principas „parama pagal pažangą“ būtų nuosekliai taikomas visame EKP regione.

Rengdama bandomuosius šalių demokratijos profilius, kuriuose nurodomos politinės struktūros ir procesai ir į kuriuos atsižvelgiama rengiant ES programavimą ir politinius dialogus, ES šiuo metu tobulina analitines **demokratizacijos strategijų** priemones. Šie profiliai suteikia informacijos apie teisinę sistemą, horizontalų ir vertikalų įgaliojimų padalijimą, konstituciją ir rinkimų sistemą; jas pasitelkiant nagrinėjama, ar efektyviai ir veiksmingai taikomas teisinės valstybės principas, vertinamas viešojo sektoriaus veiksmingumas ir efektyvumas ir jo pajėgumas skatinti tvarų vystymąsi ir (arba) prie jo prisidėti.

1.2. Parama institucijų kūrimui ir teisinės valstybės principo laikymuisi

Nepriklausomų, skaidrių ir veiksmingų institucijų kūrimas labai svarbu stiprinant pasitikėjimą prie demokratijos pereinančia valstybe, kuriant pagrindą tolesniems pokyčiams, sprendžiant korupcijos ir organizuoto nusikalstamumo problemą ankstyvuoju reformų proceso etapu – tai svarbi patirtis, įgyta vykdant reformas, susijusias su neseniai vykusia ES plėtra. Makroekonominis stabilumas gali būti stiprinamas tik tada, kai sudarytos palankios sąlygos investicijoms pritraukti ir įmonėms klestėti. Tam būtina nepriklausoma teismų sistema ginčams spręsti, aiškiai reglamentuotos nuosavybės teisės ir pagarba teisinei valstybei. Be to, patikimos institucijos būtinos siekiant užtikrinti teisinių taisyklių įgyvendinimo ir vykdymo pajėgumus; trūkstant tokių pajėgumų pokyčiai gali sustoti arba sulėtėti ir gali būti sudarytos palankios sąlygos korupcijai.

Nepriklausoma teismų sistema turi užtikrinti, kad būtų laikomasi teisinės valstybės principo ir ginamos žmogaus teisės. Tai gali būti itin sudėtinga, nes ankstesnių nedemokratinų režimų paskirti teisėjai ir prokurorai gali kliudyti vykdyti reformas. Tačiau iliustracija (t. y. asmenų, susijusių su ankstesnio režimo piktnaudžiavimo atvejais, atleidimas) arba tikrinimo procedūros kelia pavojų, kad sistema toliau ilgą laiką bus politizuojama. Todėl būtina laikytis subalansuoto požiūrio ir taip pat ieškoti būdų, kaip užtikrinti teisėjų ir prokurorų atskaitomybę

⁴ *Ibid*, 2.1.1 skyrius; taip pat žr. informacinį dokumentą „Ryšių užmezgimas su parlamentais ir jų rėmimas pasauliniu mastu. EK parlamentų rėmimo strategijos ir metodai“.

⁵ Komunikatas dėl ES vystymosi politikos poveikio didinimo. Pokyčių darbotvarkė, 2 skyrius, ir 2012 m. gegužės 14 d. Tarybos išvados.

jiems taikant drausmines priemones arba juos traukiant baudžiamojon atsakomybėn. Sustiprinus pajėgumus turėtų būti užtikrinta, kad (pvz., didinant informuotumą) piliečiai galėtų geriau naudotis saugumo ir teisingumo paslaugomis, o tai labai svarbu, kad perėjimo prie demokratijos procesas būtų tvarus ir teisėtas.

Viešojo administravimo institucijos turi būti pertvarkytos, kad galėtų dirbti piliečių labui. Turi veikti nepriklausomos priežiūros institucijos, pvz., ombudsmenai, kovos su korupcija agentūros ar duomenų apsaugos priežiūros pareigūnai, turintys užtikrinti kitų valstybės institucijų veiklos kontrolę ir piliečių teisių apsaugą. Jeigu šios naujos institucijos veiktų nepriklausomai ir turėtų pakankamai išteklių, kad galėtų veiksmingai atlikti pavestas užduotis, jos galėtų užtikrinti konkrečią ir regimą pažangą teisinės valstybės ir žmogaus teisių srityse ir didinti piliečių pasitikėjimą.

ES gali įvairiais būdais padėti stiprinti institucijas, pvz., teikdama finansinę paramą, palaikydama dialogus politikos klausimais ir techninį bendradarbiavimą. Pvz., vykdant plėtos politiką taikyta Pasirengimo narystei pagalbos priemonė labai padėjo Vakarų Balkanų šalimis vykdyti reformas. Be to, visaapimančia institucine sistema bus užtikrintas reformų tvarumas. Tačiau tokia sistema turi būti gerai subalansuota, turi būti sukurtos kontrolės ir pusiausvyros užtikrinimo sistemos. Vienai arba kelioms institucijoms suteikus pernelyg daug galių kyla pavojus, kad galiomis bus piktnaudžiaujama arba kad uždarius tokias institucijas sulėtės vykdomų reformų pažanga.

1.3. Parama siekiant ekonomikos augimo ir socialinio vystymosi

Konkrečiai šaliai skirta reformų darbotvarkė

Ekonominiai ir politiniai neaiškumai lemia, kad pereinant prie demokratijos dažnai laikinai pablogėja augimo ir užimtumo rodikliai, taip pat valstybės finansų padėtis ir išorės finansavimas. Jei dėl to didėja nedarbas ir ypač skurdas, demokratizacijos procesas gali sutrikti ir jo teisėtumui gali iškilti pavojus, gali padidėti emigracija ir protų nutekėjimas. Ilgainiui vykdant reformas turi būti atsižvelgiama į piliečių lūkesčius turėti deramą darbą, naudotis ekonominėmis galimybės ir socialiniu teisingumu.

Sėkmingai valdymo reformas įgyvendinusių šalių, pvz., per pastarąjį dešimtmetį į ES įstojusių valstybių narių⁶, patirtis iš tiesų rodo, kad dažnai reformos yra susijusios su ekonomikos augimo ir socialinio vystymosi procesais. Šiose šalyse ekonominių reformų darbotvarkė buvo pagrįsta keturiais prioritetais: makroekonominis stabilizavimas, įmonių privatizavimas ir restruktūrizavimas, verslo aplinkos gerinimas ir darbo rinkos rezultatų gerinimas. Šiais prioritetais remiamas svarbiausias tikslas – didesnis našumo augimas, kad tvariai būtų didinamas pragyvenimo lygis, stiprinama ekonominė bei socialinė sanglauda ir gerovė. Viešųjų finansų reforma ir plėtra taip pat buvo svarbu siekiant užtikrinti išteklius kitoms ekonominėms reformoms remti ir išlaikyti bei toliau gerinti tinkamą viešųjų paslaugų lygį.

Nors apskirtai šių šalių naujų vadovų ilgalaikiai tikslai buvo panašūs, prioritetai, reformų eiga ir tempas smarkiai skyrėsi. Kai kurios šalys (Lenkija, Čekija, Estija) greitai pradėjo radikalias reformas, kad būtų sukurtos sąlygos ekonomikai atgaivinti (vadinamoji šoko terapija), nepaisydamos to, kad trumpuoju laikotarpiu poveikis buvo labai neigiamas, nes sumažėjo gamyba, išaugo nedarbas ir prasidėjo recesija. Kitos šalys (pvz., Vengrija ir Slovėnija) makroekonominės, struktūrinės ir institucinės reformas vykdė laipsniškai ir taip išvengė

⁶ Žr. *European Transition Compendium* interneto svetainę.

staigių ūkinės veiklos rezultatų, užimtumo ir gerovės pokyčių. Šalies įmonės ir ūkinės veiklos vykdytojai turėjo laiko prisitaikyti prie naujų atviros rinkos ekonomikos sąlygų.

ES gali teikti įvairaus pobūdžio pagalbą. Parama biudžetui, įskaitant Valstybės kūrimo sutartis, prireikus gali būti naudojama siekiant padėti šalims įtvirtinti perėjimą prie demokratijos ir stabilizuoti trumpalaikes augimo perspektyvas ir užimtumą pradinio laikotarpio, kuriam būdingas neaiškumas, taip pat išvengti netvaraus užsienio ir (arba) valstybės skolos didėjimo. Kito pavidalo parama vystymuisi, taip pat projektais grindžiama pagalba (žr. Dramblio Kaulo Kranto pavyzdį) ir techninė pagalba gali būti naudojama siekiant patenkinti konkrečius poreikius, atsiradusius pereinant prie demokratijos.

Pagalba kuriant deramas darbo vietas ir saugią verslo aplinką

Ilgainiui ES gali padėti šalims partnerėms formuoti **griežtesnę politiką ir reglamentavimo sistemą**, kurios padėtų pritraukti privačių investicijų, skatinti verslumą, remti MVL, užtikrinti veiksmingą ir efektyvų gamtos išteklių valdymą, stiprinti gebėjimus rinkti mokesčius, gerinti žemės ūkį ir stiprinti ekonominį bendradarbiavimą ir integraciją su kitomis šalimis⁷. Prekybos susitarimai ir priemonės drauge su pagalba prekybai taip pat gali padėti kurti ekonomikos augimui ir regioninei integracijai palankią aplinką. Be to, labai svarbu padėti kurti **stabilią, nuspėjamą ir saugią verslo aplinką**. Dažnai būtina (iš naujo) nustatyti nuosavybės teises, žemės nuosavybės teises ir privačiojo sektoriaus vaidmenį. Pavyzdžiui, Vidurio ir Rytų Europos valstybėse narėse sąlygos investicijoms pagerėjo, kai teisinės institucijos ir reguliavimo tarnybos ėmėsi prižiūrėti verslo valdymą, apsaugoti nuosavybės ir sutartines teises, supaprastino reglamentavimo ir licencijų išdavimo procedūras, taip pat buvo sukurta tinkama bankų sistema. Be to, įvykdžius žemės rinkos reformą, įskaitant su nuosavybės teisėmis, mokesčiais, kadastru ir registru susijusias reformas, pagerėjo žemės ūkio sąlygos.

Pasitelkdama **sektoriaus reformų sutartis** ir intensyvesnį dialogą politikos klausimais, ES gali remti atitinkamas reformas. Be to, ji gali remti **vietos įmonių**, visų pirma labai mažų, mažų ir vidutinių įmonių (žr. SANAD, esančių Vidurio Azijos ir Šiaurės Afrikos regione, pavyzdį⁸), pajėgumų stiprinimą ir tam sudaryti palankesnes sąlygas. **Partnerystė su privačiuoju sektoriumi** taip pat gali būti efektyvus būdas pritraukti investicijų, stiprinti tiesioginių užsienio investicijų ir vietos įmonių ryšius, ir skatinti užimtumą. ES regioninės suderintos priemonės padeda pritraukti kitų didelių papildomų finansinių išteklių: ES dotacijos derinamos su kitais ištekliais, pvz., Europos finansų įstaigų paskolomis, įskaitant Europos investicijų banko paskolas⁹.

Pagalba integracinei ekonomikai ir įtraukiai visuomenei kurti

Taip pat svarbu, kad ES ir toliau padėtų šalims partnerėms įgyvendinti tokius jų piliečių siekius kaip didesnė **lygybė, socialinė įtrauktis ir socialinė apsauga** (2012 m. antrąjį pusmetį numatyta parengti specialų komunikatą dėl socialinės apsaugos). Itin svarbu remti veiksmus, kuriais skatinama visoms gyventojų grupėms teikti socialines ir viešąsias paslaugas. Šiuo atžvilgiu PVO gali reikšmingai prisidėti skatindamos etiško, įtraukaus ir nešališko verslo modelius. Turėtų būti itin aktyviai skatinamas jaunimo – ateities vadovų – dalyvavimas.

⁷ Pokyčių darbotvarkės 3 skyrius. Stiprinami pajėgumai, kad būtų siekiama tvaraus vystymosi, kuris pagrįstas anglies dioksido kiekio mažinimu ir atsparumu klimato kaitos poveikiui.

⁸ Tarnybų darbinio dokumento 2.1.5 skyrius.

⁹ *Ibid*, 1.4 skyrius.

Pereinant prie demokratijos labai svarbu imtis konkrečių priemonių tam, kad būtų skatinama **lyčių lygybė** ir **moterims**, kaip svarbiausioms perėjimo prie demokratijos proceso dalyvėms, **būtų suteikiama daugiau teisių**, siekiant sustiprinti jų saugumą ir dalyvavimą, pavyzdžiui, teikiant sektorinę paramą biudžetui ir vykdant veiksmus pagal Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonę (EIDHR) (žr. Maroko ir Afganistano pavyzdžius)¹⁰.

1.4. Parama konfliktų prevencijai, taikos kūrimui ir saugumui

Pereinant prie demokratijos kyla svarbus dvejopas uždavinys: užtikrinti, kad saugumas ir taika padėtų įtvirtinti tvarų vystymąsi, ir kad vystymasis padėtų stiprinti taiką ir stabilumą.

Tokie įvykiai kaip rinkimai, vyriausybės pasikeitimas arba išteklių (per)skirstymas gali sukelti smurto protrūkius ir (arba) ginkluotą konfliktą, sustabdyti dažnai nestabilius perėjimo prie demokratijos procesus, visų pirma šalyse, kuriose dar nėra veiksmingų ir teisėtų institucijų, galinčių taikiai spręsti konfliktus.

Teikdama paramą tokiomis aplinkybėmis ES turi atsižvelgti į konfliktą ir padėtį šalyje. Šalinant pagrindines konfliktų priežastis reikėtų vengti didinti tam tikrų grupių priklausomybę, galią ir protekcionizmą arba dar labiau didinti neigiamą poveikį išgyventi padedantiems mechanizms. Nuodugniai išanalizavus konfliktą turėtų būti nustatytas konkretus požiūris ir atsižvelgiama į padėtį kiekvienoje šalyje. Daugeliu atvejų matyti, kad tokia analizė atskleidžia tam tikras konkrečias problemas, susijusias su taikos stiprinimo tikslais, nustatytais per Tarptautinį dialogą dėl taikos ir valstybės kūrimo, kuriems pritarė tarptautinė bendruomenė, įskaitant ES¹¹. Minėti tikslai – būtinybė palaikyti įtraukų politinį procesą ir kultūrų dialogą, siekti susitaikymo, užtikrinti saugumą ir teisingumą, galimybes turėti darbą, atskaitingai ir veiksmingai valdyti išteklius.

Bet kuriuo atveju ES parama turi būti teikiama laikantis platesnio požiūrio ir atsižvelgiant į visas svarbias sritis, įskaitant susitaikymą ir paramą iškeldintiems žmonėms, krizių prevenciją, saugumo sektoriaus reformą, atsparumą ir kovą su klimato kaita, tvarų ir atsakingą išteklių valdymą, teisinės valstybės principo laikymąsi, demokratizacijos procesą, pilietinę visuomenę, žmogaus teises, viešojo administravimo reformą ir viešųjų paslaugų teikimą. Pavyzdžiui, ES dalyvavo vykstant susitaikymui buvusios Jugoslavijos šalyse, o aiškios stojimo į ES sąlygos padėjo užtikrinti, kad už karo nusikaltimus būtų traukiama baudžiamojon atsakomybėn ir būtų bendradarbiaujama su Tarptautiniu baudžiamuoju tribunolu buvusiai Jugoslavijai.

Siekiant užtikrinti saugumą ir stabilumą itin svarbu įgyvendinti saugumo sektoriaus reformą. Paprastai prioritetu laikoma geresnė saugumo pajėgų civilinė priežiūra ir įvairių saugumo sektoriaus subjektų veiksmingumo, atskaitomybės ir elgesio gerinimas. Pasitelkus bendruomenės ir pilietinės visuomenės grupes galima pasiekti, kad saugumas būtų veiksmingiau užtikrinamas ir šioje srityje būtų įtvirtinta didesnė atskaitomybė. Ypatingą dėmesį reikia skirti pažeidžiamų grupių vaidmeniui ir teisėms. Laikantis visaapimančio ES požiūrio, ES bendrai saugumo ir gynybos politikai (BSGP) taip pat gali tėti svarbus vaidmuo sprendžiant pagrindinius perėjimo prie demokratijos uždavinius. Nuo 2003 m. ES, dažnai vykdydama JT įgaliojimus, be kita ko, rengė mokymą, konsultavo arba teikė mentorių pagalbą remdama saugumo sektoriaus reformą, stebėdama, kaip vykdomi taikos planai, arba teikdama paramą saugumo srityje. Tam pasitelkiamos civilinės ir (arba) karinės paramos priemonės.

¹⁰ *Ibid*, atitinkamai 2.1.2 ir 2.1.3 skyriai.

¹¹ 2011 m. Pusane vykęs aukšto lygio forumas pagalbos veiksmingumo klausimais.

2. KAIP ES GALI TOBULINTI PRIEMONES IR POŽIŪRĮ?

2.1. Šalių partnerių visuomenės poreikių tenkinimas

Kad perėjimas prie demokratijos būtų taikus ir sėkmingas, kiekvienoje šalyje vykstant konkrečiam reformų procesui turėtų būti atsižvelgiama į **pačių šalių nustatytus** gyventojų poreikius. Nors pagrindiniai poreikiai ir uždaviniai prie demokratijos pereinančiose šalyse labai skiriasi, labai dažnai jie apima:

- nacionalinį susitaikymą ir pastangas bendrai sutarti dėl pagrindinių klausimų;
- tinkamai veikiančių demokratinių institucijų ir procesų kūrimą;
- pastangas išvengti netvaraus pajamų ir užimtumo mažėjimo ir atkurti arba išlaikyti makroekonominį stabilumą;
- pastangas skatinti ilgalaikį socialinį vystymąsi, ekonomikos augimą ir integraciją, kuriant deramas darbo vietas ir ekonomines galimybes, teikiant pagrindines socialines paslaugas, įskaitant kokybiškas sveikatos priežiūros, švietimo ir socialinio teisingumo paslaugas;
- pastangas sukurti verslui palankią aplinką, (iš naujo) nustatant nuosavybės teises ir privačiojo sektoriaus vaidmenį, ir rinkos veikimo peržiūrą; ir
- prireikus pastangas atkurti saugumą, teisingumą ir teisinės valstybės principo laikymąsi.

Kadangi padėtis labai nevienoda, **nėra vieno būdo**, kaip užtikrinti sėkmingą perėjimo prie demokratijos procesą ar ES veiksmus šioje srityje. Pavyzdžiui, mažiausiai išsivysčiusių šalių grupei priklausančiai nestabilių šalių, pvz., Birmui (Mianmarui), gali reikėti taikyti požiūrį, kuris skirtųsi nuo taikomo pažangesnėms vidutinės pajamos turinčioms šalims, pvz., Tunisui ar Egiptui.

ES parama turėtų būti pritaikyta prie kiekvienos šalies konkrečios padėties bei poreikių ir duoti papildomos naudos; taip pat turėtų būti įvertinti konkretūs ES interesai ir galima rizika. Pirmiausia turėtų būti atsižvelgiama į pačių šalių atliktus poreikių vertinimus ir nustatytus būdus juos tenkinti. Pradiniu perėjimo prie demokratijos etapu svarbu kuo skubiau rengti **bendrą ES tarnybų misiją**, kurioje dalyvautų visi už turimas skirtingas priemones atsakingi subjektai, kad tinkamu laiku būtų rengiami visapusiški, integruoti ir ilgalaikiai veiksmai. Pavyzdžiui, vykdant plėtros politiką tarpusavio vertinimo misijos, kuriose dalyvavo valstybių narių ekspertai, plataus masto konsultacijos su kitais paramos teikėjais, tarptautinėmis organizacijomis ir pilietine visuomene davė gerų rezultatų rengiant ES paramą. Kalbant apie pagalbą prekybai, ES taip pat rėmė prekybos poreikių vertinimą, diagnostinius tyrimus ir prekybos strategijų rengimą, vykdydama specialias programas Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno (AKR) valstybėse.

2.2. Proceso įtvirtinimas remiantis pirminiais laimėjimais

Atsižvelgiant į perėjimo prie demokratijos procesui būdingą netikrumą ir nestabilumą, labai svarbu kuo greičiau pasiekti tam tikrų konkrečių rezultatų, kad būtų sustiprintas pasitikėjimas ir skatinamas politinis stabilumas ir socialinė sanglauda. Kol kuriamos ilgalaikės strategijos, greitų rezultatų duodančiais veiksmais tam tikrose srityse galima užtikrinti pagrindines

demokratinės teisės ir laisvės, įskaitant kultūrinės teisės, darbo vietų kūrimą ir ekonomikos augimo kliūčių šalinimą, viešųjų paslaugų, įskaitant pagrindines socialines paslaugas, teikimą, taip pat prarasto turto susigrąžinimą ir pragyvenimo šaltinių atkūrimą, ypač situacijose po konflikto.

Kalbant apie **demokratinį valdymą**, greitų rezultatų duodančių veiksmų būtų galima imtis tokiose srityse kaip saviraiškos laisvė ir patikimi rinkimai (žr. Tuniso pavyzdį¹²), atstovaujamojo ir teisėtų konstitucinių asamblėjų kūrimas ir naujos konstitucijos priėmimas vykstant dalyvaujamosios demokratijos procesams. Kaip rodo dabartinių ir ankstesnių ES plėtros procesų patirtis, piliečių pasitikėjimą teisine valstybe ir žmogaus teisių apsauga galima sustiprinti teikiant konkrečią paramą atitinkamoms institucijoms ir kuriant nepriklausomas priežiūros įstaigas, taip pat gerinant galimybes susipažinti su informacija ir duomenimis apie svarbiausius ekonominius ir socialinius klausimus.

Trumpuoju laikotarpiu dėl perėjimo prie demokratijos gali susilpnėti ekonominė veikla, sumažėti užimtumo rodikliai ir makroekonominis stabilumas. Labai svarbu, kad būtų taikomos priemonės ir įgyvendinami projektai, kurie padėtų sparčiai gerinti **pajamų kūrimą, socialinės saugos tinklus ir pagrindinių paslaugų teikimą**, ir būtų apsaugota nuo netvaraus skurdo didėjimo. Tai dažnai būtina siekiant didinti paramą ekonominėms reformoms, darančioms ilgalaikiškesnį poveikį, ar bent siekiant įveikti pasipriešinimą permainoms. Pavyzdžiui, tokiomis aplinkybėmis gali būti naudojamos fondų lėšos ir vykdomi projektai, kuriais skatinamas darbo vietų kūrimas plėtojant MVĮ ir mikrokreditų programas¹³. Sudaryti reformoms palankesnes sąlygas galima ir pramonės sektorių lygmeniu, visų pirma tais atvejais, kai greitai galima paskatinti pajamų ir darbo vietų kūrimą ir pasiekti apčiuopiamų rezultatų.

Vykdamas programas, kuriomis pasiekama greitų darbo vietų kūrimo ir trumpalaikio užimtumo rezultatų, vis dėlto turėtų būti siekiama ilgalaikiškesnių rezultatų, pavyzdžiui, teikiant profesinio mokymo ir tarpininkavimo ieškant darbo paslaugas, kurios programų dalyviams padeda rasti nuolatinį darbą. Tikslas pasiekti greitų rezultatų turėtų būti įtrauktas į ilgesnio laikotarpio užimtumo didinimo strategijas ir dėlto neturėtų atsirasti naujų išgalėjusių interesų ir netvaraus vystymosi situacijų.

Saugumo srityje skubios priemonės dažnai būtinos siekiant stabilizuoti padėtį šalyje po galimo konflikto, kad padėtis neblogėtų ir nestrigtų perėjimo prie demokratijos procesas. Sėkmingi, nors labai įvairūs ES paramos pavyzdžiai: derybos ir pažangos siekiant taikos stebėjimas (plėtros šalys, Gruzija, Ačehas (Indonezija); sienų valdymo parama (plėtros šalys, Libija); policijos pareigūnų mokymas (plėtros šalys, Afganistanas); tarptautinio civilinio misijos Kosove administravimo arba policijos ir teisingumo funkcijų laikinas užtikrinimas (EULEX, Kosovas¹⁴); parama Jungtinėms Tautoms, pvz., karinė operacija Čade ir Kongo Demokratinėje Respublikoje, arba parama JT stebėjimo misijai Sirijoje.

2.3. Paskatų, apribojimų ir sąlygų taikymas

Paskatos, apribojimai ir sąlygos negali būti pagrindinė reformų varomoji jėga, tačiau gali šį procesą paremti. Tokios priemonės nustatytos skirtingose ES išorės politikos programose, įskaitant plėtros politiką, Europos kaimynystės politiką (EKP) ir Kotonu susitarimą su

¹² Tarnybų darbinio dokumento 1.2.1 skyrius.

¹³ *Ibid*, 2.1.5 skyrius.

¹⁴ Šis pavadinimas nekeičia pozicijų dėl statuso ir atitinka JT ST rezoliuciją 1244 bei Tarptautinio Teisingumo Teismo nuomonę dėl Kosovo nepriklausomybės deklaracijos.

Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno (AKR) šalimis. Jos gali būti finansinės (pvz., parama), ekonominės (pvz., integracija į Europos tinklus ir įtraukimas į dialogus politikos klausimais) arba politinės (pvz., politinis dialogas); teigiamos arba neigiamos (pvz., sankcijų nustatymas arba panaikinimas). Pavyzdžiui, vykdant plėtros politiką, stojimo derybos pradėdamos tik kai tenkinamos tam tikros sąlygos, kaip antai demokratijos, teisinės valstybės, žmogaus teisių ir pagarbos mažumoms bei jų apsaugos. Be to, vykdant prekybos politiką, bendrojoje lengvatinių muitų tarifų sistemoje nustatytos paskatos, kuriomis galima netiesiogiai remti reformas, nors to nesiekama vykdant politiką, atsižvelgiant, be kita ko, į tai, kad prekybos priemonės turi derėti su PPO taisyklėmis.

Sankcijos ir ribojamosios priemonės

Sankcijos, kaip pagal ES bendrą užsienio ir saugumo politiką vykdomų politinių iniciatyvų dalis, gali būti naudingos, pavyzdžiui, siekiant išlaikyti politinį pagreitį vykstant pokyčiams ir pereinant prie demokratijos tokiose situacijose, kurios gali sparčiai pablogėti. Kai įmanoma, sankcijos turėtų būti nustatomos JT lygmeniu, kad panašias priemones priimtų ir įgyvendintų kuo daugiau šalių. ES autonominės priemonės gali tikslingai ir laiku papildyti JT nustatytas priemones. Kai JT neįmanoma pasiekti susitarimo, ES gali taikyti autonomines priemones siekdama konkrečiai šaliai ar konkrečiu atveju daryti spaudimą.

Kai pokyčiai yra teigiami, ES priemonės gali būti nedelsiant panaikintos arba iš dalies pakeistos, kad būtų remiamas ir skatinamas perėjimo prie demokratijos procesas. Tačiau gali būti toliau taikomos tam tikros ribotos apimties priemonės, kad būtų išvengta grėsmių arba neigiamo poveikio perėjimo prie demokratijos procesui, arba priemonių taikymas gali būti sustabdytas siekiant skatinti įvykusių teigiamų pokyčių, drauge išlaikant priemones nuolatiniam spaudimui daryti, kad būtų daroma tolesnė pažanga.

Paskatomis grindžiamas požiūris

Pagal ES plėtros politiką taikomi paskatomis grindžiami metodai davė teigiamų rezultatų, pavyzdžiui, Vakarų Balkanuose. Pažanga rengiantis stojimui į ES yra susijusi su konkrečiais reformų darbotvarkės įgyvendinimo veiksmiais. Pavyzdžiui, prieš pradėdama stojimo derybas, Juodkalnija turėjo įgyvendinti tam tikrus pagrindinius prioritetus, nustatytus Komisijos nuomonėje dėl narystės paraiškos, į kurią įtraukti svarbūs teisinės valstybės ir žmogaus teisių aspektai. Dialogas dėl vizų režimo liberalizavimo su penkiomis Vakarų Balkanų šalimis taip pat buvo grindžiamas išsamiais veiksmų planais, kuriuose nustatytos konkrečios gairės; vykdant minėtus planus konkrečių laimėjimų pasiekta tokiose srityse kaip dokumentų apsauga ir kova su korupcija bei organizuotu nusikalstamumu, taip pat sienų kontrolė, migracijos politika ir dokumentų apsauga.

Vykdant EKP taip pat laikomasi principo „parama pagal pažangą“. Šalys, kurios aktyviai ir sparčiai vykdo konkrečias demokratines reformas, kurių poveikį galima konkrečiai įvertinti, gaus didesnę ES paramą. Siekiant atsižvelgti į naująjį paskatomis grindžiamą požiūrį, parengtos dvi bendros programos, pagal kurias laikantis principo „parama pagal pažangą“ siūloma papildomų išteklių: Paramos partnerystei, reformoms ir integraciniam augimui programa (programa SPRING), skirta pietinėms kaimyninėms šalims (žr. Tuniso pavyzdį¹⁵), ir Rytų partnerystės integracijos ir bendradarbiavimo programa (EaPIC), skirta rytinėms kaimyninėms šalims. Pagal šias programas bus finansuojamos iniciatyvos, kuriomis

¹⁵ Tarnybų darbinio dokumento 2.1.4 skyrius.

sprendžiami nauji uždaviniai, susiję su demokratinėmis reformomis ir visų pirma integraciniu socialiniu vystymusi ir ekonomikos augimu.

Panašus metodas galėtų būti taikomas ir šalyse, kurios nėra ES kaimyninės šalys, su sąlyga, kad priemonėms, kuriomis siekiama šalinti krizes ir remti pilietinę visuomenę, vietos institucijų tarpusavio bendradarbiavimą ir žmonių tarpusavio ryšius, nebūtų taikomas principas „parama pagal pažangą“.

Paskatomis grindžiamas požiūris, taikytas įgyvendinant AKR šalims skirtą valdymo iniciatyvą pagal 10-ąją Europos plėtros fondą (EPF), buvo ne itin sėkmingas, iš dalies dėl to, kad pradiniai valdymui skirti asignavimai nebuvo pakankamai diferencijuotas pagal šalis partneres ir įsipareigojimai ateityje vykdyti reformas buvo nepakankamai stebimi, todėl poveikis valdymo rezultatams buvo mažesnis.

Šiomis skirtingomis aplinkybėmis įgyta patirtis rodo, kad veiksmingas stebėjimas ir prieinama informacija apie vyriausybės pažangą teigiamai veikia reformų procesą ir gali padėti skatinti šalis partneres sparčiau vykdyti reformas. Poveikis gali būti dar didesnis, jeigu procese dalyvautų įvairūs suinteresuotieji subjektai ir plačioji visuomenė būtų informuojama apie vyriausybės veiklos rezultatus (žr. Benino pavyzdį¹⁶).

Skatinant reformas reikėtų remtis šia patirtimi:

- nauda turėtų būti nedviprasmiškai nurodyta nuo pat pradžių ir teikiama už faktinius laimėjimus ir tikrus rezultatus;
- pirmenybė turėtų būti teikiama darbo programoms, kuriomis stiprinama atsakomybė ir taip įsipareigojama siekti rezultatų ir poveikio;
- veikla turėtų būti reguliariai stebima, o nustačius trūkumus turėtų būti imamasi atitinkamų tolesnių priemonių;
- vyriausybės pažanga turėtų būti aptariama su plačiąja visuomene rengiant atviras konsultacijas ir
- su visais susijusiais suinteresuotaisiais subjektais turėtų būti palaikomas dialogas.

2.4. Visų susijusių suinteresuotų subjektų dalyvavimas

Valstybių narių, prisijungusių prie ES per pastarąjį dešimtmetį, ir dabartinės plėtros etapu sukaupta patirtis rodo, kad perėjimas prie demokratijos sėkmingas tada, kai jį palaiko plačioji visuomenė. Pilietinei visuomenei, vietos valdžios institucijoms ir įvairiems nevalstybiniais subjektams (įskaitant socialinius ir ekonominius partnerius, vartotojų asociacijas ir privatųjį sektorių) gali tekti svarbus vaidmuo remiant reformas šalyje, nes jie gali nurodyti esamus trūkumus, pasiūlyti konkrečių sprendimų ir daryti spaudimą valdžios institucijoms, kad būtų tęsiamas perėjimo prie demokratijos procesas.

¹⁶ *Ibid*, 2.1.4 skyrius.

ES paramą gali teikti ne tik Komisijai, Europos išorės veiksmų tarnybai ir valstybėms narėms vykdant veiksmus; kitos ES institucijos, pvz., Europos Parlamentas, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas ir Regionų komitetas taip pat gali atlikti svarbų vaidmenį.¹⁷

Konkreči parama pilietinei visuomenei

Pilietinės visuomenės organizacijoms (PVO) remti ES gali pasitelkti įvairias priemones, įskaitant Pasirengimo narystei pagalbos priemonę (PNPP), plėtrai ir kaimynystei skirtas Pilietinės visuomenės priemones, Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonę (EDŽTRP), Europos demokratijos fondą, nevalstybiniam veikėjams ir vietos valdžios institucijoms skirtą teminę programą pagal Vystomojo bendradarbiavimo priemonę (VBP) ir pajėgumų stiprinimo programas pagal Europos plėtros fondą ir VBP. Vykdamas ES plėtros politiką įgyta patirtis rodo, kad svarbu sukurti palankią aplinką (teisinė sistema ir finansavimo taisyklės, įtraukimas į politines konsultacijas), kuri sudarytų sąlygas tvariam šalies pilietinės visuomenės vystymuisi. Todėl visomis šios srities ES priemonėmis siekiama veikėjams, atsižvelgiant į jų pajėgumus ir privalumus konkrečiose srityse, suteikti galių ir jos yra svarbios siekiant spręsti socialines ir ekonomines problemas, politinius ginčus ar interesus konfliktus.

PVO forumams ir tinklams tenka svarbus vaidmuo stiprinant pilietinę visuomenę. Palankios aplinkos klausimas turėtų būti sprendžiamas palaikant politinius dialogus su šalių partnerių vyriausybėmis, kad būtų užtikrinta, jog PVO turėtų galimybių vykdyti veiklą. Kai tai neįmanoma, pilietinei visuomenei remti galima pasitelkti EDŽTRP, nes ši priemonė prireikus gali būti taikoma be vyriausybės sutikimo.

2012 m. antrąjį pusmetį numatyta parengti komunikatą dėl bendradarbiavimo su pilietinės visuomenės organizacijomis.

Įtraukūs dialogai ir konsultacijos

Dialogai politikos klausimais yra svarbūs padedant šalims partnerėms sėkmingai vykdyti politines, socialines ir ekonomines reformas. Pavyzdžiui, reguliarūs susitikimai su plėtros šalių atstovais yra svarbi stabilizacijos ir asociacijos proceso dalis ir jie yra toliau stiprinami palaikant dialogus su konkrečiomis šalimis, pvz., su Bosnija ir Hercegovina palaikomas struktūrinis dialogas dėl teismų sistemos. Prireikus ES delegacijos gali padėti palaikyti dialogus; naudos gali duoti valstybių narių dalyvavimas dialoguose.

Anksčiau ES dialogus politikos klausimais palaikė daugiausia su šalių partnerių vyriausybėmis. ES taip pat įgijo tam tikros teigiamos patirties palaikydama dialogus su įvairiais suinteresuotaisiais subjektais. Įkvėpiantis pavyzdys yra struktūrinis dialogas dėl pilietinės visuomenės ir vietos valdžios institucijų įtraukimo į vystymąsi. Kitas pavyzdys – 2011 m. vykstant plėtros procesui Komisijos organizuota konferencija „Pasisakykite!“, kurioje žurnalistai ir žiniasklaidos srities darbuotojai aptarė su saviraiškos ir spaudos laisve susijusias problemas Vakarų Balkanų šalyse ir Turkijoje. Pilietinė visuomenė plėtros šalyse taip pat prisideda Europos Komisijai rengiant metines pažangos ataskaitas ir pagal IPA finansuojamus projektus.

ES turėtų aktyviai skatinti įtraukesnius dialogus politikos klausimais ir remti įvairių suinteresuotųjų subjektų dalyvavimą reformų procesuose (žr. EPF valdymo iniciatyvos

¹⁷ *Ibid*, 2.1.3 skyrius.

Benine pavyzdį¹⁸); plėtros šalyse vykstantys procesai yra geras pavyzdys. Turėtų būti naudojamos visomis turimomis priemonėmis politinei ir pilietinei visuomenei šiomis aplinkybėmis remti, drauge tinkamai atsižvelgiant į opius teisėtumo, atskaitomybės ir atstovavimo teisių klausimus.

ES taip pat turėtų padėti prie demokratijos pereinančioms šalims konsultuotis su (naujais) politiniais veikėjais, vietos valdžios institucijomis ir įvairiais minėtais nevalstybiniais veikėjais. Taip pat svarbu įtraukti konkrečias visuomenės grupes, pvz., jaunimą, moteris ir socialiai atskirtas grupes (mažumas, neturtingus gyventojus, perkeltuosius asmenis). Be to, vykdant ekonomines reformas ir plėtojant privatųjį sektorių labai svarbus aktyvus viešojo ir privačiojo sektoriaus dialogas.

2.5. Keitimosi žiniomis ir vystymosi pajėgumų stiprinimas

Keitimosi žiniomis forumai

European Transition Compendium, skleidžiantis su perėjimu prie demokratijos susijusią informaciją, veikia kaip internetinė sąveiki duomenų bazė, kuria naudotis gali įvairūs suinteresuotieji subjektai visame pasaulyje.

Komisija turėtų sukurti **platesnio masto forumą** arba tinklą, kuriame su besivystančiomis šalimis, kitais paramos teikėjais, besiformuojančios rinkos ekonomikos šalimis, pilietine visuomene, privačiuoju sektoriui ir kitais suinteresuotaisiais subjektais būtų dalijamasi informacija apie klausimus, susijusius su perėjimu prie demokratijos. Toks forumas galėtų veikti pasitelkiant esamą „Capacity4Dev“ platformą.

Poriniai projektai ir pajėgumų stiprinimas

2011 m. lapkričio mėn. Pusane, Pietų Korėjoje, vykusiam aukšto lygio forume paramos veiksmingumo klausimais pabrėžta, kad būtina laikytis šiuolaikiškesnio požiūrio į pajėgumų stiprinimą, kad jis apimtų ne tik techninę pagalbą ir mokymą, bet ir paramą siekiant pokyčių ir vykdant reformas, įskaitant geresnes galimybes naudotis žiniomis.

Remdama perėjimo prie demokratijos procesus, ES turėtų skatinti šalis partneres stiprinti pajėgumus ir techninį bendradarbiavimą. Pasisemti įkvėpimo būtų galima iš naujoviškų priemonių, parengtų vykdant plėtros politiką, kurios jau taikomos kaimyninėse šalyse, pavyzdžiui:

- **TAIEX** (Techninės pagalbos ir informacijos mainų programa), pagal kurią pasitelkiant ES viešojo sektoriaus praktinę patirtį remiamas ES teisės aktų derinimas, taikymas ir vykdymas;
- **poriniai projektai**, kurie padeda stiprinti institucijas palaikant pagalbą gaunančių šalių valdžios institucijų ir atitinkamų ES valstybių narių institucijų partnerystės ryšius. Drauge su **SIGMA** (Parama valdymui ir administravimui gerinti), poriniai projektai padėjo remti viešojo administravimo reformas ir kurti šiuolaikines ir efektyvias valdžios institucijas pagalbą gaunančiose šalyse;
- pagal Rytų partnerystę vykdoma **Išsamia institucijų kūrimo iniciatyva** konkrečiai sprendžiami institucijų reformų klausimai srityse, susijusiose su naujais dvišaliais

¹⁸ *Ibid*, 2.1.4 skyrius.

susitarimais su ES¹⁹. Kiekviena šalis nustatė svarbiausias reformų problemas pagal Išsamią institucijų kūrimo iniciatyvą ir parengė išsamius institucijų reformų planus.

Ne kaimyninėse šalyse *ad hoc* sprendimai numatyti siekiant sutelkti praktines žinias, įgytas vykdant įvairiais išorines priemones, pvz., ekspertų priemones, įgyvendinamas pagal stabilumo priemonę, arba pagal Dalijimosi ES patirtimi migracijos srityje iniciatyvą (MIEUX), vykdomą pagal vystomojo bendradarbiavimo priemonę, kuriomis skatinamas tarpusavio praktinių žinių ir praktinės patirties perdavimas pagalbą gaunančioms šalims.

2.6. Bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis, kitais paramos teikėjais ir organizacijomis

ES ir jos valstybės narės turėtų dažniau išvien remti prie demokratijos pereinančias visuomenes. Tai padėtų išvengti veiksmų dubliavimo, praleistų galimybių arba prieštaravimų ir padėtų didinti ES veiksmų poveikį ir veiksmingumą. ES ir valstybės narės turėtų stengtis užtikrinti didesnę tarpusavio dialogo, programų ir veiksmų nuoseklumą bei sinergiją ir prireikus turėtų siekti bendro programavimo. Be sėkmingų reformų pagal plėtros procesą, laimėjimai paramos demokratijai srityje apima:

- ES Paramos demokratijai veiksmų darbotvarkę, kuria sukuriamas bendras ES supratimo, požiūrio ir programavimo pagrindas (pvz., Bolivijoje ir Tunise);
- bendrai Komisijos, EIVT ir valstybių narių rengiamas ES šalių žmogaus teisių strategijas ir
- numatomus jungtinius pagrindų dokumentus, kuriuose nustatomas bendras strateginis požiūris, susijęs su šalimis partnerėmis, visose politikos srityse. Tai galėtų būti itin naudinga derinant ES politiką perėjimo prie demokratijos procesų atžvilgiu.

Remdama perėjimo prie demokratijos procesus, ES turėtų tirti galimybes palaikyti **trišalį bendradarbiavimą** ir kitus būdus bendradarbiauti su besivystančiomis šalimis, kurios gali pradėti dalyvauti vystomajame bendradarbiavime ir kurios turi aktualios su perėjimu prie demokratijos susijusios patirties.

Taip pat turėtų būti siekiama stiprinti bendradarbiavimą su **regioninėmis organizacijomis** ir **tinklais**, kurie gali daryti poveikį ir skatinti įtvirtinti reformas ir regioninę integraciją atitinkamuose regionuose. Tokios organizacijos ar tinklai gali apimti regionines parlamentines asamblėjas ar regionines rinkimų komisijas; jie galėtų skatinti konstitucinius, rinkimų ir pajėgumų stiprinimo procesus atitinkamuose regionuose, ir tai darydami remtųsi regiono geriausia praktika. Tai padidintų išorės paramos teisėtumą. Tokioms organizacijoms taip pat tenka svarbus pažangos pereinant prie demokratijos stebėjimo vaidmuo.

Dauguma svarbiausių regioninių organizacijų taiko panašaus turinio demokratijos chartijas arba priemones ir atveria regionams galimybes vykdyti sistemingesnę tarpusavio veiklą. Dėl savo ir valstybių narių patirties ES yra svarbi tokių organizacijų partnerė.

ES remia **tarptautinių organizacijų**, įskaitant JT ir Europos Tarybą, iniciatyvas, kuriomis siekiama papildyti politinius procesus, stiprinti demokratiją ir skatinti socialinį prie demokratijos pereinančių šalių vystymąsi ir jų ekonomikos augimą. Pavyzdžiui, saugumo

¹⁹ Asociacijos susitarimai, glaudaus bendradarbiavimo ir visapusiškos laisvosios prekybos zonos, visų režimo supaprastinimo ir (arba) liberalizavimo ir readmisijos susitarimai.

srityje ES glaudžiai bendradarbiauja su tarptautiniais ir regioniniais veikėjais, pvz., JT, Arabų Lyga, Afrikos Sąjunga ir Pietryčių Azijos valstybių asociacija. Daug šalių partnerių taip pat dalyvauja BSGP misijose ir operacijose. Ilgalaikiai santykiai saugumo ir gynybos srityje su ES partneriais, įskaitant pietines ir rytines kaimynines šalis, taip pat gali padėti įtvirtinti šalyse vykstančius vidinius pokyčius ir perėjimo prie demokratijos procesus ir taip stiprinti regioninį saugumą ir stabilumą.

Išvada

ES jau vykdo įvairią politiką ir taiko įvairias priemones, remdama prie demokratijos pereinančias šalis visame pasaulyje. Tokios priemonės sėkmingai plėtojamos ir taikomos įvairiose šalyse, visų pirma artimiausiose kaimyninėse šalyse. Tokios priemonės yra įvairios: paskatos pradinės ir tolesnės reformas vykdančioms šalims, parama rengiant reformas, jas įgyvendinant ir pagalba siekiant tvarumo. ES gali atlikti svarbų vaidmenį padėdama kurti palankią aplinką, kad būtų užtikrinti kai kurie svarbūs sėkmingo perėjimo prie demokratijos ir ekonominių pokyčių elementai, pvz., galimybės įvairiems demokratiniais subjektams ir įmonėms vykdyti veiklą, šalyje įgyvendinamos investicijos, vykdoma prekyba ir užtikrinama socialinė apsauga.

Tokios priemonės ir metodika turėtų būti neatskiriama ES bendros paramos šalims partnerėms, visų pirma įsipareigojančioms pereiti prie demokratijos, dalis. Nors patirtis rodo, kad perėjimo prie demokratijos procesai visų pirma ir svarbiausia, turėtų būti inicijuojami valstybės ir jos piliečių, patirtis, taip pat rodo, kad ES turi vertingų praktinių žinių, kurios derinamos prie šalių partnerių visame pasaulyje poreikių ir pageidavimų ir kurios yra platesnio masto ES politinės, ekonominės ar kitokio pobūdžio paramos priemonių dalis. Todėl ES yra pasirengusi sutelkti visas turimas priemones ir gerinti jų įgyvendinimo būdus, kad paramos poveikis būtų dar didesnis.