

הנציגה העליונה של האיחוד האירופי
לענייני חוץ ולמדיניות הביטחון

הנציבות האירופית

בריסל, 18 בנובמבר 2015
JOIN(2015) 50 final

**נייר עמדה משותף (Joint Communication) המוגש לפרלמנט האירופי,
למועצת השרים של האיחוד האירופי, לוועדה הכלכלית והחברתית
האירופית ולוועדת האזורים**

בחינה מחדש של מדיניות השכנות האירופית

{SWD(2015) 500 final}

1. מבוא

מדיניות השכנות האירופית (ENP: European Neighbourhood Policy) הושקה ב-2004 כדי לסייע לאיחוד האירופי לתמוך ביציבות, ביטחון ושגשוג – ולטפח – במדינות הקרובות ביותר לגבולותיו. האיחוד האירופי עודנו מחויב למטרות אלה, אך כמה מאירועי השנים האחרונות המחישו את הצורך בגישה חדשה, בקביעת סדר עדיפויות חדש ובהנהגת דרכי עבודה חדשות.

ב-12 השנים האחרונות, חלו שינויים מרחיקי לכת במספר רב של מדינות המקיפות את האיחוד האירופי. כמה מן ההתפתחויות היו חיוביות: גורמים מקומיים פעלו כדי ליזום רפורמות למען הנהגת שלטון חוק, צדק חברתי, ואחריותיות מוגברת, כפי שממחיש פרס נובל לשלום שהוענק לקוורטט הדיאלוג הלאומי של תוניסיה. בה בעת, סכסוכים, התגברות הקיצוניות והטרור, הפרות של זכויות אדם והפרות אחרות של המשפט הבינלאומי, ובנוסף גם טלטלות כלכליות, הניעו זרמי הגירה משמעותיים. אלה הותירו חותם ברחבי צפון אפריקה ומזרח התיכון, עם ההתקוממויות הערביות ועליית המדינה האסלאמית/דאעש שבאו בעקבותיהם. במזרח, מדיניות חוץ יותר ויותר אסרטיבית מצד רוסיה הובילה להפרת הריבונות, העצמאות והשלמות הטריטוריאלית של אוקראינה. סכסוכים מתמשכים ממשיכים לפגוע בהתפתחות באזור.

בינתיים, התלות ההדדית של האיחוד האירופי עצמו עם שכנותיו הועמדה באור הזרקורים. פליטים בכמויות גדולות והולכות מגיעים אל גבולות האיחוד האירופי בתקווה למצוא עתיד בטוח יותר. משברי אנרגיה הדגישו את הצורך של האיחוד האירופי לעבוד עם שכנותיו על ביטחון אנרגטי, ובכלל זה הגוונה של מקורות אנרגיה, נתיבי אספקת אנרגיה וספקים. היו גם פעולות טרור שפגעו באיחוד האירופי ובמרחב השכנות, וממש לאחרונה התקפות הטרור הנתבעות שהתחוללו בפריס ב-13 בנובמבר.

מטרת בחינה זו מחדש של מדיניות השכנות האירופית (להלן: המש"א) היא להציע דרכים שיאפשרו לאיחוד האירופי ולשכנותיו לבנות שותפויות אפקטיביות יותר במרחב השכנות. בעשותו כך, יפעל האיחוד האירופי למימוש האינטרסים שלו, ובהם גם קידום של ערכים אוניברסליים. היציבות של האיחוד האירופי עצמו מושתתת על דמוקרטיה, זכויות אדם ושלטון החוק, וכן פתיחות כלכלית, ובראש סדר העדיפויות הפוליטיות של המש"א החדשה במסגרת המנדט הנוכחי יעמוד נושא הייצוב.

המש"א החדשה תעמוד בסימן שונות ובעלות הדדית רבה יותר, מתוך הכרה בכך שלא כל המדינות השותפות שואפות לעמוד בכללים ובסטנדרטים של האיחוד האירופי, ותוך שיקוף רצונותיה של כל מדינה באשר לאופי ולדגשים של שותפותה עם האיחוד האירופי.

האיחוד האירופי אינו מסוגל לפתור לבדו את האתגרים הרבים באזור, ויש מגבלות לכוחו ולהשפעתו, אך המש"א החדשה תמלא את חלקה בסיוע ליצירת התנאים להתפתחויות חיוביות.

הבחינה מחדש, שאותה הציע נשיא הנציבות יונקר ואותה ביקשו מדינות-חברות באיחוד האירופי, הניבה למעלה מ-250 התייחסויות במענה למהלך ההתייעצות הציבורית מצד מדינות-חברות, ממשלות שותפות, מוסדות של האיחוד האירופי, ארגונים בינלאומיים, שותפים חברתיים, החברה האזרחית, עסקים, צוותי חשיבה, אנשי אקדמיה וגורמים אחרים מקרב הציבור; אלה מאששות במידה רבה את הצורך בשינוי המש"א – הן במהות והן במתודולוגיה.

ההתייעצות הציבורית הראתה כי בעוד שההצעה להידוק היחסים עם האיחוד האירופי עבור אותן מדינות אשר לקחו על עצמן לבצע רפורמות בממשל עודדה שינוי בכמה מהן, שותפות אחרות ראו בהתנהלות ובמדיניות הנוכחיות תכתיב מסוים, שאינו משקף די הצורך את השאיפות שלהן.

ההתייעצות הראתה בנוסף כי יש להגביר את הבעלות אצל השותפות והמדינות החברות באיחוד האירופי כאחד; כי יש למקד את שיתוף הפעולה בצורה חדה ורלוונטית יותר; וכי יש לשאוף ליתר גמישות כדי לאפשר לאיחוד האירופי ולשותפותיו להיענות לצרכים ולנסיבות המשתנים כל הזמן.

נתור אחר דרכים אפקטיביות יותר לקדם ממשל דמוקרטי ותקין הנותן דין על מעשיו, וכן לקדם רפורמה משפטית, וזאת במקומות שבהם קיימת מחויבות משותפת לשלטון החוק ולזכויות יסוד. שווקים פתוחים וצמיחה, פיתוח כלכלי מכליל, ובפרט עתידם של הצעירים, מודגשים כנקודות מפתח לייצוב חברות במרחב השכנות. תשומת לב רבה יותר תוקדש לביטחון אנרגטי ולפעולות בתחום האקלים הן באיחוד האירופי והן על ידי השותפות עצמן.

דגש חדש יושם על הגברת העבודה עם השותפות שלנו על רפורמות בתחום הביטחון, על מדיניות למניעת סכסוכים, למאבק בטרור ולמאבק ברדיקליזציה, תוך כיבוד מלא של המשפט הבינלאומי בתחום זכויות האדם. לאחר פיגועי ה-13 בנובמבר בפאריס, יותר מאי פעם, נדרש שיתוף פעולה מוגבר עם שכנותינו בתחומים אלה. עדיפויות נוספות כוללות נידודות בטוחה וחוקית והתמודדות עם הגירה בלתי סדירה, סחר בבני אדם והברחות.

המש"א החדשה תבקש לעשות שימוש עקבי וגמיש יותר במכשירים ובמשאבים הקיימים. בנוסף לכך, חשוב יהיה לדאוג למעורבות עמוקה יותר של מדינות חברות באיחוד האירופי בהמרצת העבודה עם שכנותינו מחדש. באותה מידה, נכון לעבוד בשילוב עמוק יותר עם החברה האזרחית ועם שותפים חברתיים.

במישור האזורי, תחזק "השותפות המזרחית" עוד יותר בהתאם למחויבויות שאומצו בפסגת ריגה ב-2015. "האיחוד לים התיכון" יוכל למלא תפקיד מוגבר בתמיכת שיתוף הפעולה בין השכנות הדרומיות. המש"א החדשה תשאף עתה לערב גורמים אזוריים אחרים שמחוץ לשותפות, כאשר הדבר מתאים, בהתמודדות עם אתגרים אזוריים.

אימוץ סדר היום לשנת 2030 בדבר פיתוח בר-קיימה והמטרות לפיתוח בר-קיימה (SDGs) שהוא כולל על ידי העצרת הכללית של האו"ם והתמיכה החזקה של האיחוד האירופי ביישומם העמידו מסגרת פוליטית חדשה לשינוי כבסיס לעבודה עם מדינות שותפות. יתר על כן, תהליך זה של בחינה מחדש מתואם באופן הדוק כחלק מהעבודה הרחבה יותר על האסטרטגיה הגלובלית של האיחוד האירופי למדיניות חוץ וביטחון.

באמצעות צעדים אלה ואחרים, ישאף האיחוד האירופי לחזק את המש"א כמסגרת ליחסיו עם כל המדינות השותפות בעתיד.

2. ייצוב מרחב השכנות

המש"א היא שיתוף פעולה ארוך-טווח עם שכנותיו של האיחוד האירופי, אך עליה גם להביא בחשבון את הצרכים הבווערים ביותר. בשלוש עד חמש השנים הבאות, האתגר הדוחק ביותר בחלקים רבים של מרחב השכנות יהיה ייצוב. לעתים קרובות, חוסר יציבות אינו נובע מגורמים ביטחוניים גרידא. הגישה של האיחוד האירופי תהיה לנסות לטפל בצורה מקפת במקורות של אי-יציבות במגזרים שונים. עוני, אי-שוויון, תחושת אי-צדק נתפסת, שחיתות, פיתוח כלכלי וחברתי חלש והעדר הזדמנויות, במיוחד עבור צעירים, עשויים לעמוד בשורשה של אי-יציבות ולהגביר חשיפה להקצנה. במסגרת המש"א החדשה ייעשה מאמץ נחוש לתמוך בכלכלות ולשפר את סיכויי האוכלוסייה

המקומית לעתיד טוב יותר. המדיניות אמורה לתרום להפיכת מדינות שותפות למקומות שתושביהם רוצים לבנות בהם את עתידם, ולעזור בהתמודדות עם תנועה בלתי נשלטת של בני אדם.

במהלך ההתייעצות הציבורית, מספר רב של בעלי עניין, ובהם הרבה מן המדינות השותפות, חיוו בבירור את דעתם שהאיחוד האירופי צריך להגביר את שיתוף הפעולה שלו עם השותפות בתחום הביטחוני. כמו בתחומים אחרים, תציע המש"א המעודכנת גישה משתנה – המותאמת על-פי צורך – לשיתוף פעולה ביטחוני, ותבטיח באופן פעיל שכלל הטיפול המשותף שלנו יהיה רגיש לסכסוכים ויציית בלי יוצא מן הכלל למשפט הבינלאומי, לרבות המשפט הבינלאומי בתחום זכויות האדם. המש"א החדשה שואפת לעבוד על מניעת סכסוכים באמצעות התרעה מוקדמת, בשילוב עם צעדי מנע מוקדמים, ולשפר את יכולתן של השותפות בפן זה. הצעדים הנמנים בנייר העמדה המשותף הנוכחי נועדו להציע דרכים לחזק את החוסן של שותפות האיחוד האירופי אל מול לחצים מחוץ ואת יכולתן לבצע בחירות ריבוניות משלהן.

3. שכנות חזקה יותר, שותפויות חזקות יותר

ההתייעצות הציגה שאלות מרחיקות לכת לגבי המתכונת שבה צריכה המש"א להימשך, אם בכלל. קיימת הסכמה כללית כי:

- * השותפות שלנו נבדלות בשאיפותיהן: על היחסים בינינו לשקף זאת בצורה מלאה יותר
- * המש"א צריכה לשקף את האינטרסים של האיחוד האירופי ואת אלה של שותפותינו
- * על השותפויות להתמקד יותר בפחות עדיפויות
- * נדרשת מעורבות רבה יותר של המדינות-החברות במש"א.
- * יש להגביר את הבעלות אצל השותפות

רוב בני השיח שהשתתפו בהתייעצות בנושא המש"א הביעו רצון לראות צורה כלשהי של מסגרת מדיניות משותפת עבור "השכנות המזרחית" ו"השכנות הדרומית". לעומת זאת, הייתה דרישה ברורה לשינויים, ובכלל זה שותפויות מותאמות יותר ונבדלות יותר בין האיחוד האירופי לכל אחת מן השותפות השכנות לו כדי לשקף הבדלים בשאיפות, ביכולות ובאינטרסים.

במקרה שבו מדינה שותפה תרצה לפתח יחסים עמוקים יותר עם האיחוד האירופי על בסיס ערכים משותפים, תתפתח עבודה על הבסיס הקיים. גאורגיה, רפובליקת מולדובה ואוקראינה בחרו במסלול של התאגדות פוליטית ואינטגרציה כלכלית עם האיחוד האירופי באמצעות הסכמי התאגדות / אזורי סחר חופשיים עמוקים ומקיפים (AA/DCFTA) מן הדור החדש; מרוקו נהנית ממעמד מתקדם ביחסיה עם האיחוד האירופי, ולתוניסיה יש שותפות מועדפת. האיחוד האירופי יעבוד יחד עם שותפות אלה כדי לפתח הלאה את היחסים ביניהם ולמקסם את התועלות עבור שני הצדדים להסכמים אלה. כדי לתמוך בשותפויות אלה, על האיחוד האירופי להגדיל את ההזדמנויות לדיאלוג פוליטי בדרג המיניסטריאלי עם השותפות האמורות.

האיחוד האירופי מציע להתחיל ב-2016 שלב חדש של עבודה משותפת עם שותפותיו, שבמסגרתו יתייעץ עמן בדבר אופייה העתידי של השותפות ודגשיה העתידיים. הציפייה היא שדפוסים שונים של יחסים יתהוו, ויאפשרו תחושת בעלות גדולה יותר אצל שנים הצדדים. האיחוד האירופי מוכן לדון באפשרות לקבוע יחד עדיפויות חדשות לשותפות, שימקדו כל שותפות בצורה ברורה יותר באינטרסים משותפים שזוהו יחד.

הגישה מבוססת-התמריצים ("יותר תמורת יותר") נחלה הצלחה ככלי לתמיכה ברפורמות בתחומים של ממשל תקין, דמוקרטיה, שלטון חוק וזכויות אדם בהינתן מחויבות לרפורמות כאלה מצד שותפות. לעומת זאת, היא התבררה כתמריץ חלש מדי ליצירת מחויבות לרפורמה בהעדר רצון פוליטי לכך. במקרים אלה, יבחן האיחוד האירופי דרכי שכנוע אפקטיביות יותר מול שותפות בדבר הצורך ברפורמות בסיסיות, בין השאר על ידי פנייה לגורמים אזרחיים, כלכליים וחברתיים.

לא יהיה עוד מכלול אחד של דו"חות התקדמות על כל המדינות השונות במקביל. תחת זאת, ישאף האיחוד האירופי לפתח סגנון הערכה חדש, שיתמקד ספציפית בעמידה במטרות שסוכמו עם השותפות. דו"חות אלה יתוזמנו כדי לספק מצע לחילופי דעות פוליטיים במפגשים רמי-דרג רלוונטיים עם מדינות שותפות, כגון מועצות התאגדות/שיתוף פעולה. במקרה של מדינות שותפות המעדיפות להתמקד במספר מצומצם יותר של עדיפויות אסטרטגיות, תותאם מסגרת הדיווח כדי לשקף את הדגש החדש. בנוסף לדיווח הספציפי על כל אחת מן המדינות השונות, דו"חות סדירים יעקבו אחר התפתחויות במרחב השכנות. דו"חות אלה יכילו את המרכיבים הנדרשים על-פי ה- Regulation on the European Neighbourhood Instrument, לרבות מידע לגבי חירויות יסוד, שלטון החוק, שוויון מגדרי וסוגיות של זכויות אדם.

המש"א החדשה תצטרך לעמוד במוקד מאמץ עקבי יותר מצד האיחוד האירופי והמדינות-החברות. השפעת האיחוד האירופי גדלה כאשר הוא מאוחד מאחורי גישה משותפת ומשדר בקול אחד. הוא מציע לשותפותיו יותר כאשר הוא משתמש במשאבים שלו בצורה אסטרטגית ומתואמת היטב. לפיכך, לצד דיונים עם שותפות, תפקיד גדול יותר יהיה שמור למועצת השרים של האיחוד האירופי ולמדינות-החברות בזיהוי עדיפויות ותמיכה ביישומן. הדבר יכלול תכנון משותף. מדינות-חברות יוזמנו למלא את תפקיד השותפה המובילה עבור יזמות מסוימות או ללוות מאמצי רפורמה מסוימים.

הנציבות והנציגה העליונה ידאגו לעדכן את הפרלמנט האירופי, את הוועדה הכלכלית והחברתית ואת ועדת האזורים באופן סדיר לגבי יישום המש"א החדשה.

4. ממשל תקין, דמוקרטיה, שלטון החוק וזכויות אדם

ההתייעצות איששה את קיום הדעה האיתנה מאוד שעל האיחוד האירופי לקיים ולקדם ערכים אוניברסליים דרך המש"א. עוד היא איששה כי השיטות הנמצאות בשימוש כיום נחשבות על ידי אחדים כבלתי אפקטיביות ועל ידי אחרים כמכשולים לשותפות שוויונית.

- * האיחוד האירופי מחויב לקידום ממשל תקין, דמוקרטיה, שלטון חוק וזכויות אדם
- * המש"א תחפש אחר דרכים אפקטיביות יותר לקדם רפורמות עם כל מדינה שותפה במתכונות המקובלות על שני הצדדים
- * המש"א תפעל יותר כדי להעניק תמיכה לחברה האזרחית

שלטון החוק ומערכות משפט עצמאיות ואפקטיביות ימשיכו להיות עדיפויות מבחינת האיחוד האירופי. חשיבותם של אלה מכרעת ליציבות חברתית וכלכלית, ליצירת אמון במוסדות המדינה ולהענקת ודאות משפטית. מערכת משפטית עצמאית, שקופה, חסרת פניות ונקייה מהשפעות פוליטיות המבטיחה גישה שוויונית לצדק, הגנה על זכויות אדם, שוויון מגדרי וחוסר אפליה, וכן יישום מלא של החוק, ימשיכו להימנות עם מטרות האיחוד האירופי מול כל שותפותיו. אחריותיות של המינהל הציבורי ברמת השלטון המרכזי והשלטון המקומי היא תנאי מפתח לממשל דמוקרטי ולפיתוח הכלכלי. רפורמה במינהל הציבורי היא לפיכך חיונית. זו כוללת את חיזוקם של מוסדות דמוקרטיים ועצמאיים, פיתוח רשויות מקומיות ואזוריות, דה-פוליטיזציה של שירות המדינה, פיתוח ממשל אלקטרוני

(eGovernment) והגדלת השקיפות והאחריותיות המוסדית. האיחוד האירופי יתמוך גם בעבודה לשיפור יכולתן של מדינות שותפות בתחומים של פיתוח מדיניות, מתן שירותים וניהול כספי ציבור, ויתמוך בעבודתם של בתי מחוקקים לאומיים.

יש ליישם צעדים אפקטיביים, בעיקר מניעתיים, נגד שחיתות על רקע רכש ציבורי רחב-היקף, הלאמות (חוזרות), רפורמות בחברות הנמצאות בבעלות או שליטה ממשלתית, או בהקשר של תחומים דומים המועדים מאוד לשחיתות, בין השאר על ידי תמיכה בתפקידה המרכזי בעניין זה של החברה האזרחית.

האיחוד האירופי ימשיך לעבוד עם ממשלות שותפות, עם החברה האזרחית ועם אזרחים על זכויות אדם וסוגיות הנוגעות לדמוקרטיה, לרבות תהליכים אלקטורליים, כפי שנקבע באמנה בדבר האיחוד האירופי, ובתכנית הפעולה של האיחוד האירופי בנושא זכויות אדם ודמוקרטיה. נקדם ונגן על האוניברסליות של כל זכויות האדם ועל אי היותן ניתנות לחלוקה, הן מבית והן בשותפויות עם מדינות מכל האזורים.

האיחוד האירופי יקיים עם כל שותפותיו דיאלוג מכליל בסוגיות הנוגעות לזכויות אדם ודמוקרטיה, גם בתחומים שבהם ההתנסויות עשויות להיות שונות. זכויות אדם ודמוקרטיה ימשיכו לעמוד על סדר היום במסגרת הדיאלוג הפוליטי שלנו עם כל השותפות, אשר יערך מול כל מדינה במתכונת מוסכמת על שני הצדדים. תמיכה תינתן לפורומים של חברה אזרחית.

תשומת לב מיוחדת תוקדש ליישום תכנית הפעולה המגדרית של האיחוד האירופי לשנים 2020-2016,¹ אשר אמורה להשפיע על התכנון במסגרת ה-ENI, ולתמיכה בשותפות המש"א במאמציהן לעמוד בהתחייבויותיהן לשוויון מגדרי ולהעצמת בנות ונשים, בהתאם גם לסדר היום האוניברסלי לשנת 2030. דגש יושם על הבטחת שלומן הפיזי והפסיכולוגי של בנות ונשים, על קידום זכויותיהן החברתיות והכלכליות והעצמתן של נשים ובנות, קידום גישתן לצדק, חינוך, שירותי בריאות ושירותים חברתיים אחרים, חיזוק קולן והשתתפותן בפוליטיקה, ושינוי התרבות המוסדית כדי שתממש את ההתחייבויות הללו.

האיחוד האירופי ידאג לתמוך ביכולתם של אזרחים לתבוע דין וחשבון ממשלות ויפעל לשיפור הפלורליזם, העצמאות והמקצועיות של כלי התקשורת המקומיים, תוך שהוא עוזר להם לפעול כפורום לדין ציבורי וכזרז לשינוי במדינות שותפות. בנוסף יש לקדם אינטרנט פתוח וחופשי.

תמיכה נוספת נדרשת עבור החברה האזרחית ברמה התת-לאומית, הלאומית והבין-אזורית, הן באמצעים ישירים והן על ידי הקלה על מעורבותם של ארגונים אחרים. ארגון ה-European Endowment for Democracy יוכל למלא תפקיד חשוב בעניין זה. על האיחוד האירופי לתמוך בפיתוח היכולות של אנשי מקצוע ומנהיגים מקרב החברה האזרחית במרחב השכנות, וזאת במסגרת תכניות דוגמת Civil Society Fellowships, מתוך הכרה בתפקיד החשוב של צעירים בהקשר זה.

במדינות רבות במרחב השכנות, זהויות ומסורות אתניות, דתיות ותרבותיות משפיעות באופן מכריע על אופן תפקודה של החברה. במהלך ההתייעצות הציבורית, התייחסו בעלי עניין לגורמים אלה וביקשו מן האיחוד האירופי לאפשר יותר בעלות משותפת. על האיחוד האירופי להרחיב לפיכך את הפנייה כלפי חוץ אל גורמים רלוונטיים בחברה האזרחית במובן הרחב ביותר שלה, כמו גם אל שותפים חברתיים.

¹ 13201/15 Council Conclusions 26 October 2015.

5. עדיפויות משותפות מוצעות לשיתוף פעולה

5.1 פיתוח כלכלי למטרות ייצוב

מדינות שותפות שנענו להתייעצות אותנו בבירור על העניין שיש להן באיחוד האירופי כשותף לפיתוח כלכלי ומודרניזציה, להשקעה ולפיתוח אפשרויות תעסוקה לצעירים. דבר זה מתקשר לעניין החזק הנמשך בניידות ובאפשרות לנסוע אל האיחוד האירופי ולעבוד בו.

פיתוח כלכלי וחברתי צריך לעמוד בלב התרומה של האיחוד האירופי לייצוב מרחב השכנות ולבניית שותפויות.

הגברת המשילות הכלכלית, חיזוק יציבות פיסקלית ותמיכה ברפורמות מבניות למען תחרותיות משופרת, צמיחה מכלילה ופיתוח חברתי מכליל הם פעולות מפתח לפיתוח חוסנה הכלכלי של מדינה. יציבות מקרו-כלכלית ורפורמה כלכלית במרחב השכנות הן בבחינת עדיפות, והאיחוד האירופי ימשיך לספק תמיכה, בעיקר באמצעות פעולות סיוע מקרו-פיננסיות. על האיחוד האירופי לקדם בניית יכולות והזדמנויות הכשרה חדשות כדי לסייע בפיתוח דור חדש של מנהלנים ציבוריים המסוגלים לספק ניהול כלכלי אפקטיבי ומכליל ותוצאות חברתיות בנות-קיימה. מודרניזציה של הכלכלה, טיפוח חדשנות, יצירת מקומות עבודה וחיזוק מיומנויות, וכן קידום לכידות כלכלית, חברתית וטריטוריאלית הם היבטי מפתח נוספים.

ניתן לגייס מספר כלים חדשים, אך גם הרבה מכשירים קיימים ביתר אפקטיביות, שיסייעו ביצירת תנאים טובים יותר בתחום התעסוקה והצמיחה. על האיחוד האירופי להגביר את שיתוף הפעולה עם המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים (IFIs), ובעיקר הבנק האירופי להשקעות (EIB), הבנק האירופי לשיקום ולפיתוח (EBRD), הבנק העולמי וקרן המטבע הבינלאומית (IMF) ועם ארגונים בינלאומיים רלוונטיים על פיתוח המגזר הפרטי ועל יוזמות המקדמות צמיחה ותעסוקה מכלילת ומשפרות את תנאי המחיה עבור אזרחים. בנוסף, יש לקדם פעולות לחיזוק שותפויות עם המגזר הפרטי ולהגביר את השימוש בגישות חדשניות, כגון שילוב בין מענקים והלוואות, כדרך חשובה למנף משאבים נוספים ולהגדיל את האפקט של הסיוע המוגש על ידי האיחוד האירופי.

סחר

ההתייעצות הראתה שגישה לשוק עודנה מרכיב מפתח, אך שיקפה תחושה שנדרשת יותר גמישות בהסכמי סחר.

* שאיפה ליצירת אזור כלכלי עם שותפות הנכנסות ל-DCFTA

* הסכמי סחר קלים וגמישים יותר עם אלה שאינן עושות זאת

כלי מרכזי לקידום שגשוג במסגרת המש"א היה עד כה הענקת גישה לשוק האיחוד האירופי. שכנות אחדות בחרו במסלול של אינטגרציה כלכלית הדוקה עם האיחוד האירופי. שלושה הסכמים על אזור סחר חופשי עמוק ומקיף (DCFTA: Deep and Comprehensive Free Trade Area) נחתמו עם שותפות מזרחיות (אוקראינה, רפובליקת מולדובה וגאורגיה) כחלק מהסכמי ההתאגדות (AAs). במרחב "השכנות הדרומית", DCFTA אחד (עם מרוקו) עומד בימים אלה למשא ומתן, ואילו שיתוח עם תוניסיה יצאו לדרך ממש לאחרונה. האיחוד האירופי יתמוך בשיתוח המתנהלות עם שותפות בדרום הים התיכון, בין השאר באמצעות גישה מבדילה, פרוגרסיבית וא-סימטרית המושתתת על

עדיפויות משותפות. האיחוד האירופי יתמוך באותן רפורמות פנימיות של השכנות המובילות ליישום הסכמים במתכונת AA/DCFTA והסכמים דו-צדדיים אחרים.

יישום מלא ואפקטיבי של הסכמים אלה הוא בגדר עדיפות מרכזית עבור המדינות השותפות להסכמי AA/DCFTA. הוא יעודד רפורמות וצמיחה בת-קיימה. כפי שנקבע בפסגות השותפות המזרחית בוויילנה ב-2013 ובריגה ב-2015, יישום ה-AA/DCFTA השונים, בלויית רפורמות, תביא את השותפות לכדי התקרבות (approximation) מקיפה לסטנדרטים בינלאומיים ולחקיקה ולסטנדרטים של האיחוד האירופי. הדבר יוביל להשתלבות כלכלית הדרגתית של השותפות בשוק הפנימי של האיחוד האירופי ומכאן ליצירת אזור כלכלי (economic area). חזון שאפתני כזה לאינטגרציה כלכלית בין השותפות הנוגעות בדבר והאיחוד האירופי בטווח הארוך הוא דבר רצוי. הוא יתרום גם למטרה לטווח ארוך של אזור רחב יותר של שגשוג כלכלי שיתבסס על כללי ארגון הסחר העולמי (WTO) ובחירות ריבוניות בכל רחבי אירופה ומעבר לה.

עם זאת, מספר מדינות שותפות אינן מעוניינות כיום לעבוד על פי מודל כזה. במקרה של מדינות שאינן מעוניינות להיכנס למשא ומתן על הסכם אזור סחר חופשי עמוק ומקיף, ננסה לקבוע במשותף חלופות אטרקטיביות ומציאותיות לקידום אינטגרציה ולחיזוק קשרי סחר והשקעות המשקפים אינטרסים משותפים. כל אימת שאפשר, יציע האיחוד האירופי יותר גמישות, עם אופציות קלות יותר, בצורה ההולכת מעבר להסכמי סחר קיימים – מועדפים או לא מועדפים – עבור מדינות הבוחרות שלא לשתף פעולה בכל התחומים למן ההתחלה.

בתור דוגמה, האפשרות לחתום על הסכמי הערכת התאמה וקבלה (ACAAs: Agreements on Conformity Assessment and Acceptance), המאפשרים תנועה חופשית של מוצרים תעשייתיים בסקטורים ספציפיים, מובנית בתוך הסכמי ה-AA/DCFTA. הסכמי ACAA עשויים להתאים גם למדינות מש"א אחרות שקשריהן החוזיים הנוכחיים עם האיחוד האירופי כוללים התקרבות בתחומים של תקינה טכנית, תקנים והערכת התאמה.

האיחוד האירופי ממשיך להיות מחויב לעידוד סחר בין האיחוד האירופי, מדינות מש"א שותפות ושותפות הסחר שלהן.

מודרניזציה כלכלית ויזמות

* תמיכה ברפורמות המייצרות סביבה טובה יותר לעסקים ולמשקיעים
* תמיכה בצמיחה על ידי תמיכה בחברות קטנות ובינוניות
* תמיכה בצמיחה באמצעות מודרניזציה של מגזרים קיימים והגוונה לסקטורים חדשים

האיחוד האירופי יתמוך בשותפות הפועלות למודרניזציה של משקיהן לטובת צמיחה חכמה ובת-קיימה על ידי קיום דיאלוג כלכלי, ייעוץ בקביעת מדיניות וגיוס סיוע כספי. הוא יקדם סביבה עסקית טובה יותר ורפורמות שיאפשרו השקעה רבה יותר וכן מקומות עבודה רבים וטובים יותר. הוא יתמקד בנוסף בתמיכה במגזר החברות הקטנות והבינוניות (SME), שהוא היצרן הראשי של מקומות עבודה (וכבר נתמך במסגרת קרן ה-DCFTA), בעיקר על ידי חתירה לשיפור הגישה למימון ולמידע. רפורמות לתמיכה בפיתוח כלכלי וחברתי (כגון פיתוח מיומנויות, הגנה חברתית, חינוך, מים ובריאות) צריכות לזכות לעידוד ולתמיכה.

מחקר, מדע וחדשנות הם חיוניים ליצירת מקומות עבודה טובים ויציבים במרחב השכנות, כך שיש לעודד מודרניזציה והגוונה של כלכלות על ידי הקלה על השתתפות מוגברת של מדינות ממרחב

השכנות ביזמות של האיחוד האירופי, כגון ה-Enterprise Europe Network, תכנית Horizon 2020 ו-COSME של האיחוד האירופי, רשת GÉANT, ועל ידי קידום הרעיון של "התמחות חכמה" כפי שפותח במדיניות האזורית של האיחוד האירופי לתכנון אסטרטגיות מחקר וחדשנות. יש לעודד את פיתוחו של "מרחב ידע וחדשנות משותף" בין האיחוד האירופי ושכנותיו ממזרח ומדרום, תוך שימוש בידע מדעי כדי ליצור מקומות עבודה מבוססי-ידע ולמשוך משקיעים לעסקים חדשניים באיחוד האירופי ובמרחב השכנות. האיחוד האירופי ימשיך להתאים ולשלב עדיפויות משותפות בתחום המחקר והחדשנות באמצעות תכניות משותפות – כגון "השותפות למחקר ולחדשנות באזור הים התיכון" (PRIMA) – והתאגדות של מדינות שכנות בתכנית Horizon 2020.

מגזר החקלאות הוא ספק משמעותי של מקומות עבודה בהרבה מדינות שותפות, ועל האיחוד האירופי להמשיך לתמוך במדיניות בנות-קיימה ומכלילת ובהשקעה במודרניזציה של המגזר, כמו גם בהגוונה לפעילויות אחרות המייצרות הכנסה באזורי הכפר כאשר יש צורך בכך. האיחוד האירופי יתמוך בכלכלה העושה שימוש יעיל במשאבים על ידי התמודדות עם אתגרים סביבתיים כגון הגרעת משאבים טבעיים או התחרות סביבם. בדומה לכך, על האיחוד האירופי לתרום גם לפיתוח כלכלות ימיות, תוך עבודה משותפת לקראת חזון משותף לשימוש בר-קיימה בימים משותפים.

יש להגביר את התמיכה בכלכלה הדיגיטלית, להאחיד את הסביבות הדיגיטליות בין האיחוד האירופי לשכנותיו. הדבר ייצור מקומות עבודה, צמיחה וחדשנות, ויפעל במיוחד לטובת הצעירים מבחינת הזדמנויות חינוכיות ותעסוקתיות, בין אם במקום או מרחוק, והזדמנויות להקמת עסקים שהשקעת ההון הראשונית בהם נמוכה.

תעסוקה וכשירות להעסקה: דגש על צעירים

* התמקדות בעבודות ומיומנויות, במיוחד אצל הצעירים
* הגברת התמיכה ב- Erasmus+
* דגש חדש על הכשרה מקצועית
* תמריצים חדשים לניידות מוחות

האיחוד האירופי יכול לסייע בשיפור כשירותו להעסקה של כוח העבודה המקומי, ולעזור למקד מאמצים בפיתוח מיומנויות ויכולות וביצירת הזדמנויות, במיוחד עבור גברים ונשים צעירים. פעילות זו צריכה לנוע בטווח שמתמיכה בטיפול חינוך מחוץ לכותלי בית הספר ("למידה בלתי פורמלית"), עבור בהקלת הגישה לחינוך יסודי ותיכוני ומאבק באנאלפביתיות, ועד הבטחת פיתוחן של מיומנויות, חניכיות והכשרות במקום העבודה. האיחוד האירופי יגביר במידה ניכרת את היקף המעורבות של שותפות שכנות בתכנית Erasmus+, ובכלל זה ידאג לרמת מימון גבוהה יותר. יש להקדיש תשומת לב מיוחדת גם להקלה על השתתפותם בתכנית Erasmus+ של מוסדות להשכלה גבוהה מאזורי סכסוך.

האיחוד האירופי יעודד ניידות בחינוך ובהכשרה מקצועיים, כדי שיתאפשר לו להעניק תמיכה רבה יותר בתחום מכריע זה. כמו כן, יתמוך האיחוד האירופי בניידות של אנשים מאירופה וממדינות שכנות שעברו הדרכה ומבקשים להתנסות בעבודה מחוץ לארצם.

האיחוד האירופי ייוועץ בשותפות בעניין הקמת פאנל לנושא תעסוקה וכשירות להעסקה של צעירים במסגרת "השותפות המזרחית". כמו כן, יעודד האיחוד האירופי חילופי מידע ומומחים בנושאי חינוך, הכשרה ומדיניות צעירים בין מדינות בדרום הים התיכון במסגרת פורומים קיימים לשיתוף פעולה באזור. האיחוד האירופי יזמין את ה-European Training Foundation למלא תפקיד פעיל בהקשר זה.

האיחוד האירופי יתמוך במדיניות המביאות להתאמת המיומנויות מול הצרכים בשוק העבודה, לשיפור שיתוף הפעולה בין האקדמיה לתעשייה ולפיתוח כשירותם של סטודנטים להתקבל למשרות מבוססות-ידע בנות-קיימה; הוא יקדם גם תכניות תמרוץ במטרה להניע אנשים אשר למדו או רכשו מיומנויות באיחוד האירופי לשוב לארץ מוצאם.

שותפויות למען צמיחה

* פיתוח שותפויות לתמיכה בהשקעות ובמודרניזציה כלכלית
* מעורבות רבה יותר של המגזר הפרטי במטרה להמריץ השקעות ורפורמות
* בריתות חדשות בין גורמים מן המגזר הפרטי, האיחוד האירופי, מדינות-חברות ומוסדות פיננסיים בינלאומיים התומכים באסטרטגיות למען צמיחה, תעסוקה או צעירים

האיחוד האירופי יפתח, יחד עם שכנות המעוניינות בכך, שותפויות רוחביות לתמיכה בצמיחה, תעסוקה ומודרניזציה כלכלית. הדבר יביא יחדיו את המגזר הציבורי והפרטי, את האיחוד האירופי ומדינות-חברות המעוניינות בדבר, מוסדות פיננסיים בינלאומיים ושותפים נוספים שבכוחם לסייע למדינה נתונה להתפתח בהתאם לאסטרטגיה של התמחות חכמה.

האיחוד האירופי יעודד, בפרט, יזמים לפעול ישירות מול שותפים במרחב השכנות. משלחות דיפלומטיות כלכליות לשותפות המשתייכות למש"א צריכות להתקיים באופן שיטתי יותר, תוך גיוס אפקטיבי יותר של עסקים אירופיים לקידום סחר והשקעות במרחב השכנות. משלחות כאלה ינוצלו בנוסף כדי לספק למדינות שכנות שותפים מתאימים שיעניקו תמיכה מעשית סביב אתגרים נקודתיים בתחום הפיתוח הכלכלי, לרבות חיזוק בסיס המיומנויות שלהן, היזמות שלהן והגוונת הפעילות הכלכלית שלהן.

תחבורה וקישוריות

ההתייעצות איששה תמיכה לקישוריות משמעותית יותר כתחום מפתח לשיתוף פעולה
* הרחבת רשתות TEN-T לשותפות מזרחיות
* זיהוי רשתות אזוריות בדרום שייכללו בקווים המנחים של ה-TEN-T

שיתוף פעולה סביב קישוריות תחבורתית ותקשורת תורם לפיתוח הכלכלי של המדינות השותפות ועשוי להוות אמצעי לטיפול דיאלוג ונקודת מוצא לשיתוף פעולה אזורי ביניהן. במזרח, מערכת תחבורה בטוחה ובת-קיימה, שתהיה מחוברת ל-Trans-European Transport Network (TEN-T), היא תנאי המפתח לקידום צמיחה כלכלית בין שותפות המש"א לאיחוד האירופי. על האיחוד האירופי להרחיב, אפוא, את רשת ה-TEN-T שלו אל השותפות המזרחיות ולקדם – יחד עם המוסדות הפיננסיים הבינלאומיים ושותפים אחרים – את ההשקעה הנדרשת ברשת המורחבת הזאת.

בדרום, יש לשאוף להתקרבות (convergence) ולהאחדה רגולטוריות בהתאם לתכנית הפעולה האזורית לתחבורה 2014-2020 המתייחסת לתחבורה ימית, לתעופה, רכבות, כבישים ותחבורה עירונית. במקביל צריך האיחוד האירופי לזהות פרויקטים תשתיתיים אזוריים בעדיפות ולהכין את המפות האינדיקטיביות של Trans-Mediterranean Transport Network העתידית.

מרחב תעופה משותף יקודם על ידי יישום הסכמים שנחתמו עד כה עם גאורגיה, ירדן, ישראל, מולדובה ומרוקו (ובקרוב אוקראינה) ומשא ומתן על הסכמים חדשים. עוד צריך האיחוד האירופי

לסייע לשותפותיו בכל הנוגע ליכולתן ליהנות מהאוטוסטרדות הימיות (Motorways of the Seas) עם תשתית נמלים משופרת ושירותים קשורים משופרים.

בנוסף לכך, יפעל האיחוד האירופי למען התקרבות עם שותפותינו בתחום התקשורת באמצעות קבוצות אזוריות של רגולטורים במזרח ובדרום בהתאמה, ולמען שיתוף פעולה נוסף בתחום החלל עם שותפות המגלות בכך עניין.

ביטחון אנרגטי וצעדים בתחום האקלים

ההתייעצות חשפה תמיכה חזקה בהענקת משקל רב יותר לשיתוף פעולה אנרגטי במסגרת המש"א, הן כאמצעי ביטחוני (ריבונות בתחום האנרגיה) והן כאמצעי לפיתוח כלכלי בר-קיימה * תמיכה בעצמאות אנרגטית רבה יותר על ידי תמיכה בהגוונה של מקורות האנרגיה, שיתוף פעולה טוב יותר סביב נצילות אנרגטית, ומעבר לכלכלה דלת-פחמן * מסגרת חדשה לשיתוף פעולה עם שותפות שמעבר למרחב השכנות

במטרה לבנות איחוד חסון בנושאי אנרגיה, שבלבו מדיניות אקלים שאפתנית, האיחוד האירופי מחויב לחיזוק הדיאלוג שלו בתחום האנרגיה עם מדינות המש"א בנושאים של ביטחון אנרגטי, רפורמות בשוק האנרגיה וקידום מקורות אנרגיה בני-קיימה. האיחוד האירופי מסתמך במידה רבה על סביבת השכנות שלו לייצור ולהובלה של אנרגיה בצורה בטוחה ומאובטחת הניתנת לחיזוי, ולכן עליו לחזק את הדיאלוג שלו עם מדינות שותפות בנושא ביטחון אנרגטי וייצור בר-קיימה. לא פחות מכך, אנרגיה היא גורם חיוני להתפתחותן היציבה וחוסןן של השותפות עצמן.

ההכנסה של כמה מן השותפות שלנו ממשאבי האנרגיה שלהן או ממיקומן כמדינות מעבר היא משמעותית או משמעותיות בפוטנציה. ברם, היציבות הכלכלית של כל השותפות תלויה במידה כזו או אחרת באיזון לאורך זמן בין צריכת האנרגיה שלהן ופרופיל ייצור או אספקת האנרגיה שלהן. כמה מדינות שותפות במזרח חשופות לתלות יתר בספקים ספציפיים, ולפיכך יש להן אינטרס חיוני להגדיל את הריבונות על ידי הגוונת מקורות האספקה שלהן. האיחוד האירופי ימשיך לתמוך במאמצים כאלה. מדינות אחרות בדרום יצטרכו להתמודד גם הן עם אתגרים בניהול הביקוש הגובר לאנרגיה אצלן.

יזמות כגון יצירת כושר הזרמת גז בכיוון ההפוך לאוקראינה, השלמת פרוזדור הגז הדרומי וניצול מיטבי של מקורות האנרגיה החדשים שנתגלו לאחרונה תוך הערכה ומניעה של הסיכונים הפוטנציאליים הן חשובות להשגת ביטחון אנרגטי פאן-אירופי.

שיתוף פעולה מוגבר סביב נצילות אנרגטית, מקורות אנרגיה מתחדשים, ניהול הביקוש וצעדים למען מיתון השינוי האקלימי וההסתגלות אליו יעזרו לפתח כלכלות שהן יותר יעילות, תחרותיות, חסונות ויציבות תוך הגדלת הריבונות האנרגטית והפחתת פליטות. קידום יישומו המלא של הסכם האקלים של פאריס הצפוי וספחיו, לרבות, בפרט, המחויבויות מצד שותפותינו, הוא חשוב לצורך עמידה במטרות אלה. האיחוד האירופי יפעל לשיתוף שיטות עבודה מיטביות ויבצע מחקר משותף, בין השאר על ביטולן ההדרגתי של סובסידיות לדלק מאובנים, תוך הנהגת ניטור פליטות מהימן, מסגרות דיווח ואימות, וכן – בטווח הארוך יותר – מערכות לסחר בפליטות, כאלה שניתן יהיה לחבר למערכת הסחר בפליטות של האיחוד האירופי מרגע שהן מוכנות.

כדי להגדיל את ההזדמנויות להשקעה וסחר, יגביר האיחוד האירופי את האינטגרציה המלאה של שוקי האנרגיה עם רפובליקת מולדובה, אוקראינה וגאורגיה באמצעות קהילת האנרגיה. על האיחוד האירופי לפעול גם לקירוב רגולטורי עם שותפות אחרות במגזרים שיש לגביהם עניין משותף. למדינות השותפות של "השכנות הדרומיות" יציע האיחוד האירופי שיתוף פעולה, מותאם ספציפית

לכל מדינה, לצורך קידום הייצור, ההפצה, הסחר והצריכה היעילה של אנרגיה. בתור צעד ראשון, יעבוד האיחוד האירופי עם שותפות המעוניינות בכך ועם סוכנות האנרגיה הבינלאומית כדי לבצע סקירות מקיפות של מדיניות האנרגיה במדינה, אשר תכלול את מצאי החסמים להשקעות באנרגיה וזיהוי של הרפורמות המתבקשות.

האיחוד האירופי יתמוך בשיתוף פעולה תת-אזורי, במידה ששיתוף פעולה כזה מתאים, במזרח אגן הים התיכון, במגרב ובדרום הקווקז. מעבר לגבולות מרחב השכנות, צריך יהיה לעשות שימוש במסגרת נושאית חדשה לגיבוש עבודה עם שותפות כגון תורכיה, קזחסטן, טורקמניסטן, ובאופן פוטנציאלי עיראק ואיראן. הדבר יאפשר עבודה והשקעות חוצות-אזורים סביב סוגיות אלה, בהסתמך על יזמות מוצלחות כגון INOGATE. בהינתן התנאים המתאימים, יוכל האיחוד האירופי לשקול להגדיר מחדש את יחסיו עם רוסיה בתחום האנרגיה, על בסיס המשפט הבינלאומי והאירופי.

5.2 הממד הביטחוני

ההתייעצות גילתה רצון נפוץ מאוד לראות את נושא הביטחון מקבל משקל רב יותר במסגרת המש"א, על מנת להקנות למדינות השותפות חסינות רבה יותר נגד איומים שהן נתונות להם בהווה. ההתמקדות החדשה בביטחון תפתח מגוון רחב של תחומים חדשים לשיתוף פעולה במסגרת המש"א. שיתוף הפעולה עשוי לכלול רפורמות במגזר הביטחוני, שמירה על גבולות, טיפול בטרור וברדיקליזציה, וניהול משברים.

ביוני 2015, שבה המועצה האירופית והצהירה על הצורך להעצים שותפות ולאפשר להן למנוע ולנהל משברים, בין השאר באמצעות פרויקטים מוחשיים של בניית יכולות במסגרת גיאוגרפית גמישה. לנוכח האתגרים הביטחוניים הספציפיים הניצבים בפני השותפות, על האיחוד האירופי להתמקד בהגברת שיתוף הפעולה סביב רפורמות בסקטור הביטחוני. המש"א החדשה, שתתבסס הלאה על ה-European Agenda on Security², תיתן עדיפות להתמודדות עם הטרור ומניעת הקצנה; סיכול פשיעה ושחיתות חמורות ומאורגנות בהיקף חוצה-גבולות; שיפור שיתוף הפעולה המשפטי בעניינים פליליים, ומלחמה בפשעי סייבר – כל זאת, תוך כיבוד מלא של שלטון החוק והמשפט הבינלאומי, לרבות המשפט הבינלאומי בתחום זכויות האדם.

עבודה יזומה עם שותפות במרחב השכנות נחוצה כדי לטפל בשורשי האיומים חוצי-הגבולות ולתרום לאבטחת גבולות משותפים. יחד עם מדינות שותפות המעוניינות בכך, יש להגביר את שיתוף המידע ובניית היכולות כדי להתמודד עם איומים חוצי-גבולות. בנוסף לכך, המש"א החדשה תתמודד עם אתגרים ביטחוניים רוחביים הקשורים להגירה, כגון הברחת מהגרים, סחר בבני אדם, לכידות חברתית ושמירה על/ניהול גבולות.

מאמצים נוספים יושקעו כדי למסד ולחזק את יישום החלטה 1325 של מועצת הביטחון של האו"ם לגבי נשים, שלום וביטחון, את החלטות ההמשך שלה וכן הסתכלות מגדרית בעת תכנון, יישום ובדיקה במסגרת מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת (CSDP).

רפורמה בסקטור הביטחוני: בכוונת האיחוד האירופי להגביר את הפנייה בהצעת סיוע לרשויות המופקדות במדינות שותפות על ענייני ביטחון. מדינות שותפות המעוניינות בכך צריכות להיתמך במסגרת הרפורמה שהן עורכות במערך הביטחון האזרחי והצבאי. שיתוף פעולה כזה עשוי לכלול

² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.

ייעוץ בענייני אסטרטגיה ומדיניות, פעילויות לבניית מוסדות ויכולות, דיאלוגים עם החברה האזרחית, ותמיכה בתכניות ביטחון קהילתיות.

התמודדות עם טרור ומניעת הקצנה: איום הטרור והרדיקליזציה פוגע הן באירופה והן בשכנותיה. האיחוד האירופי יגביר לפיכך את העבודה עם שותפותיו בתחום המלחמה בטרור, שתכלול מניעת רדיקליזציה, מאבק בקיצוניות אלימה, תמיכה בתגובות המערכת המשפטית הפלילית נגד הטרור, וכן פעילות-נגד לדיכוי מימון הטרור באמצעות מסגרות מתאימות נגד הלבנת כספים. עירוב החברה האזרחית, ובעיקר ארגוני נוער, במניעת רדיקליזציה יהיה חיוני. רשת המודעות לרדיקליזציה (RAN: Radicalisation Awareness Network), שכבר קיימת, והמרכז המצוינות (Centre of Excellence) שהוקם לאחרונה תחתיה יישמשו כבמה חיונית לחילופי מידע ומומחים ולשיתוף פעולה. התמודדות עם סוגיות רחבות יותר כגון טיפול משפטי בלתי אפקטיבי, אי שוויון מגדרי, דברי שטנה, אבטלת צעירים, ואנאלפביתיות תהיה גם היא חלק ממאמץ דה-רדיקליזציה במעגל הרחב יותר. דיאלוג חוצה-תרבויות, כגון זה שמעודדת קרן אנה לינד, יהיה מרכיב מפתח.

סיכול פשע המאורגן: פשע מאורגן ושחיתות יכולים לאיים על היציבות באזור הרחב יותר. על האיחוד האירופי להגדיל את התמיכה במדינות שותפות במאבקן נגד פשיעה בינלאומית חמורה ומאורגנת, ובכלל זה המאבק נגד הברחת מהגרים וסחר בבני אדם ופירוקן של רשתות פשע על ידי קידום השימוש בחקירות פיננסיות כהשלמה לכלים משפטיים פליליים גרידא. לצורך כך, התקבלה המחויבות, במסגרת ה-European Agenda on Security³, להרחיב את עבודת ה-Policy Cycle (בנושא פשיעה חמורה ומאורגנת) אל מדינות שכנות. על האיחוד האירופי לבחון גם את האפשרות לערב מדינות שותפות ברשתות קיימות של חקירות פיננסיות (כגון רשתות של Financial Intelligence Units). יתר על כן, האיחוד האירופי ימשיך לעבוד עם מדינות שותפות על פעילות נגד סחר בלתי חוקי בבני אדם, סחר בלתי חוקי בנשק קל ועל שיתוף פעולה בנושא סמים, ויתמוך בהן ביישום מדיניות סמים לאומית משולבת ומאוזנת. במידת הנדרש, ישאף האיחוד האירופי לשפר את המסגרת המשפטית לשיתוף פעולה משפטי ומשטרי עם מדינות שותפות ולפעול ליישומה. יחד עם האינטרפול, יש לבחון את הצורך לבנות יכולת נוספת בתחום אכיפת החוק במדינות שכנות ולעבוד על אפשרות חילופי מידע עם המדינות-החברות והיורפול. יחד עם Eurojust, יקדם האיחוד האירופי מעורבות חזקה יותר ושיתוף פעולה על מנת להקל את שיתוף הפעולה המשפטי בכל החקירות המתנהלות סביב פשעים חמורים.

מלחמה בפשעים מקוונים: ה-Cybersecurity Strategy של האיחוד האירופי⁴ מעמידה את המסגרת המבצעית לשיתוף פעולה נוסף עם שותפות במרחב השכנות. על האיחוד האירופי יהיה להציע סיוע לבניית יכולות בתחום האבטחה הקיברנטית ותשתיות מידע עמידות, בנושא המלחמה בפשעים מקוונים וטרור מקוון, בין השאר באמצעות ניתוח איומים, עידוד התמחות באכיפת החוק, הכשרה משפטית ותמיכה ביצירת מדיניות, מוסדות ואסטרטגיות לאומיים רלוונטיים במדינות שאינן שייכות לאיחוד האירופי. האיחוד האירופי ימשיך לקדם את אשרורה ויישומה של אמנת בודפסט על פשעי מחשב יחד עם שותפותיו במרחב השכנות. האמנה מספקת מודל לניסוח חקיקה לאומית נגד פשיעה מקוונת כמו גם בסיס לשיתוף פעולה בינלאומי בתחום זה.

הפחתת סיכונים כימיים, ביולוגיים, רדיולוגיים וגרעיניים: סיוע למדינות שותפות בשיפור היערכותן וכושר התגובה שלהן, לרבות באמצעות מרכזי מצוינות במימון האיחוד האירופי.

³ The European Agenda on Security (COM(2015)185 final).

⁴ Cybersecurity Strategy of the European Union: An Open, Safe and Secure Cyberspace (JOIN(2013) 1 (final).

שיתוף פעולה במסגרת **מדיניות הביטחון וההגנה המשותפת (CSDP)** והתמודדות עם סכסוכים מתמשכים: מסגרות שהוקמו תחת ארכיטקטורת הביטחון וההגנה של האיחוד האירופי יכולות לשמש כפורומים להחלפת שיטות מיטביות, לשיתוף פעולה סביב יעדים משותפים ולבניית יכולות. לפיכך, תינתן זריקת מרץ חדשה לשיתוף פעולה בעניינים הקשורים ל-CSDP. על מנת לטפח רוח של שותפות ואחריות משותפת – על בסיס של התייחסות לכל מקרה לגופו – יש מקום לקדם את השתתפותן של מדינות שותפות במשלחות ובמבצעים הנערכים במסגרת ה-CSDP, ב-Battlegroups של האיחוד האירופי, ואת חיבורן לתכניות ולסוכנויות רלוונטיות כגון סוכנות ההגנה האירופית (European Defence Agency) והמכללה האירופית לביטחון והגנה (European Security and Defence College). האיחוד האירופי ישאף לכונן דיאלוגים בשאלות של ביטחון והגנה עם מדינות שותפות ולאפשר את השתתפותם של פקידים וקצינים ממדינות שותפות בקורסים במכללות ביטחוניות רלוונטיות. בהתאם לגישה הכוללת של האיחוד האירופי לסכסוכים ולמשברים חיצוניים, ייעשה שימוש בכל האמצעים הקיימים, לרבות – כאשר הדבר נדרש, במשלחות ומבצעים המתנהלים במסגרת ה-CSDP או בנציגים המיוחדים של האיחוד האירופי – כדי לתמוך בניהול משברים וביישוב סכסוכים מתמשכים בסביבת השכנות.

ניהול משברים ותגובה למשברים: על האיחוד האירופי לבנות את יכולותיהן של מדינות שותפות בתחום ההתערעה המוקדמת, המניעה והמוכנות, ולהציע לשם כך שותפויות קרובות בתחום ההגנה האזרחית ושיתוף פעולה עם מנגנון ההגנה האזרחית של האיחוד האירופי. כמו כן, ישים האיחוד האירופי דגש חזק יותר על היבטים של ביטחון בריאותי על ידי חיזוק יכולותיהן של מדינות שונות לתת מענה אפקטיבי לאיומי בריאות, ובהם מחלות מדבקות. בכפוף להחלטה אד הוק, ניתן יהיה גם לשקול גישה לתמונות לוויין ממרכז הלוויינים של האיחוד האירופי לאור צרכי התגובה למשבר נתון. גמישות בתכנון ושימוש במכשירים פיננסיים של המש"א ובמכשירים פיננסיים אחרים יהיו חיוניים במסגרת גישה זו. לפיכך יובטח תיאום הדוק בין עבודת הביטחון שתבצע במסגרת ה-ENI לפעילויות CFSP/CSDP רחבות יותר, לעבודות מדינות החברות באיחוד האירופי בציר הדו-צדדי, ולארגונים בינלאומיים רלוונטיים. סינרגיות עם כלים אחרים צריכות גם הן להיבדק לצד קשרים לעבודה על סיוע הומניטרי עקרוני ומבוסס-צרכים, וכן חוסן וייצוב. בהתאם לגישה הכוללת, מעורבותן של מדינות החברות באיחוד האירופי וסוכנויות של האיחוד האירופי תהיה חיונית הן לתכנון התמיכה והן ליישומה במגזר הביטחוני.

5.3 הגירה וניידות

את העניין הניכר של שותפות ביתר ניידות בכיוון האיחוד האירופי מאששת ההתייעצות, אשר נערכה על רקע זרמים גדולים של מהגרים ופליטים שעברו לעתים קרובות במדינות שכנות. המש"א תשקף שיתוף פעולה מוגבר בנושא ההגירה – הסדירה והבלתי סדירה כאחת.

- * הגדלת שיתוף הפעולה עם מדינות שותפות שמעבר למרחב השכנות
- * הגדלת התמיכה באלה הקולטים פליטים ועקורים ועוזרים להם
- * הגדלת שיתוף הפעולה סביב גורמי היסוד להגירה בלתי סדירה ועקירה כפויה
- * שיתוף פעולה אפקטיבי סביב החזרות לארצות מוצא, אישורי כניסה חזרה לארצות מוצא והיקלטות בת-קיימה מחדש בתוכן
- אך גם
- * זיהוי טוב יותר של פערי מיומנויות באיחוד האירופי במטרה לאפשר הגירה חוקית המועילה לשני הצדדים
- * תמיכה משופרת בהגירה מעגלית
- * עידוד הכרה בהכשרות
- * השקת דיאלוגים בנושא ניידות אקדמית

כפי שמשבר הפליטים האחרון מלמד, התייחסות לגורמים העומדים בשורש ההגירה הבלתי סדירה והעקירה הכפויה היא נדבך מרכזי בייצוב מרחב השכנות.

סדר היום האירופי בענייני הגירה (European Agenda on Migration); מסקנות המועצה האירופית מן ה-25-26 ביוני וה-15-16 באוקטובר; הוועידה רמת הדרג מן ה-8 באוקטובר בנושא הציר העובר במזרח הים התיכון / מערב הבלקן, ופסגת ולטה בנושא הגירה מן ה-11-12 בנובמבר 2015 – כל אלה מאששים את התנופה הפוליטית החדשה להעמקת שיתוף הפעולה עם שותפות המש"א.

פיתוח שותפויות על בסיס גישה משולבת

שיתוף הפעולה עם שותפות בנושא הגירה וניידות העמיק בשנים האחרונות באמצעות כמה דיאלוגים מרחיקי-לכת בנושא אשרות ומספר שותפויות בעניין ניידות (Mobility Partnerships). כמו כן מוסדו דיאלוגים עם מדינות שותפות אחרות במזרח ובדרום. האיחוד האירופי מחויב לחיזוק שיתוף הפעולה עם מדינות שכנות ומדינות שמעבר למרחב השכנות – לא פחות מכך עם מדינות במערב הבלקן, תורכיה, מדינות במעגל הרחב יותר של המזרח התיכון, אזור הסאהל וקרן אפריקה. כדי לעודד רפורמות ולחזק את מחויבותן של שותפותינו לפעול במסגרת שותפות הדוקה יותר, תגובש אבחנה בין מדינות שותפות, ותתבצע עבודה הדוקה יותר בענייני ויזה וניידות עם אותן מדינות המוכנות לנהל שיחות עם האיחוד האירופי, שיכללו דיאלוגים עם שותפות על ליברליזציה והקלות סביב אשרות.

כבר היום מתקיימים דיאלוגים אזוריים כגון תהליכי רבאט וחרטום בדרום, ותהליכי בודפשט ופראג במזרח, כמו גם במסגרת ה-Eastern Partnership Panel on Migration and Asylum למען שיתוף פעולה ותכנון תוך-אזורי. ניתן יהיה לפתח מסגרת נושאית כדי לאפשר שיתוף פעולה אפקטיבי יותר בתחום ההגירה עם מדינות שאינן חברות במרחב השכנות.

קידום הגירה וניידות בעלות תועלת הדדית

לצד מאמצי ההתמודדות עם ההגירה הבלתי סדירה, ממשיך האיחוד האירופי להאמין כי יש לעודד ניידות וקשרים בין אנשי מקצוע מתחומים שונים. האיחוד האירופי מתכוון לקדם כלים טובים יותר על מנת לזהות פערי מיומנויות בשוק העבודה האירופי ולעודד הכרה בכישורים המקצועיים של אזרחי חוץ העובדים בתוך האיחוד האירופי.

האיחוד האירופי יחזק את המסגרת המשפטית שלו ויקדם את יישומה המלא והמותאם בהתחשב במצב הספציפי של שותפות שונות במש"א.

במארס 2016, מתעתדת הנציבות להציג עדכון לדירקטיבת ה-Blue Card של האיחוד האירופי, כדי לשפר ולהקל עוד יותר את כניסתם אל האיחוד האירופי ומגוריהם בו של בעלי מיומנויות גבוהות שמוצאם ממדינות שאינן חברות בו. על האיחוד האירופי לאפשר את הרחבת הניידות האקדמית ולשפר את המסגרת המשפטית הקובעת את תנאי הכניסה והמגורים באיחוד האירופי החלים על אזרחים ממרחב השכנות המגיעים למטרות מחקר, לימודים, חילופי תלמידים, הכשרה ושירות התנדבותי.

האיחוד האירופי ישתף פעולה עם מדינות המש"א כדי לעודד את ההקלה בהכרה במיומנויות וכישורים ולהתקדם בכיוון זה.

בשיתוף עם מדינות-חברות, נקדם תכנית הגירה לכוח עבודה מיומן, לרבות אפשרות להציע תכניות מועדפות לאזרחיהן של אלה מבין מדינות המש"א המוכנות להתדיין עם האיחוד האירופי על שיתוף פעולה נוסף בתחום הגירה.

תיוסד פלטפורמה לדיאלוג עם עסקים, איגודים מקצועיים ושותפים חברתיים כדי להיטיב להעריך את צרכי שוק העבודה ואת התפקיד שהגירה עשויה למלא בהקשר זה. בטווח הארוך יותר, תהיה תועלת בגישה חדשה להגירה חוקית, בהתבסס על הדוגמה של מערכות "הבעת העניין" המאפשרות למעסיקים לזהות פונים מועדפים מתוך מאגר של מועמדים שנבחרו מראש.

בדומה לכך, השאיפה תהיה למצוא דרכים אפקטיביות יותר לבנות קשרים עם קהילות בתפוצות, לחזק תכנית ניידות אזוריות – לרבות ניידות דרום-דרום, ולעבוד על הגירה מעגלית, בין השאר על ידי זיהוי תכניות במגזרים רלוונטיים (כמו חקלאות או תיירות, למשל) בהתאם לדירקטיבת העובדים העונתיים משנת 2014. על האיחוד האירופי לקדם בנוסף תכניות הגירה בחברות קטנות ובינוניות ותכניות הכשרה ליזמים במדינות אירופיות.

על האיחוד האירופי לשקול בנוסף לאפשר לאנשים המתגוררים זמנית באיחוד האירופי לעסוק בפעילות עסקית, מקצועית או אחרת בארץ מוצאם תוך שמירה על כתובת מגוריהם העיקרית באחת המדינות-החברות. סוגיות הנוגעות להעברה יעילה של העברות כספים חזרה לארץ המוצא צריכות גם הן להידון.

ניצור קרן הזנק חדשה (Startback) שתספק הון לקידום "ניידות מוחות". קרן זו תתמוך במהגרים השבים לארצות המוצא שלהם לאחר שהותם באיחוד האירופי, כך שיתאפשר להם להשתלב מחדש ולתרום לפיתוח הכלכלי והחברתי המקומי מן המיומנויות והידע שרכשו.

האיחוד האירופי ימשיך לטפח נרטיב ריאליסטי והוגן בנושא ההגירה ולהילחם בתוקף בגזענות ואפליה על כל צורותיהן וגילוייהן תוך קידום דיאלוג בין-תרבותי, רבגוניות תרבותית והבנה הדדית.

הבטחת הגנה לאלה הזקוקים לה

אזור השכנות של האיחוד האירופי במעגל הרחב יותר מכיל בתוכו כמה משברים גדולים ומתמשכים ומאכלס בתוכו קרוב לארבעים אחוזים מכלל הפליטים והעקורים בעולם. האיחוד האירופי זקוק, אפוא, למענה משולב ומקיף יותר המקדם זיקות בין צרכים הומניטריים קצרי מועד ותגובות לטווח ארוך יותר במישור הפיתוח ובמישור הביטחון.

על האיחוד האירופי יהיה לסייע למדינות שותפות בפיתוח מערכות המקלט וההגנה שלהן על ידי תמיכה במי שנעקרו בעקבות סכסוכים, בדגש מיוחד על ילדים פליטים שאינם מלווים, כדי להבטיח שצרכיהם הבסיסיים נענים, שזכויות האדם שלהם זוכות להגנה ושהפוטנציאל הסוציו-כלכלי והאנושי שלהם אינו יורד לטמיון ועומד לרשות חברות וקהילות מארחות. התכניות החדשות לפיתוח ולהגנה אזוריים (RDPPs: Regional Development and Protection Programmes) בצפון אפריקה ובקרן אפריקה אשר יתחילו לפעול ב-2016, בנוסף ל-RDPPs הקיימים במזרח התיכון (ירדן, לבנון ועיראק) ימלאו תפקיד מכריע בהשגת מטרה זו. מטרתן היא לתמוך במדינות שותפות המארחות מספר רב של עקורים באמצעות בניית יכולות וסיוע, בראש ובראשונה בתחום ההגנה

והמקלט הבינלאומיים, בין השאר על ידי הגדלת החוסן של אוכלוסיות שנעקרו בכוח ושל הקהילות המארחות אותם.

התמודדות עם הגירה בלתי סדירה

האיחוד האירופי יעבוד עם מדינות המש"א כדי לטפל בשורשי ההגירה הבלתי הסדירה – הן של אזרחים שלהן והן של כאלה העוברים דרך מדינתם – ולהחלישם.

האיחוד האירופי יפעל עמן להשבתם בצורה מכובדת והמאפשרת קיום של אנשים שאינם רשאים, או כבר איבדו את זכותם, לשהות באיחוד האירופי, בין השאר על ידי סיכום ויישום מלא של הסכמי אישור כניסה חזרה לארץ המוצא ותכניות חזרה מרצון וקליטה מחדש, בהתאם לתכנית הפעולה של הנציבות בנושא החזרות. האיחוד האירופי יסייע בנוסף למדינות במרחב המש"א לגבש מדיניות החזרה משלהן שתאפשר להן להשיב אנשים למדינות מוצא שלישיות. יש לפתח הלאה מנגנונים מתאימים כדי להבטיח שהשבים לארץ מוצאם יוכלו להשתלב בחזרה ולתרום לכלכלה ולחברה המקומית. כל הכלים יגויסו למען הרחבת שיתוף הפעולה בענייני החזרה ואישור הכניסה בחזרה, ובכך יינתן לעניין זה האחרון מקום מרכזי בכל הדיאלוגים עם מדינות מוצא ומעבר של מהגרים בלתי סדירים.⁵

על האיחוד האירופי להגדיל את התמיכה במאמצים למצוא אסטרטגיות לאומיות ואזוריות להתמודדות עם הברחת מהגרים וליצור סטנדרטים משולבים לניהול גבולות, תוך עבודה עם סוכנויות רלוונטיות של האיחוד האירופי.

הגברת שיתוף הפעולה בניהול גבולות

שיתוף פעולה יזום עם שותפות במרחב השכנות בתחום של ניהול גבולות הוא הכרחי לניהול טוב יותר של לחצי הגירה. יחד עם מדינות שותפות המעוניינות בכך, יגביר האיחוד האירופי עוד יותר את העבודה על חילופי מידע, יכולות מנהליות ושיתוף פעולה מבצעי וטכני. הדבר יוכל להיעשות דרך הכשרה, מחקר, פרויקטים לבניית יכולות ופרויקטים ניסיוניים עם מדינות שותפות, עם עבודה הנעשית בעיקר באמצעות סוכנויות רלוונטיות של האיחוד האירופי, לרבות FRONTEX ו-EUROPOL.

6. הממד האזורי

ההתייעצות נערכה בחלקה דרך הפורמטים הקיימים לשיתוף פעולה אזורי, אשר ימשיכו לפעול. עם זאת, ההתייעצות איששה עניין חזק בפיתוח דרכים חדשות לעבוד עם השכנות של השכנות.

* פניות ישירות חדשות אל מעבר לגבולות אזור המש"א

* מסגרות נושאיות חדשות להתמודדות עם אתגרים משותפים, כמו למשל כאלה העוסקות בהגירה, אנרגיה, ביטחון ובריאות

ב-2009, השיקו האיחוד האירופי ושש שותפותיו המזרחיות את "השותפות המזרחית" (EaP), בהתבסס על מחויבות לערכי יסוד (כולל דמוקרטיה, שלטון החוק וכיבוד זכויות אדם וחירויות יסוד), לכלכלת שוק, פיתוח בר-קיימה וממשל תקין. מאז, התפתחה השותפות המזרחית לכדי פורום נמרץ

⁵ EU Action plan on return , 9 September 2015, COM(2015)453 final

לחילופי מידע ומומחים ולשיתוף פעולה בסוגיות הנעות מסחר ועד אנרגיה, תחבורה וחינוך או איכות הסביבה. פסגת 2015 של השותפות המזרחית בריגה מנתה חיזוק מוסדות וממשל תקין, נידות וקשרים בין אנשי מקצוע מתחומים שונים, הזדמנויות שוק וחיבורים בין שווקים כעדיפויות משותפות שיקודמו יחד עם שותפות, גם בתוך המסגרת הרב-צדדית של השותפות המזרחית. לאיחוד האירופי ולשותפותיו שמורה זכות בלעדית להחליט על האופן שבו הם רוצים להתקדם ביחסיהם.

שיתוף פעולה אזורי במסגרת "השכנות הדרומית" רשמה התקדמות דרך "האיחוד לים התיכון". הארגון התברר כפורום רב-ערך לדיון פוליטי וכלכלי, והעמיד מסגרת לשיתוף פעולה בסוגיות שיש לגביהן אינטרס משותף ובפרויקטים המתבצעים בשטח באזור. רבים ממשותפי ההתייעצות הציבורית המליצו על העמקת שיתוף הפעולה הזה. הנציבות והנציגה העליונה פועלות כדי להמריץ ביתר שאת את שיתוף הפעולה האזורי הזה. מסיבה זו, וכל אימת שהדבר מתאים, ייתן האיחוד האירופי לאיחוד לים התיכון עדיפות במסגרת מאמציו בתחום שיתוף הפעולה האזורי.

צריך יהיה לחזק את היחסים בין השכנות עצמן, ולקדם שיתוף פעולה תת-אזורי הן במזרח והן בדרום. כאשר הדבר רלוונטי, שיתוף פעולה אזורי בין מדינות שותפות ממרחב השכנות ומדינות-חברות, יחד עם מדינות מועמדות או מועמדות בפוטנציה, יתבצע באמצעות האסטרטגיות המקור-אזוריות של האיחוד האירופי ותכניות שלו לשיתוף פעולה טריטוריאלי, במטרה למצות עד תום את הפוטנציאל שלהן.

במקרים שבהם חיבורים ותלות הדדית עם שותפות אחרות מחייבים פורמטים רחבים יותר של שיתוף פעולה, יש לערב מדינות שלישיות. האיחוד האירופי יעשה שימוש במסגרות נושאיות כדי להציע שיתוף פעולה בסוגיות אזוריות הנוגעות למרחב השכנות שלנו לגורמים ממשלתיים ורב-צדדיים באזור הרחב יותר, לרבות שותפות המועמדות להצטרפות לאיחוד ושותפות אחרות. מסגרות נושאיות ישמשו לספק פורום קבוע לליבון גישות מדיניות משותפות, תכנון והשקעות המגיעים אל מעבר לגבולות מרחב השכנות. אלה יהיו מפגשים שיערכו אד הוק בין צדדים מעוניינים מן השכנות הדרומית והשכנות המזרחית, אשר יביאו יחדיו מדינות-חברות מעוניינות, מדינות מש"א ושותפות אזוריות, יחד עם מוסדות פיננסיים בינלאומיים, ארגונים בינלאומיים ותורמים אחרים. ארגונים מן החברה האזרחית והמגזר הפרטי יוזמנו כאשר הדבר מתאים. הפורמט של המסגרות הנושאיות האלה והרכב המעורבים בהן תהיה תלויה בסוגיה שעל הפרק ותתבסס על מסגרות קיימות. הגירה, אנרגיה וביטחון יהיו עדיפויות בולטות.

תורכיה היא מדינה מועמדת להצטרפות לאיחוד האירופי ושכנה חשובה לאיחוד האירופי עצמו ולכמה מדינות שותפות. בעת גיבוש המסגרות הנושאיות שיחרגו מגדר מרחב השכנות, יהיה על האיחוד האירופי להמשיך לעבוד מקרוב עם תורכיה על סוגיות הנוגעות לשני הצדדים.

היחסים של האיחוד האירופי עם הפדרציה הרוסית התדרדרו בעקבות הסיפוח הבלתי חוקי של קרים וסבסטרופול וערעור היציבות במזרח אוקראינה. ישנן כמה סוגיות הנוגעות לאזור ששיתוף פעולה בונה בעניין עשוי להועיל בהיבט של טיפול באתגרים משותפים ובחינת הזדמנויות נוספות, לכשתכשר השעה.

שיתוף פעולה בפורומים אחרים יבוא כהשלמה לשיתופי הפעולה האזוריים האלה. על האיחוד האירופי להגדיל את טווח הגעתו ולפנות לשותפות באפריקה של התת-סהרה ואזור הסאהל, ולהבטיח בהקשר זה עקביות עם העבודה המתבצעת על סדר היום שאחרי ועידת קוטונגו. על האיחוד האירופי לערב גם את כל השותפות הרלוונטיות במזרח התיכון ובצפון אפריקה לעניין דיאלוג פוליטי, השקעות וסיוע. הדבר יכלול פיתוח נוסף של הדיאלוג עם הליגה הערבית, שיתוף פעולה עם הארגון לשיתוף פעולה אסלאמי (OIC), עם מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ (GCC), האיחוד

האפריקאי, איחוד המגרב הערבי ואת העבודה במסגרת הפורום הים תיכוני המערבי (5+5 Dialogue). ה-Black Sea Synergy Initiative התפתחה כפורום חשוב להתמודדות עם בעיות נפוצות תוך עידוד רפורמה פוליטית וכלכלית. על האיחוד האירופי להמשיך לקדם שיתוף פעולה אזורי ולהגדיל את התיאום עם מועצת אירופה, הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE) וגופיו.

האסטרטגיה האזורית של האיחוד האירופי לסוריה ולעיראק וכן לאיום המדינה האסלאמית/דאעש מתווה פעולות שהאיחוד האירופי והמדינות-החברות נוקטים כדי לעזור להשבת השלום והביטחון במדינות אלה. באשר לאיראן, במקביל ליישום ההסכם האחרון, ישנו מקום לשיתוף פעולה נוסף בסוגיות אזוריות, ובהן אנרגיה. בהינתן חשיבותה האסטרטגית של אסיה המרכזית, על האיחוד האירופי להרחיב את טווח מגעיו ופנייתו לשותפות רלוונטיות במטרה לכוון יחסים חזקים, בני-קיימה ויציבים עם מדינות באזור.

7. אספקה אפקטיבית יותר

7.1 גמישות המכשירים הפיננסיים

האיחוד האירופי הקציב משאבים ניכרים לתמיכה באתגר המרכזי במרחב השכנות – אתגר הייצוב – בהעמידו למעלה מ-15 מיליארד אירו דרך מכשיר השכנות האירופית (ENI: European Neighbourhood Instrument) לתקופה 2014-2020. כדי למקסם עוד יותר את השפעת תמיכתו, ישאף האיחוד האירופי למנף מימון משמעותי נוסף על ידי הגברת שיתוף הפעולה שלו עם מוסדות פיננסיים בינלאומיים גדולים ועבודה דרך ערוץ ה- Neighbourhood Investment Facility (NIF). האיחוד האירופי יבצע מודרניזציה ותיאום אסטרטגי של מכשירי הסיוע הטכני שלו (Twinning- ו TAIEX) כדי שיוכל להעניק תמיכה מותאמת לנסיבות. האיחוד האירופי והמדינות השותפות ימשיכו לעבוד יחד כדי להבטיח שהסיוע הכספי של האיחוד האירופי יגיע למוטביו המיועדים ולא יוסט במרמה.

אג'נדות התאגדות (Association Agendas) ועדיפויות לשותפויות יהיו הבסיס לקביעת עדיפויות לסיוע. הקצבות דו-צדדיות למדינות שותפות ישקפו את העדיפויות של המש"א ואת רמת השאיפות שלהן, ומחויבות לרפורמות ויישומן ימשיכו להנחות את הקצאת הכספים תחת תכנית המטריה של המש"א.

התפתחויות במדינות מרחב השכנות הצביעו על צורך גדל בתמיכה פיננסית וכלכלית בינלאומית כבסיס לביצוע שינוי וליציבות הכרחיים. ארגז הכלים הקיים של האיחוד האירופי מציע משאבים המיועדים לפתור מגוון סוגיות, אך כאלה שהם במקרים רבים מוגבלים בגודלם בהשוואה לצרכים שזוהו ועשויים להיות מזוהים. הנציבות תערוך לפיכך הערכת עומק בחודשים הקרובים במטרה לפתח אופציות, ובכלל זה מכשיר, שיוכלו להתמודד בצורה טובה ויעילה יותר עם הצרכים הפיננסיים של מדינות ממרחב השכנות, ולתמוך במקביל במאמצי הרפורמה ההכרחיים המתנהלים אצלן בהווה. עבודה זו תוכל להסתמך על ההתנסות עם מכשירים קיימים, לרבות אלה שנוצרו בשנים האחרונות לטובת מדינות החברות באיחוד האירופי.

התגובה לסכסוכים בסוריה ובאוקראינה והשימוש בקרנות נאמנות הם דוגמאות לאופן שבו המכשירים הפיננסיים של האיחוד האירופי מסוגלים להגיב במהירות ובגמישות. ברם, עוד דברים צריכים להיעשות כדי להאיץ את הסיוע ולהבטיח שהוא יהיה מותאם יותר לנסיבות ולעדיפויות פוליטיות המשתנות במהירות.

הנציבות והנציגה העליונה ישאפו לזרז את אספקת הסיוע על ידי ייעול נהלים. הם יבחנו אם קיימת הצדקה ליצירת "כרית גמישות" בתוך ה-ENI, כלומר לשים בצד משאבים עד לשימוש בהם לתכנון דחוף בגין צרכים בלתי חזויים, במיוחד עבור צרכים במצב של סכסוך או פוסט-סכסוך; תמיכה בפליטים; תגובה למשברים ולאסונות; ותכניות ביטחון וייצוב.

תינתן הדעת לשינוי התקנות הפיננסיות כדי לאפשר העברת כספים לא-מנוצלים בתוך "כרית הגמישות" הזאת לשנה עוקבת. האיחוד האירופי ינצל את סקירת אמצע התקופה של המכשירים הפיננסיים של האיחוד האירופי למימון חוץ ב-2017 כדי לבחון ייעול של נהלים אדמיניסטרטיביים, וכאשר נדרש – יעלו הצעות לתיקון החקיקה הרלוונטית שבבסיס הדברים.

תיאום משופר בין תורמים הוא חיוני למקסום משאבים, אך גם כדי להגביר את הנראות של תרומת האיחוד האירופי. כל אימת שאפשר, יהיה על תגובה משותפת של האיחוד האירופי באזור להתגבש סביב מותג האיחוד האירופי תוך הגברת השימוש בתכנון משותף עם המדינות החברות באיחוד האירופי ובניתוח משותף מכל מקורות האיחוד האירופי (לרבות משלחות האיחוד האירופי, משלחות CSDP והנציגים המיוחדים של האיחוד האירופי). גישות מפושטות אמורות להקל על פרויקטים משותפים עם המדינות החברות באיחוד האירופי וסוכנויותיו של האיחוד האירופי.

האיחוד האירופי יחזק תיאום אפקטיבי בין תורמים למנגנוני מימון אחרים שלו ולמוסדות פיננסיים בינלאומיים חשובים וכן לאיחוד האפריקאי, לליגה הערבית, ולמועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ, בנוסף לעבודה שיבצע דרך האיחוד לים התיכון, השותפות המזרחית ופורומים אזוריים.

7.2. נראות, תקשורת ופנייה לקהלים שונים

בלב המש"א החדשה תעמוד יכולת טובה יותר להסביר ולקדם את מדיניות האיחוד האירופי. דיפלומטיה ציבורית משופרת תתרום להסברה טובה של ההיגיון מאחורי המדיניות של האיחוד האירופי וההשפעה החיובית של פעולות קונקרטיות שהאיחוד נוקט. על האיחוד האירופי לדאוג להבטיח נראות רבה יותר לשימוש בכספיו למען מרחב השכנות בתקופה 2014-2020. יש להציב את נראותו של האיחוד האירופי כתנאי לעבודה עם שותפות מיישמות.

תמיכה תעזור לקדם אמצעי תקשורת עצמאיים, מהימנים ואמינים. האיחוד האירופי יוכל גם לתמוך ביכולת תקשורתית אסטרטגית בתוך ממשלות למען הבנה טובה יותר של דעת הקהל, על מנת לתכנן ולהתאים קמפיינים להצגת היתרונות הגלומים ברפורמות.

כפי שהוסכם במועצה האירופית, על האיחוד האירופי לעבוד עם שותפותיו כדי לחשוף מידע מוטעה ולהגיב באופן נחרץ כאשר מידע כזה מופנה נגד האיחוד האירופי. תמהיל נכון של אסטרטגיות יזומות וכלי תקשורת טקטיים יאפשרו לאיחוד האירופי ולשותפותיו לעקוב טוב יותר אחר אמצעי התקשורת ולנתח אותם, כדי להיטיב להבין את התפיסות והנרטיבים במדינות השותפות וכדי להסביר כיצד כל מדינה יוצאת נשכרת משיתוף פעולה עם האיחוד האירופי, וזאת במטרה לייצר בסופו של דבר נרטיב חיובי לגבי תמיכה ושיתוף פעולה במסגרת המש"א.

מעורבות מוגברת של המדינות-החברות בקביעת עדיפויות תקשורתיות אמורה לעזור להבטיח קול אחיד יותר של האיחוד האירופי. משלחות האיחוד האירופי במדינות השותפות יפעלו באופן הדוק עם נציגים של המדינות-החברות במגעייהן עם בעלי עניין מרכזיים, ובפרט החברה האזרחית. פניות צריכות להיעשות גם בתוך האיחוד האירופי כדי להסביר לאזרחינו מדוע מדינות יציבות, בטוחות ומשגשגות השוכנות בסביבתנו הקרובה הן חיוניות ליציבות ולביטחוננו של האיחוד האירופי עצמו.

על האיחוד האירופי לפעול יותר בעניין סדר היום הדיפלומטי הציבורי הזה מול ממשלות, מול החברה האזרחית, הקהילה העסקית, האקדמיה ואזרחים אחרים במדינות שותפות, ובמיוחד עם צעירים, בין השאר באמצעות דיפלומטיה בתחום המדע.

שותפויות למען צעירים

העבודה מול צעירים ברחבי אזור השכנות תוגבר על ידי יצירת שותפויות למען צעירים. שותפויות אלה יקדמו קשרים בין אנשי מקצוע מתחומים שונים ורשתות עבור צעירים בני כל הגילים באיחוד האירופי ובמדינות שכנות, במטרה לטפח כבוד הדדי, הבנה וחברות פתוחות. הדבר צריך לכלול עלייה משמעותית בחילופי תלמידים בין בתי ספר ואוניברסיטאות, לרבות אפשרות לפרויקט פיילוט – בית ספר אירופי במרחב השכנות. ביטול התקרה החלה כיום על מימון נסיעתם של סטודנטים בתכנית Erasmus אל מחוץ לאיחוד האירופי יעודד יותר אירופאים צעירים ללמוד במדינות שותפות, ובכך ישרת את המטרה להגדיל את הקשרים בין המדינות-החברות למדינות השותפות.

פיתוח מועדוני Friends of Europe ורשתות של בוגרי אוניברסיטאות עבור אלה שהשתתפו בפעילויות של האיחוד האירופי, וכאשר אפשר – פיתוח רשתות של youth ambassadors, יכולים להיות כלים לפנייה כזו לצעירים, לצד יצירת פורומים במטרה לאפשר חילופים בין מנהיגים צעירים ומעצבי דעת קהל עתידיים מכל רחבי האיחוד האירופי ומרחב השכנות שלו.

8. הצעדים הבאים

נייר העמדה המשותף הזה חותם את תהליך ההתייעצות הרשמי לבחינתה מחדש של מדיניות השכנות האירופית. במרוצת 2016, בכוונתנו ללבן עם מדינות שותפות את ההצעות הכלולות בנייר זה, ועמדות שהאיחוד האירופי יאמץ אחריו, במטרה לקבוע במשותף את צורת היחסים העתידיים בינינו, וזאת על בסיס ההמלצות שנייר העמדה המשותף הנוכחי מתווה.