



EVROPSKA
KOMISIJA

VISOKA PREDSTAVNICA
EVROPSKE UNIJE ZA ZUNANJE
ZADEVE IN VARNOSTNO
POLITIKO

Bruselj, 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

PODPORA EU TRAJNOSTNIM SPREMEMBAM V TRANZICIJSKIH DRUŽBAH

{SWD(2012) 282 final}

KAZALO

1.	KAKO LAHKO EU POMAGA USTVARITI POGOJE ZA USPEŠNO TRANZICIJO?	5
1.1.	Podpora vključujočemu političnemu procesu in upravljanju	5
1.2.	Podpora za vzpostavljanje institucij in pravne države	6
1.3.	Podpora gospodarskemu in socialnemu razvoju	7
1.4.	Podpora za preprečevanje sporov, graditev miru in varnost	8
2.	Kako lahko EU izboljša svoje instrumente in pristop?	9
2.1.	Odzivanje na družbene potrebe v partnerskih državah	9
2.2.	Utrditev procesa s hitrimi dosežki	10
2.3.	Uporaba spodbud, omejitev in pogojevanja	11
2.4.	Vključevanje vseh zadevnih zainteresiranih strani	13
2.5.	Izboljšanje izmenjave znanja in razvojnih zmogljivosti	14
2.6.	Sodelovanje z državami članicami, drugimi donatorji in organizacijami	15

SKUPNO SPOROČILO EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

PODPORA EU TRAJNOSTNIM SPREMEMBAM V TRANZICIJSKIH DRUŽBAH

Namen in ozadje

Po vsem svetu si ljudje prizadevajo za politično svobodo, varnost zase in za svoje družine, odgovorno oblast, gospodarske priložnosti in pravičnost. Mnoge države, tudi tiste iz sosedstva EU, so se odzvale tako, da so nedavno izvedle ali pa izvajajo pomembne reforme – reforme s ciljem preobrazbe v vključujoče demokratične družbe, ki so pripravljene in zmožne obravnavati potrebe in želje prebivalstva ter v nekaterih primerih izboljšati svoje odnose z mednarodno skupnostjo in sosednjimi državami.

EU ima bogate izkušnje s tranzicijskimi procesi tako znotraj Unije kot tudi zaradi podpore prizadevanjem drugih držav v svojem sosedstvu in po svetu. Zlasti politika širitve EU se je izkazala kot učinkovito orodje za spodbujanje družbene preobrazbe. Države, ki so že pristopile k EU, zlasti tiste, ki so se pridružile v letih 2004 in 2007, in tiste, ki so še v procesu pridruževanja, so doživele korenite spremembe z demokratičnimi in gospodarskimi reformami v okviru pristopnega procesa¹. Tesno prepletanje miru, stabilnosti, demokracije in blaginje je stopilo tudi v ospredje drugih okvirov, med drugim evropske sosedске politike, razvojnega sodelovanja ter skupne varnostne in obrambne politike EU.

Namen tega sporočila je preučiti, kako lahko EU na podlagi lastnih izkušenj državam v tranziciji pomaga doseči uspešno in trajnostno preobrazbo. Prav tako določa več konkretnih ukrepov za izboljšanje načina, kako EU podpira te države, da bi lahko dosegle trajne reforme in preprečile nazadovanje.

Sporočilo zlasti obravnava primere, ko učinkovite in trajne spremembe zahtevajo dodatno podporo reformnim procesom. „Tranzicija“ v širšem pomenu vključuje stabilizacijo, družbeno preobrazbo, vzpostavljanje institucij in utrjevanje reform. Nestabilne države in konfliktna razmere sicer niso posebej obravnavane, ker so povezane s številnimi zanje specifičnimi težavami in je zanje potreben drugačen sklop podpornih ukrepov EU, vendar so tudi v teh primerih lahko v pomoč nekatere tu navedene izkušnje.

Težave, ki se pojavljajo ob tranziciji, se v posameznih državah močno razlikujejo. To je opisano v priloženem delovnem dokumentu služb Komisije. Proces je lahko miren ali pa ga narekujejo krizne razmere. Vključuje tveganje in negotovost, včasih celo nevarnost za nacionalno ali regionalno stabilnost. Izkušnje kažejo, da je tranzicija lahko neuspešna, kar družbi lahko povzroči veliko politično, socialno in gospodarsko škodo. Za uspešno tranzicijo je potrebno reforme utrditi v ozračju stabilnosti in zaupanja ter zagotoviti, da so dolgoročno vzdržne. V nekaterih primerih je treba preprečevati konflikte ob spodbujanju in usmerjanju mirnih sprememb. Da bi to dosegli, morajo biti države same pobudnice procesa, ki mora biti vključujoč in celovito obravnavati ustrezne politične, socialne in gospodarske težave.

¹ Glej Evropski zbornik o tranziciji (European Transition Compendium).

Da bi prispevala k trajnostnim spremembam v tranzicijskih družbah, bi EU morala:

- uporabiti vse svoje instrumente za obsežen, ciljno usmerjen in dolgoročen odziv, ki upošteva potrebe partnerskih držav in temeljne vzroke za željo ljudi po družbenih spremembah;
- spodbujati demokratično upravljanje, človekove pravice in pravno državo, gospodarsko blaginjo in socialno varstvo na nacionalni in regionalni ravni ter mir in stabilnost na način, ki prispeva k družbeno, gospodarsko, politično in okoljsko trajnostnim reformam ter regionalnemu povezovanju;
- ukrepati na način, ki povečuje lastno odgovornost partnerskih držav v zvezi z reformnim procesom in spodbujati izmenjavo izkušenj brez uvedbe posebnih modelov.

Da bi to dosegla, bi morala EU:

- svoj odziv zasnovati na podlagi ustrezne **ocene potreb** ter pri tem v celoti upoštevati glavne težave, s katerimi se soočajo partnerske države;
- preučiti možnosti za **zgodnje dosežke** v zvezi s temeljnimi svoboščinami, ustvarjanjem prihodka in zagotavljanjem javnih storitev v začetni fazi tranzicije, da se spodbudi nadaljnja javna podpora reformam;
- bolj usklajeno in učinkovito uporabljati **spodbude in pogoje, ki jih morajo izpolniti partnerske države**;
- **vključiti vse zainteresirane strani** (na primer socialne in gospodarske partnerje, zasebni sektor, druge organizacije civilne družbe in regionalne organizacije) v reformne procese in politični dialog;
- več vlagati v krepitev nepristranskih institucij, zavezanih pravni državi za zagotovitev, da se sprejete reforme **izvajajo in uveljavljajo tudi v praksi**. Poleg tega bi morala razvoj zmogljivosti razširiti tudi **zunaj institucij** ter s tem izboljšati dostop državljanov do javnih storitev, kot so varnostne in pravosodne službe;
- učinkovito uporabljati **izmenjavo znanja** in metode za **razvoj zmogljivosti**, vključno z uporabo tranzicijskih izkušenj držav članic EU;
- začeti **učinkovito sodelovanje in usklajevanje** z državami članicami EU, vključno z morebitnim skupnim načrtovanjem programov, ter z drugimi donatorji in akterji.

1. KAKO LAHKO EU POMAGA USTVARITI POGOJE ZA USPEŠNO TRANZICIJO?

Vsaka partnerska država mora sama ugotoviti, kako želi usmerjati tranzicijo in preobrazbo. EU pa lahko po drugi strani uporabi svoje metode podpore za pomoč domačim procesom in pri ustvarjanju ugodnih pogojev zanje. Pri tem mora upoštevati odgovornost partnerskih držav za proces, pri politikah, ki vplivajo na države v razvoju, tudi načelo usklajenosti politik za razvoj, v zvezi z razvojnim sodelovanjem pa načelo združevanja sektorjev. Poleg tega mora podpora EU upoštevati dolgotrajnost procesov demokratične in gospodarske tranzicije. S celovitim in trajnim pristopom bo EU lahko podprla in ponovno oživila pogosto usihajoče ali zastale tranzicijske procese.

Stopnja sprememb in njihova hitrost se v posameznih partnerskih državah seveda razlikuje, reforme pa se morajo obstoječih pomanjkljivosti lotevati celostno. Politične reforme ne zadostujejo, če ni neodvisnega in odgovornega sodstva, organa, pristojnega za konkurenco, in učinkovite protikorupcijske politike, saj so ti potrebni, da se omogočijo naložbe, ki spodbujajo gospodarski razvoj. Pomembno je tudi dobro usklajevanje med različnimi organi, vključenimi v reformna prizadevanja. V državah v procesu širitve je na primer dejstvo, da so oblasti ustanovile ministrstva ali urade za evropsko povezovanje z nalogami usklajevanja ter izpolnjevale jasno določen načrt politike uskladitve z evropskimi standardi in pravnim redom EU, oblastem omogočilo, da so se osredotočile na celovite programe reform.

Zaporedje reform je močno odvisno od razmer v državi. Uravnotežiti je treba reforme s hitrim učinkom, ki ohranjajo politični in družbeni zagon ter vzdržujejo javno podporo za celoten proces, in dolgoročnejšimi reformami. Kombinacija politik se razlikuje glede na potrebe in želje zadevne države ter glede na ključne razloge, zaradi katerih prebivalstvo zahteva družbene spremembe.

1.1. Podpora vključujočemu političnemu procesu in upravljanju

Politika širitve EU je najbolj celovit pristop k podpiranju vključujočih političnih procesov in upravljanja. Demokratične institucije, pravna država in spoštovanje človekovih pravic so v središču pristopnih meril. Bistvene prehode iz komunističnih režimov v resnične demokracije so bile v vzhodno- in srednjeevropskih državah članicah mogoče zaradi jasno izražene želje državljanov in politične volje izvoljenih oblasti. EU je te procese podpirala, med drugim s finančno pomočjo, strokovnimi nasveti in skozi pristopna pogajanja.

EU še naprej utrjuje podporo demokraciji po vsem svetu v skladu s sklepi Sveta iz leta 2009, ki pozivajo k celovitemu pristopu EU². Tunizija in Bolivija sta primera, ki nazorno ponazarjata uporabo vseh ustreznih instrumentov EU³.

Podpora EU je osredotočena na naslednja štiri glavna področja: vzpostavitev ustavnih in volilnih procesov, krepitev demokratičnih institucij, krepitev politične in civilne družbe ter postopen razvoj demokratične politične kulture. Tradicionalna osredotočenost na **verodostojne volitve** in **varnost** ter na krepitev **izvršne veje oblasti** se vse bolj pomika tudi v smeri krepitev **ustavodajnih skupščin** in **zakonodajnih teles** ter na vzpostavljanje

² Sklepi Sveta o podpori demokraciji v zunanjih odnosih EU, Bruselj, 17. novembra 2009, in načrt za ukrepanje, ki jih dopolnjuje.

³ Delovni dokument služb Komisije, oddelek 2.1.1.

učinkovitih sistemov zavor in ravnovesij⁴. EU tudi krepi svoje sodelovanje s **političnimi strankami** (na primer v Tuniziji), in sicer nepristransko, z dejavnostmi za razvoj zmogljivosti in spodbujanjem večstranskega dialoga.

Poleg tega se je razvojna politika EU strateško premaknila k večjemu poudarku na človekove pravice, demokracijo, pravno državo in druge elemente dobrega upravljanja, in sicer s predlogom, naj se temu področju posveti večji delež evropskih programov sodelovanja⁵.

EU in njene države članice tudi krepijo učinkovitost in skladnost svoje podpore človekovim pravicam v partnerskih državah. V ta namen so v pripravi celovite **državne strategije o človekovih pravicah**. Te opredeljujejo prednostna področja za ukrepanje EU, so vsebinska podlaga za dialog o človekovih pravicah in politični dialog na vseh ravneh in se bodo upoštevale pri oblikovanju politik ter načrtovanju in izvajanju finančne pomoči, vključno s proračunsko podporo. Te strategije bodo upoštewane tudi v poročilih o napredku evropske sosedске politike, da se zagotovi dosledna uporaba načela „več za več“ v celotni regiji, ki jo zajema evropska sosedska politika.

EU trenutno tudi izboljšuje svoja analitična orodja za **strategije demokratizacije** s profili demokracije v pilotnih primerih, ki orisujejo politične strukture in procese ter zagotavljajo informacije o njih za načrtovanje EU in politični dialog. Ti profili zagotavljajo zlasti informacije o pravnem sistemu, delitvi oblasti tako horizontalno kot vertikalno, ustavnem in volilnem sistemu ter proučujejo učinkovitost in uspešnost pravne države, javnega sektorja in njegove sposobnosti za spodbujanje trajnostnega razvoja in/ali prispevanje k njemu.

1.2. Podpora za vzpostavljanje institucij in pravne države

Ustanovitev in utrditev neodvisnih, preglednih in učinkovitih institucij sta zelo pomembni za vzpostavitev zaupanja v državah v tranziciji in za položitev temeljev za nadaljnji razvoj, pa tudi za boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu že v začetku procesa reform – gre za pomembno izkušnjo, pridobljeno v okviru reform, povezanih z nedavnima širitvama EU. Makroekonomska stabilnost se lahko krepi le v okolju, ki privablja naložbe in podjetjem omogoča uspešen razvoj. Za to so potrebni neodvisno sodstvo za reševanje sporov, jasno urejene lastninske pravice in spoštovanje pravne države. Poleg tega so potrebne verodostojne institucije, da bi se izognili vrzelim med pravnimi predpisi in zmogljivostjo za njihovo izvajanje in izvrševanje, ki v praksi lahko prepreči ali upočasni resnične spremembe in olajša korupcijo.

Neodvisno sodstvo mora zagotoviti spoštovanje pravne države in varstvo človekovih pravic. To je lahko poseben izziv, saj sodniki in tožilci, imenovani v prejšnjih, nedemokratičnih režimih, lahko negativno vplivajo na prizadevanja za reforme. Hkrati pa lustracija (tj. razrešitev oseb, povezanih z zlorabami v prejšnjem režimu) oziroma postopki preverjanja pomenijo tveganje za dodatno politizacijo sistema v daljšem časovnem obdobju. Zato mora biti pristop uravnotežen in je treba preučiti tudi možnosti za zagotovitev, da sodniki in tožilci prevzamejo odgovornost v disciplinskih ali kazenskih postopkih. Hkrati pa bi razvoj zmogljivosti moral prispevati k boljšemu dostopu državljanov do varnostnih in pravosodnih

⁴ Prav tam, oddelek 2.1.1; glej tudi referenčni dokument Sodelovanje s parlamenti po svetu in podpora parlamentom: strategije in metode Evropske komisije za podporo parlamentom (Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments).

⁵ Sporočilo Povečanje učinka razvojne politike EU: agenda za spremembe (agenda za spremembe), oddelek 2 in sklepi Sveta z dne 14. maja 2012.

služb (na primer s pomočjo ozaveščanja), ki je ključnega pomena za trajnost in legitimnost tranzicijskega procesa.

Javne uprave je treba reformirati tako, da bodo delovale v interesu državljanov. Za nadzor dela drugih državnih institucij in zaščito pravic državljanov so potrebni neodvisni nadzorni organi, kot so varuhi človekovih pravic, agencije za boj proti korupciji in nadzorniki za varstvo podatkov. Če bodo te nove institucije imele resnično neodvisnost in dovolj sredstev za učinkovito izvajanje svojih nalog, bodo lahko zagotovile konkreten in viden napredek na področju pravne države in človekovih pravic ter povečala zaupanje državljanov.

EU lahko k vzpostavljanju institucij prispeva na različne načine, na primer s finančno podporo, političnim dialogom in tehničnim sodelovanjem. Tako je na primer instrument za predpristopno pomoč v okviru politike širitve znatno pomagal državam zahodnega Balkana pri njihovih prizadevanjih za reforme. Celovit institucionalni okvir poleg tega zagotavlja trajnost opravljenih reform. Vendar pa mora biti takšen okvir dobro uravnotežen in ga mora spremljati sistem zavor in ravnovesij. Koncentracija prevelikega obsega pooblastil v eni ali peščici institucij povzroča tveganje za zlorabo moči oziroma nazadovanje reformnih procesov, če pride do ukinitve takšnih institucij.

1.3. Podpora gospodarskemu in socialnemu razvoju

Program reform za posamezne države članice

Gospodarska in politična negotovost v času tranzicije pogosto prinese kratkoročno zmanjšanje rasti in rast brezposelnosti, pa tudi poslabšanje javnofinančnega in zunanjega ravnotežja. Zlasti, če se zaradi tega širita brezposelnost in revščina, lahko pride do razvrednotenja in ogrožitve legitimnosti procesa demokratizacije, čemur sledita povečano izseljevanje in beg možganov. Dolgoročno morajo biti reforme takšne, da lahko izpolnijo pričakovanja državljanov v zvezi z dostojnimi delovnimi mesti, gospodarskimi priložnostmi in socialno pravičnostjo.

Izkušnje iz držav, ki so uspešno izvedle reforme upravljanja, kot so **države članice, ki so se EU pridružile v preteklem desetletju**⁶, dejansko dokazujejo, da so te pogosto povezane s procesi gospodarskega in socialnega razvoja. V teh državah so program gospodarskih reform opredeljevale štiri prednostne naloge: makroekonomska stabilizacija, privatizacija in prestrukturiranje podjetij, izboljšanje poslovnega okolja ter boljše delovanje trga dela. Podpirale so splošni cilj povečanja rasti produktivnosti, da bi tako na trajnosten način izboljšali življenjski standard, gospodarsko in socialno kohezijo ter blaginjo. Reformiranje in razvoj javnih financ sta bila prav tako pomembna za zagotovitev sredstev za podporo drugim gospodarskim reformam ter za ohranitev in nadaljnji razvoj ustrezne ravni javnih storitev.

Čeprav so bili dolgoročni cilji novih voditeljev teh držav podobni, so se njihove prednostne naloge, vrstni red in potek reform med seboj močno razlikovali. Nekatere države (Poljska, Češka, Estonija) so hitro uvedle radikalne reforme, da bi se ustvarili pogoji za oživitev gospodarstva (tako imenovana „šok terapija“), čeprav so te kratkoročno imele pomembne negativne učinke, kot so zmanjšanje proizvodnje, brezposelnost in recesija. Druge države (kot sta Madžarska in Slovenija) so ubrale bolj „postopen“ pristop, tako da so izvajale postopne makroekonomske, strukturne in institucionalne reforme, da bi preprečili nenadne spremembe na področjih proizvodnje, zaposlovanja in blaginje. Državna podjetja in gospodarski subjekti so tako dobili čas za prilagoditev na nove razmere odprtega tržnega gospodarstva.

⁶ Glej European Transition Compendium.

EU lahko ponudi široko paleto različnih vrst podpore. Proračunska podpora, vključno s pogodbami o oblikovanju držav, kadar je to primerno, se lahko izkoristi, da bi se državam pomagalo utrditi tranzicijo in stabilizirati kratkoročne obete za rast in zaposlovanje v začetni fazi, za katero je značilna negotovost, hkrati pa skuša preprečiti nevzdržno rast zunanjega in/ali javnega dolga. Druge oblike razvojne pomoči, vključno s projektno pomočjo (glej primer Slonokoščene obale) in tehnična pomoč se lahko prav tako izkoristijo za izpolnitev posebnih potreb tranzicije.

Pomoč pri ustvarjanju dostojnih delovnih mest in varnega poslovnega okolja

EU lahko partnerskim državam dolgoročno pomaga pri vzpostavitvi **trdnejšega političnega in regulativnega okvira**, ki bo omogočal privabljanje zasebnih naložb, pospeševanje podjetništva, podpiranje malih in srednjih podjetij, zagotavljanje učinkovitega in uspešnega upravljanja naravnih virov, povečanje zmogljivosti držav za pobiranje davkov, izboljšanje kmetijstva ter krepitev gospodarskega sodelovanja in povezovanja z drugimi državami⁷. Trgovinski sporazumi in instrumenti, vključno s pomočjo trgovini, lahko nadalje prispevajo k vzpostavitvi ugodnega okolja za gospodarski razvoj in regionalno povezovanje. Podobno je še naprej ključnega pomena podpora za vzpostavitev **stabilnega, predvidljivega in varnega poslovnega okolja**. Pogosto je treba tudi (ponovno) opredeliti lastninsko pravico, lastništvo zemlje in vlogo zasebnega sektorja. V državah članicah srednje in vzhodne Evrope se je naložbeno okolje na primer izboljšalo zaradi pravnih in regulativnih institucij za nadzor upravljanja podjetij, zaščite lastninskih in pogodbenih pravic, poenostavljenih regulativnih postopkov in postopkov za izdajanje dovoljenj ter zaradi ustreznega bančnega sistema. Prav tako so se z reformo trga zemljišč izboljšali pogoji za kmetijstvo, vključno z lastninskimi pravicami, davčnimi vidiki, katastrom in registrom.

EU lahko podpira zadevne reforme s **pogodbami o sektorskih reformah** ob okrepljenem političnem dialogu. Poleg tega lahko podpira in lajša razvoj zmogljivosti **lokalnih podjetij**, zlasti mikro, malih in srednjih podjetij (glej Sanad v regiji Bližnji vzhod in Severna Afrika⁸). **Sodelovanje z zasebnim sektorjem** je prav tako lahko učinkovit način za privabljanje naložb, krepitev povezav med neposrednimi tujimi naložbami in lokalnimi podjetji in za spodbujanje zaposlovanja. Izkazalo se je, da regionalni kombinirani instrumenti EU lahko zagotovijo izdatna dodatna sredstva s kombiniranjem subvencij EU in drugih virov, kot so posojila evropskih finančnih institucij, vključno z Evropsko investicijsko banko⁹.

Pomoč pri vzpostavljanju vključujočih gospodarstev in družb

Prav tako je pomembno, da EU še naprej podpira prizadevanja partnerskih držav pri obravnavanju želja njihovih državljanov po večji **enakosti, socialni vključenosti in socialni zaščiti** (posebno sporočilo o socialni zaščiti je predvideno v drugi polovici leta 2012). Podpora je potrebna predvsem za ukrepe, ki spodbujajo zagotavljanje socialnih in javnih storitev vsem skupinam prebivalstva. Organizacije civilne družbe lahko pri tem odigrajo pomembno vlogo s spodbujanjem etičnih, vključujočih in pravičnih poslovnih modelov. Še posebej je treba spodbujati sodelovanje mladih ljudi – bodočih voditeljev.

⁷ Agenda za spremembe, oddelek 3. To vključuje tudi gradnjo zmogljivosti, ki temelji na trajnostnem razvoju z nizkimi emisijami in je odporno na podnebne spremembe, vključno z dostopom do trajnostnih virov energije.

⁸ Delovni dokument služb Komisije, oddelek 2.1.5.

⁹ Prav tam, oddelek 1.4.

Tranzicija je tudi ključni čas za sprejetje konkretnih ukrepov za spodbujanje **enakosti med spoloma** in **opolnomočenje žensk** kot ključnih udeleženk tranzicije, povečanje njihove varnosti in udeležbe, na primer s sektorsko proračunsko podporo in ukrepi v okviru evropskega instrumenta za demokracijo in človekove pravice (EIDHR) (glej primer Maroka in Afganistana)¹⁰.

1.4. Podpora za preprečevanje sporov, graditev miru in varnost

Nekatere demokratične tranzicije se srečujejo z dvojnim izzivom: po eni strani je treba zagotoviti varnost in mir, ki omogočata trajnosten razvoj, po drugi strani pa, da razvoj prispeva k miru in stabilnosti.

Dogodki, kot so volitve, spremembe oblasti ali (pre)razdelitev sredstev, lahko povzročijo izbruhe nasilja in/ali oboroženih spopadov ter sprožijo nazadovanje pogosto krhkih tranzicijskih procesov, zlasti v družbah, ki še niso vzpostavile učinkovitih in legitimnih institucionalnih okvirov za mirno reševanje sporov.

V takih okoliščinah je pri pomoči EU potreben pristop, prilagojen razmeram in posameznim konfliktom. Pri reševanju temeljnih vzrokov konfliktov je treba preprečiti povečanje odvisnosti, moči in pokroviteljstva nekaterih skupin oziroma stopnjevanje negativnih učinkov na mehanizme obvladovanja kriznih razmer. Vrsto pristopa in razmisleke o stanju v posameznih državah je treba opredeliti z namensko analizo konflikta. Takšna analiza v številnih primerih razkrije posebna vprašanja, povezana s cilji izgradnje miru, oblikovanih v okviru mednarodnega dialoga o gradnji miru in držav, ki jih je potrdila mednarodna skupnost, vključno z EU¹¹. Ti cilji se nanašajo na potrebo po vključujočem političnem procesu in spravi, medkulturnem dialogu, varnosti, dostopu do sodnega varstva in delovnih mest ter odgovornem in učinkovitem upravljanju virov.

EU mora podporo v vsakem primeru izvajati v okviru širšega pristopa, ki upošteva vsa pomembna področja. Med njimi so sprava in podpora ljudem, prisiljenim zapustiti svoje domove, preprečevanje krize, reforma varnostnega sektorja, odpornost na podnebne spremembe, trajnostno in odgovorno upravljanje virov, pravna država, demokratizacija, civilna družba, človekove pravice, reforma javne uprave in zagotavljanje javnih storitev. Tako je EU na primer prispevala k spravi v državah, ki so nastale po razpadu nekdanje Jugoslavije. Jasno določeni pogoji v pridružitvenem procesu so zagotovili pregon vojnih zločinov in sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo.

Reforma varnostnega sektorja je poseben izziv pri prizadevanjih za zagotovitev varnosti in stabilnosti. Na splošno so med prednostnimi nalogami boljši civilni nadzor nad varnostnimi storitvami ter izboljšanje učinkovitosti, odgovornosti in obnašanja številnih varnostnih akterjev. Sodelovanje skupnosti in skupin civilne družbe lahko prispeva k učinkovitejšemu in odgovornejšemu zagotavljanju varnosti. Posebno pozornost je treba nameniti vlogi in pravicam ranljivih skupin. Skupna varnostna in obrambna politika ima lahko kot del celovitega pristopa EU prav tako pomembno vlogo pri obravnavi ključnih izzivov tranzicije. EU je od leta 2003 med drugim zagotavljala usposabljanje, svetovanje in mentorstvo v podporo reformam varnostnega sektorja, spremljala mirovne načrte ali zagotavljala varnostno podporo, pogosto v okviru mandata ZN. To počne s pomočjo civilnih in/ali vojaških ukrepov podpore.

¹⁰ Prav tam, oddelka 2.1.2 in 2.1.3.

¹¹ Forum na visoki ravni o učinkovitosti pomoči v Busanu leta 2011.

2. KAKO LAHKO EU IZBOLJŠA SVOJE INSTRUMENTE IN PRISTOP?

2.1. Odzivanje na družbene potrebe v partnerskih državah

Da bi bila tranzicija lahko miroljubna in uspešna, se mora vsak reformni proces odzivati na potrebe prebivalcev posamezne države, **ki jih opredeli država sama**. Čeprav se ključne potrebe in izzivi v tranzicijskih državah znatno razlikujejo, zelo pogosto zajemajo:

- nacionalno spravo in izgradnjo nacionalnega konsenza o temeljnih vprašanjih;
- vzpostavitev dobro delujočih demokratičnih institucij in procesov;
- preprečevanje nevzdržnega zmanjšanja dohodkov in zaposlovanja ter povrnitev ali ohranjanje makroekonomske stabilnosti;
- spodbujanje dolgoročnega socialno-ekonomskega razvoja in vključevanja z dostojnimi delovnimi mesti, gospodarskimi priložnostmi, osnovnimi socialnimi storitvami, vključno s kakovostnim zdravstvenim varstvom, izobraževanjem in socialno pravičnostjo;
- vzpostavitev podjetjem prijaznega okolja, (ponovna) opredelitev lastninskih pravic in vloge zasebnega sektorja ter pregled delovanja trga; ter
- kadar je to potrebno, vzpostavitev varnosti, pravosodja in pravne države.

Situacije se med seboj močno razlikujejo, zato **ni enotnega recepta** za uspešen tranzicijski proces ali odziv EU. Tako je na primer za krhko državo znotraj skupine najmanj razvitih držav, kot je Burma/Mjanmar, potreben nekoliko drugačen odziv, kot če bi šlo za naprednejšo državo s srednjim prihodkom, kot sta Tunizija in Egipt.

Podporo EU je treba prilagoditi položaju in potrebam vsake posamezne države ter pri tem upoštevati dodano vrednost podpore EU in oceno posebnih interesov in morebitnih tveganj za EU. Na splošno bi moralo biti izhodišče ocena države o lastnih potrebah in tem, kako jih je mogoče obravnavati. Ključnega pomena za pravočasno pripravo celovitega, povezanega in dolgoročnega odziva je hitra napotitev **skupne misije služb EU**, ki vključuje vse odgovorne za različne instrumente, ki so na voljo, v začetni fazi tranzicije. V okviru politike širitve na primer se je izkazalo, da strokovni pregledi, pri katerih sodelujejo strokovnjaki držav članic, in širša posvetovanja z drugimi donatorji, mednarodnimi organizacijami in civilno družbo dajejo dobre rezultate pri pripravi pomoči EU. V okviru pomoči za trgovino je EU zagotovila tudi podporo za ocenjevanje potreb v zvezi s trgovino, diagnostične študije in izdelavo trgovinskih strategij v okviru namenskih programov v afriških, karibskih in pacifiških državah (države AKP).

2.2. Utrditev procesa s hitrimi dosežki

Glede na negotovost in nestabilnost, ki spremljata tranzicijske procese, je bistveno, da se čim prej dosežejo nekatere oprijemljive izboljšave in s tem utrdi zaupanje ter spodbudi politična stabilnost in socialna kohezija. Med vzpostavljanjem dolgoročnih strategij se zgodnji dosežki lahko uresničijo na področjih osnovnih demokratičnih pravic in svoboščin, vključno s kulturnimi pravicami, ustvarjanjem delovnih mest in odpravljanjem ovir za rast, zagotavljanjem javnih storitev, vključno z osnovnimi socialnimi storitvami, ter povrnitvijo

izgubljenega premoženja in ponovno vzpostavitev osnovnih pogojev za preživetje, zlasti v razmerah po koncu konfliktov.

Na področju **demokratskega upravljanja** so hitri dosežki običajno mogoči na področjih, kot sta svoboda izražanja in verodostojne volitve (glej primer Tunizije¹²), reprezentativne in legitimne ustavodajne skupščine in sprejetja nove ustave prek participativnih procesov. Izkušnje s sedanjim in preteklimi procesi širitve EU so pokazali, da je zaupanje državljanov v pravno državo in varstvo človekovih pravic mogoče okrepiti s konkretno podporo ustreznim institucijam, vzpostavitev neodvisnih nadzornih organov ter boljšim dostopom do informacij in podatkov o ključnih gospodarskih in socialnih vprašanjih.

Demokratska tranzicija kratkoročno lahko oslabi gospodarsko aktivnost in makroekonomsko stabilnost ter poveča brezposelnost. Bistvenega pomena je, da se izvedejo ukrepi in projekti, ki lahko prispevajo k hitrim izboljšavam **ustvarjanja prihodka, mrež socialne varnosti in zagotavljanja osnovnih javnih storitev**, in lahko preprečijo povečevanje revščine, ki ni vzdržna. To je pogosto potrebno pri zbiranju podpore za gospodarske reforme z dolgoročnim učinkom – ali vsaj za premostitev odpora do sprememb. V ta namen se na primer lahko uporabijo sredstva in projekti, ki spodbujajo ustvarjanje delovnih mest z razvojem programov za MSP in mikrokredite¹³. Reforme se lahko olajšajo tudi na ravni industrije, zlasti tam, kjer obstaja možnost za hiter zagon in otipljive rezultate v smislu dohodkov in delovnih mest.

Vendar pa bi programi za hitro ustvarjanje delovnih mest in zaposlovanja za določen čas morali vključevati dolgoročneje nadaljnje ukrepe, na primer poklicno usposabljanje in zaposlitvene storitve mediacije, s pomočjo katerih bi udeleženci programa lahko našli redno delo. Potrebo po hitrih dosežkih je treba vgraditi v dolgoročneje strategije za ustvarjanje delovnih mest in paziti, da ne ustvarja novih zakoreninjenih interesov in netrajnostnih razmer.

Na področju **varnosti** so pogosto potrebni takojšnji ukrepi za pomoč pri stabilizaciji države po morebitnem konfliktu, da se prepreči poslabšanje razmer in nazadovanje tranzicije. Uspešni, čeprav med seboj zelo različni primeri podpore EU so med drugim pogajanja in spremljanje korakov pri gradnji miru (države v procesu širitve, Gruzija, Aceh v Indoneziji); podpora pri upravljanju meja (države v procesu širitve, Libija); usposabljanje policijskih uradnikov (države v procesu širitve, Afganistan); začasno zagotavljanje mednarodne civilne uprave ali policijskih in pravosodnih dejavnosti (EULEX, Kosovo¹⁴); ter podpora Združenim narodom, na primer s premostitveno operacijo (Čad in DRK) ali pomočjo misiji Združenih narodov, kakor na primer v Siriji.

2.3. Uporaba spodbud, omejitev in pogojevanja

Spodbude, omejitve in pogojevanje sicer ne morejo biti glavno gonilo reform, lahko pa proces podpirajo. Tovrstni ukrepi so vključeni v različne okvire zunanje politike EU, med drugim v politiko širitve, evropsko sosedsko politiko in Sporazum iz Cotonouja z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami. Lahko so finančne (na primer v obliki pomoči), gospodarske (na primer vključitev v evropske mreže in politični dialog) ali politične narave (vključno s političnim dialogom); lahko so pozitivne ali negativne (pomenijo lahko na primer uvedbo ali odpravo sankcij). Pri politiki širitve, na primer, se pristopna pogajanja začnejo šele ob izpolnitvi vrste pogojev, kot so demokracija, pravna država, človekove pravice ter

¹² Delovni dokument služb Komisije, oddelek 1.2.1.

¹³ Prav tam, oddelek 2.1.5.

¹⁴ To poimenovanje ne posega v stališča glede statusa ter je v skladu z RVSZN 1244 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

spoštovanje in zaščita manjšin. Poleg tega splošni sistem preferencialov v okviru trgovinske politike zajema spodbude, ki bi, čeprav to ni cilj politike, lahko posredno podpirale reforme, med drugim zato, ker morajo biti trgovinski instrumenti v skladu s pravili STO.

Sankcije in omejevalni ukrepi

Sankcije kot del širših političnih pobud v okviru skupne zunanje in varnostne politike EU lahko ključno prispevajo k ohranjanju političnega zagona za spremembe in tranzicijo, kadar sicer grozi hitro nazadovanje. Kadar je to izvedljivo, bi morali sankcije uvesti na ravni Združenih narodov, da bi tako zagotovili sprejetje in izvajanje podobnih ukrepov v čim več državah. Samostojni ukrepi EU lahko ciljno usmerjeno in pravočasno dopolnjujejo ukrepe na ravni Združenih narodov. Kadar dogovor na ravni Združenih narodov ni mogoč, se samostojni ukrepi EU lahko uporabijo za izvajanje pritiska na posamezno državo oziroma situacijo.

V primeru pozitivnih sprememb se ukrepi EU lahko hitro odpravijo ali spremenijo tako, da podpirajo in spodbujajo tranzicijske procese. Vseeno se lahko ohrani nekaj omejenih ukrepov za preprečitev nevarnosti ali škodljivih vplivov za tranzicijski proces. Ukrepi se lahko tudi začasno prekinejo, da se spodbudijo pozitivne spremembe in hkrati ohrani metoda izvajanja stalnega pritiska v pričakovanju nadaljnega napredka.

Pristop, ki temelji na spodbudah

Pristopi, ki temeljijo na spodbudah, so v okviru politike širitve EU dali pozitivne rezultate, na primer na Zahodnem Balkanu. Napredek v procesu približevanja k EU je vezan na konkretne ukrepe v okviru programa reform. Črna gora je tako na primer morala pred začetkom pristopnih pogajanj izpolniti številne ključne prednostne naloge, določene v mnenju Komisije o prošnji za članstvo, med katerimi sta bila tudi pomembna vidika pravne države in človekovih pravic. Tudi dialog o liberalizaciji vizumske ureditve s petimi državami Zahodnega Balkana je temeljil na podrobnih načrtih z uporabo posebnih meril uspešnosti, kar je vodilo v konkretne izboljšave na področjih, kot so varnost dokumentov, boj proti korupciji in organiziranemu kriminalu, mejne kontrole in politika priseljevanja.

Evropska sosedska politika upošteva tudi **tako imenovano** načelo „več za več“. Države, ki bolje in hitreje napredujejo pri specifičnih, merljivih demokratičnih reformah, so deležne večje podpore EU. Kot odraz tega novega pristopa, ki temelji na spodbudah, sta bila ustanovljena dva krovna programa, ki zagotavljata dodatne vire po načelu „več za več“: podpora partnerstvu, reformam in vključujoči rasti (SPRING) za južno sosedstvo (glej primer Tunizije¹⁵) in program za vzhodno partnerstvo, povezovanje in sodelovanje (EaPIC) za vzhodno sosedstvo. Programa bosta financirala pobude, ki obravnavajo nove izzive, zlasti v zvezi z demokratičnimi reformami in vključujočim socialno-ekonomskim razvojem.

Podoben pristop bi lahko uporabljali tudi prek meja sosedstva EU, pod pogojem, da bi bili sprejeti ukrepi za reševanje kriz in podporo civilni družbi, sodelovanje med lokalnimi organi in medosebne stike zunaj okvira pristopa „več za več“.

Na spodbudah temelječi pristop pobude za upravljanje v okviru 10. Evropskega razvojnega sklada (ERS) za afriške, karibske in pacifiške države (države AKP) je bil le delno uspešen, deloma zato, ker se pri prvih dodelitvah za upravljanje ni zadostno razlikovalo med partnerskimi državami in zavezanost prihodnjim reformam ni bila zadovoljivo spremljana, kar je zmanjšalo vpliv na uspešnost upravljanja.

¹⁵ Delovni dokument služb Komisije, oddelek 2.1.4.

Izkušnje v teh različnih primerih so pokazale, da sta učinkovito spremljanje in odprtost informacij o napredku vlad res bistvenega pomena pri podpori reformnemu procesu in imata lahko ključno vlogo pri spodbujanju partnerskih držav k pospešitvi reform. Vpliv takšnega pristopa se lahko še dodatno poveča, če je v proces vključenih več zainteresiranih strani in če je splošna javnost obveščena o uspešnosti vlade (glej primer Benina¹⁶).

Pri spodbujanju reform je zato treba upoštevati naslednje izkušnje:

- koristi morajo biti nedvoumno opredeljene že na začetku in dodeljene za dejanske dosežke in dejansko uspešnost;
- prednost je treba dati delovnim načrtom, ki krepijo lastno odgovornost ter s tem zavezanost rezultatom in učinku;
- uspešnost je treba redno spremljati in obravnavati pomanjkljivosti z ustreznim nadaljnjim spremljanjem;
- napredek vlade je treba v odprtih posvetovanjih predstaviti širokemu občinstvu; ter
- potekati bi moral dialog z vsemi zadevnimi zainteresiranimi stranmi.

2.4. Vključevanje vseh zadevnih zainteresiranih strani

Izkušnje držav članic, ki so se EU pridružile v zadnjem desetletju in primeri iz sedanje širitve kažejo, da je za uspešno tranzicijo potrebna široka podpora javnosti. Civilna družba, lokalni organi in širok razpon nedržavnih akterjev (vključno s socialnimi in gospodarskimi partnerji, združenji potrošnikov in zasebnim sektorjem) imajo pomembno vlogo pri nacionalnih reformah, saj lahko poudarjajo obstoječe pomanjkljivosti, predlagajo konkretne rešitve in pritiskajo na oblasti, naj nadaljujejo tranzicijski proces.

Podporna vloga EU ni bila omejena na ukrepe Komisije, Evropske službe za zunanje delovanje in držav članic. Druge institucije EU, kot so Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij imajo prav tako pomembno vlogo¹⁷.

Posebna podpora civilni družbi

EU ima različna orodja za podporo organizacijam civilne družbe, med drugim instrument za predpristopno pomoč (IPA), instrumente za civilno družbo, namenjene širitvi in sosedstvu, evropski instrument za demokracijo in človekove pravice, tematski program za nedržavne akterje in lokalne organe v okviru instrumenta za razvojno sodelovanje (DCI) ter programe krepitve zmogljivosti v okviru Evropskega razvojnega sklada (ERS) in instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja. Izkušnje, pridobljene v okviru politike širitve EU, kažejo, da je pomembno ustvariti ugodno okolje (pravni okvir in pravila o financiranju, vključenost v postopke političnih posvetovanj), ki omogoča, da se civilna družba v državi razvija na vzdržen način. Posledično so vsi instrumenti EU na tem področju oblikovani tako, da akterje opolnomočijo glede na njihove zmogljivosti in prednosti na zadevnih področjih, zaradi česar so ključnega pomena za obravnavo na primer socialno-ekonomskih vprašanj, političnih sporov ali navzkrižij interesov.

¹⁶ Prav tam, oddelek 2.1.4.

¹⁷ Prav tam, oddelek 2.1.3.

Platforme in mreže organizacij civilne družbe so se izkazale kot pomembne pri krepitvi dosega civilne družbe. Ugodno okolje je treba obravnavati v političnem dialogu s partnerskimi vladami, da bi organizacijam civilne družbe zagotovili prostor za delovanje. Kadar to ni mogoče, je evropski instrument za demokracijo in človekove pravice primeren za podporo civilni družbi, saj se, kadar je to potrebno, lahko uporabi brez vladnega soglasja.

Sporočilo o sodelovanju s civilno družbo je predvideno v drugi polovici leta 2012.

Vključujoči dialogi in posvetovanja

Politični dialog ima pomembno vlogo pri pomoči partnerskim državam, da izvedejo uspešne politične, socialne in gospodarske reforme. Redni sestanki s predstavniki držav v procesu širitve so na primer bistvenega pomena za stabilizacijsko-pridružitveni proces in se dodatno krepijo z dialogi s posameznimi državami, kot je strukturiran dialog o pravosodju z Bosno in Hercegovino. Kadar je to primerno, delegacije EU omogočijo dialog, ta pa se lahko po potrebi okrepi s sodelovanjem držav članic.

V preteklosti je EU vzpostavila politični dialog predvsem z vladnimi partnerji, vendar je pridobila tudi nekaj pozitivnih izkušenj z dialogi z več zainteresiranimi stranmi. Strukturiran dialog o vključevanju civilne družbe in lokalnih organov v razvojno sodelovanje EU je spodbuden primer. Še en primer je konferenca z naslovom „Povej na glas!“, ki jo je Komisija organizirala v okviru procesa širitve v letu 2011. Na njej so sodelovali novinarji in medijski strokovnjaki, ki so obravnavali vprašanja v zvezi s svobodo izražanja in medijev na Zahodnem Balkanu in v Turčiji. Civilna družba v državah v procesu širitve tudi dragoceno prispeva k letnim poročilom Evropske komisije o napredku in k pripravi projektov, ki se financirajo v okviru instrumenta za predpristopno pomoč.

EU mora aktivno spodbujati bolj vključujoče politične dialoge in podpirati udeležbo najrazličnejših zainteresiranih strani v reformne procese (glej primer Benina v okviru pobude za upravljanje ERS¹⁸); dober primer za to je proces, uporabljen v državah širitve. V celoti je treba izkoristiti instrumente, ki so v tem okviru na voljo za podporo političnim akterjem in organizacijam civilne družbe, ob ustreznem upoštevanju občutljivih vprašanj legitimnosti, odgovornosti in reprezentativnosti.

EU bi morala tudi pomagati tranzicijskim državam, da se posvetujejo z (nastajajočimi) politični akterji, lokalnimi organi in vrsto zgoraj navedenih nedržavnih akterjev. Prav tako je pomembno, da se vključijo posebne družbene skupine, kot so mladi, ženske in marginalizirane skupine (manjšine, revni, razseljene osebe). Poleg tega je pri gospodarskih reformah in zlasti pri razvoju zasebnega sektorja bistvenega pomena dejaven dialog med javnim in zasebnim sektorjem.

2.5. Izboljšanje izmenjave znanja in razvojnih zmogljivosti

Platforme za izmenjavo znanja

Evropski zbornik o tranziciji (European Transition Compendium), namenjen razširjanju informacij o tranziciji, je na voljo prek spletne interaktivne podatkovne zbirke in ga lahko prebirajo različne zainteresirane strani po vsem svetu.

¹⁸ Prav tam, oddelek 2.1.4.

Komisija bi morala vzpostaviti **širšo platformo** ali omrežje za izmenjavo znanja o vprašanjih demokratične preobrazbe z državami v razvoju, drugimi donatorji, gospodarstvu v vzponu, civilno družbo, zasebnim sektorjem in drugimi zadevnimi zainteresiranimi stranmi. Ta platforma bi lahko bila na voljo prek obstoječe platforme Capacity4dev.

Medinstitucionalno sodelovanje in razvoj zmogljivosti

Forum na visoki ravni o učinkovitosti pomoči v Busanu v Južni Koreji novembra 2011 je nakazal premik k sodobnejšemu pogledu na razvoj zmogljivosti, tako da ne gre več le za tehnično pomoč in usposabljanje, ampak za podporo spremembam in reformam, vključno z boljšim dostopom do znanja.

Pri podpiranju tranzicijskih procesov bi morala EU spodbujati razvoj zmogljivosti in tehnično sodelovanje s svojimi partnerji. Navdih lahko ponudijo inovativna orodja, razvita v okviru politike širitve, ki se že uporabljajo tudi v sosledstvu:

- **TAIEX** (izmenjava informacij in tehnična pomoč), ki zagotavlja podporo prek strokovnega znanja javnega sektorja EU pri približevanju, izvajanju in izvrševanju zakonodaje EU,
- **medinstitucionalno sodelovanje**, ki prispeva k institucionalnemu razvoju prek partnerstev med javnimi ustanovami v državah upravičenkah in državah članicah EU. Medinstitucionalno sodelovanje je skupaj z instrumentom **SIGMA** (podpora za izboljšanje vodenja in upravljanja) podprlo reforme javne uprave ter pomagalo razviti sodobne in učinkovite uprave v državah upravičenkah.
- pobuda **celovitega vzpostavljanja institucij** v vzhodnem partnerstvu posebej obravnava reforme institucij na področjih, ki so povezana z novimi dvostranskimi sporazumi z EU¹⁹. Vsaka država je opredelila lastne ključne izzive reform v okviru celovitega vzpostavljanja institucij in zasnovala celovite načrte institucionalnih reform.

Prek meja sosledstva EU so bile vzpostavljene priložnostne rešitve v okviru različnih zunanjih instrumentov, kot so instrumenti za tehnično pomoč, ki se izvajajo v okviru instrumenta za stabilnost ali instrumenta MIEUX (Migration EU Expertise) v okviru instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja, ki spodbuja medsebojni prenos strokovnega znanja in izkušenj med državami upravičenkami.

2.6. Sodelovanje z državami članicami, drugimi donatorji in organizacijami

EU in njene države članice bi morale pri podpori tranzicijskim družbam delovati bolj enotno. Tako bi se lažje izognili podvajanju prizadevanj, podvajanjem ali protislovjem ter izboljšali učinek in učinkovitost ukrepov EU. Še naprej bi si morale prizadevati za večjo notranjo skladnost in sinergije v dialogih, programih in ukrepih ter uporabljati skupno načrtovanje programov, kjer je to primerno. Med spodbudnimi dosežki na področju podpore demokraciji so poleg uspešnih reform v okviru procesa širitve:

- načrt EU za ukrepanje pri podpori demokraciji, ki postavlja okvir za usklajeno razumevanje, načrtovanje programov in pristop EU (na primer v Boliviji in Tuniziji);

¹⁹ Pridružitveni sporazumi, poglobljena in celovita območja proste trgovine, olajševanje izdajanja vizumov / liberalizacija vizumskega režima in sporazumi o ponovnem sprejemu.

- strategije EU o človekovih pravicah za posamezne države, ki so jih skupaj pripravile Komisija, ESZD in države članice; ter
- predvideni skupni okvirni dokumenti, ki opredeljujejo skupni strateški pristop v zvezi s partnersko državo na vseh področjih politik. Te so lahko zlasti pomembne pri usklajevanju političnega odziva EU na tranzicijske procese.

Pri podpiranju tranzicijskih procesov bi morala EU preučiti možnost **tristranskega sodelovanja** in drugih možnosti za sodelovanje z državami v razvoju, ki se tudi same vključujejo v dejavnosti razvojnega sodelovanja in imajo nedavne izkušnje z demokratično tranzicijo.

EU bi morala preučiti tudi možnost krepitve sodelovanja z **regionalnimi organizacijami** in **regionalnimi omrežji**, ki imajo lahko učinek vzvoda in delujejo kot pomemben katalizator pri utrjevanju reform in regionalnem povezovanju v svojih regijah. Med njimi bi lahko bile tudi regionalne parlamentarne skupščine ali regionalne volilne komisije; lahko bi pomagale pri ustavodajnih in volilnih procesih ter pri krepitvi zmogljivosti v svojih regijah in se pri tem opirale na tamkajšnje primere najboljše prakse. Tako bi se okrepila legitimnost zunanje podpore, takšne organizacije pa lahko tudi igrajo pomembno vlogo pri spremljanju napredka v smeri demokratizacije.

Večina velikih regionalnih organizacij ima listine o demokraciji ali instrumente s podobno vsebino ter omogoča bolj sistematično medregionalno delo. Zaradi lastnih izkušenj in izkušenj svojih držav članic je EU naravni partner takšnih organizacij.

EU podpira pobude **mednarodnih organizacij**, vključno z ZN in Svetom Evrope, katerih cilj je spremljanje političnih procesov, krepitev demokracije ter spodbujanje socialno-ekonomskega razvoja v državah v tranziciji. Na področju varnosti tako EU tesno sodeluje z mednarodnimi in regionalnimi akterji, kot so ZN, Arabska liga, Afriška unija in Združenje držav jugovzhodne Azije (ASEAN). Mnoge partnerske države prispevajo k misijam in dejavnostim skupne varnostne in obrambne politike. Krepitev dolgoročnih odnosov na področju varnosti in obrambe s partnerji EU, vključno z južnimi in vzhodnimi sosedi, lahko prispeva tudi h konsolidaciji njihovih notranjih procesov preobrazbe in demokratizacije, kar izboljšuje varnost in stabilnost v regiji.

Sklepna ugotovitev

EU ima že zdaj na voljo številne koristne politike in instrumente, s katerimi lahko podpira tranzicijske države po svetu, ki se podajo na demokratično pot, in jih je uspešno oblikovala in uporabila zlasti v svojih neposrednih sosedskih državah, pa tudi drugod. Te politike in instrumenti segajo od spodbujanja začetnih in nadaljnjih reform do podpore pri oblikovanju reform, njihovega izvajanja in pomoči pri doseganju njihove trajnosti. EU lahko igra ključno vlogo, zlasti s pomočjo pri vzpostavljanju spodbudnega okolja za nekatere ključne elemente uspešne demokratične in gospodarske preobrazbe, na primer za različne demokratične akterje, podjetništvo, naložbe, trgovino in socialno zaščito.

Ta orodja in metodologije bi zato morala biti skladen del splošnega okvira pomoči EU za partnerske države, zlasti kadar so te v tranziciji. Izkušnje sicer kažejo, da morajo biti za tranzicijske procese v prvi vrsti odgovorni država in njeni državljani, vendar kažejo tudi, da EU lahko ponudi dragoceno strokovno znanje, seveda prilagojeno potrebam in željam partnerskih držav po vsem svetu v okviru širšega paketa politične, gospodarske in druge podpore EU. V ta namen je EU pripravljena zagotoviti celotno paleto svojih razpoložljivih

instrumentov in izboljšati svoja orodja in metode za izvajanje, da bi tako še povečala učinek svoje pomoči.