

Становище на Комитета на регионите относно „Добавената стойност на участието на местните и регионалните власти в процеса на разширяване“

(2009/C 76/10)

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

- препоръчва страните от групата на потенциалните кандидатки, доколкото изпълняват изискванията, поставени от Европейската комисия, също да имат право да се възползват от помощи по останалите три инструмента, за да могат да бъдат подпомагани при същите условия, както страните кандидатки;
- препоръчва това становище да бъде използвано като отправна точка за по-цялостна и по-задълбочена оценка на събрания досега опит, тъй като една оценка би могла да насочи вниманието към цялостната и основополагащата дейност, извършена от местните и регионалните власти в хода на предишните разширявания, и да я документира. Във връзка с това Комитетът на регионите, с помощта на средствата, предназначени за изследвания, следва да изготви обстоен анализ на включването на местните и регионалните власти в ИПП през периода 2007-2009 г.;
- препоръчва Комитетът на регионите да поеме в началото на 2009 г. инициативата за широк дискуссионен форум, на който да бъдат поканени представители на Комисията, на Европейския парламент, на местните и регионалните власти от страните кандидатки и потенциални кандидатки и на други важни участници с цел по-задълбоченото обсъждане на тази тема; това би бил подходящ старт за процеса на преценка;
- призовава, въз основа на оценката, да бъде изработена политическа референтна рамка на Комитета на регионите и Комисията за включването на местните и регионалните власти в процеса на разширяване. Тя следва да бъде приета от КР, тъй като създаването на една политическа референтна рамка би представлявало отличен инструмент за преценка на настоящите структури и форми на сътрудничество с оглед на това как трансграничното сътрудничество между местните и регионалните власти в държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки би могло да бъде разширено още повече.

Докладчик: г-жа Helene LUND (DK/ПЕС), Член на Общинския съвет на Furesø

I. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Основни положения

1. приветства успешното приключване на петия кръг от разширяването. Местните и регионалните власти в България и Румъния дадоха в този процес съществен принос за насочване на развитието към устойчива демокрация на местно и регионално равнище;

2. подчертава, че във връзка с трансграничното сътрудничество непременно трябва да се извлекат поуки от опита при предишни кръгове на разширяването, за да могат да се оптимизират и подобрят усилията по отношение на настоящите преговори за присъединяване със страните кандидатки и с страните потенциални кандидатки;

3. поради това препоръчва сътрудничеството между местните и регионалните власти на държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки да бъде поставено още по-категорично във центъра на вниманието;

4. приветства инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), създаден в съответствие със Съобщение на Комисията (СОМ(2004) 627 окончателен) и Регламент № 1085/2006 на Съвета, и препраща към своето становище относно „Създаване на инструмент за предприсъединителна помощ (ИПП)“ (CdR 498/2004 fin). Комитетът на регионите подкрепя изграждането на ИПП, който се състои от пет компонента: а) помощ за прехода и изграждане на институциите, б) трансгранично сътрудничество, в) регионално развитие, г) развитие на човешките ресурси, и д) развитие на селските райони;

5. отбелязва, че ИПП, валиден за периода 2007-2013 г., представлява важно средство за подпомагане на изграждането на устойчиви политически и административни структури в страните кандидатки и в потенциални кандидатки, тъй като от 1 януари 2007 г. ИПП е инструментът, обединяващ различните компоненти на предприсъединителната помощ, които преди това бяха използвани за Турция и страните от Западните Балкани, а именно ФАР, ИСПА, САПАРД, КАРДС и финансовият инструмент за Турция;

6. приветства тригодишната индикативна финансова рамка по ИПП за разпределянето на средства за всяка страна бенефициер, тъй като това е израз на гъвкав подход. Комитетът отбелязва, че трудно може да се намери решение, което да е подходящо за всички; затова са необходими гъвкави инструменти, с които да могат да се посрещнат специфичните за различните страни предизвикателства и проблеми;

7. констатира същевременно, че страните бенефициери могат да бъдат разделени в две групи: групата на страните кандидатки, състояща се от Бивша югославска република Македония, Хърватия и Турция, и групата на потенциални кандидатки, в

която са Албания, Босна и Херцеговина, Черна гора, Сърбия и Косово. Във връзка с това разпределение Комитетът отбелязва, че групата на страните кандидатки може да разполага с подпомагане по всичките пет компонента, докато страните от групата на потенциалните кандидатки могат да получат достъп само до финансиране от първите два компонента — „Помощ за прехода и укрепване на институциите“ и „Трансгранично сътрудничество“;

8. препоръчва страните от групата на потенциалните кандидатки, доколкото изпълняват изискванията, поставени от Европейската комисия, също да имат право да се възползват от помощи по останалите три инструмента, за да могат да бъдат подпомагани при същите условия, както страните кандидатки;

9. подчертава, че от решаващо значение е поставянето на строги изисквания към последващата документация относно резултатите, постигнати чрез ИПП;

10. обръща внимание върху факта, че голяма част от законодателството се прилага на местно и регионално равнище (в областта на околната среда до 70 % от законодателството на ЕС се прилага на местно и регионално равнище), поради което е важно местните и регионалните власти да получат реална възможност за подпомагане от ИПП, така че да могат да продължат своята полезна и важна дейност и да допринасят и в бъдеще на местно и регионално равнище за развитието на солидни административни структури и за устойчива демокрация в страните кандидатки и потенциални кандидатки;

Приносът на местните и регионалните участници за разширяването

11. подчертава, че за да могат страните кандидатки и потенциални кандидатки да отговорят на изискванията, съдържащи се в достиженията на правото на Общността, в Копенхагенските критерии и в заключенията от Мадрид от м. декември 1995 г., в страните кандидатки спешно трябва да се създадат устойчиви децентрализирани политически и административни структури;

12. обръща внимание върху факта, че местните и регионалните власти често са първите контактни точки на гражданите с администрацията, поради което е важно те да могат да предоставят търсените от гражданите услуги. Опитът показва, че е от решаващо значение да се работи за изграждането на силни децентрализирани политически и административни структури, тъй като те често все още са твърде слаби в страните кандидатки и потенциални кандидатки. Става дума за област, в която местните и регионалните власти в ЕС разполагат с богат опит, тъй като местните и регионалните власти във всички държави-членки са изправени пред тези задачи. КР смята също така за важно в процеса на присъединяване гражданите да не са принудени да приемат продължително влошено обслужване, защото това би могло да доведе до отрицателна нагласа към членството в ЕС;

13. подчертава, че изграждането на силни децентрализирани структури би следвало да бъде в центъра на вниманието, тъй като голяма част от достиженията на правото на Общността се прилага на местно и регионално равнище. Затова по мнение на Комитета местното и регионалното равнище следва да бъдат признати като равнопоставени партньори на органите на централната власт: солидният административен капацитет на местно и регионално ниво допринася за това на гражданите да се предоставят необходимите услуги и да могат да се преодоляват възникващите предизвикателства, като по този начин се разтоварва централното ниво на управление;

14. обръща внимание върху това, че за успешното политическо и административно-техническо установяване на политическите и административните структури на местно и регионално равнище е важно в сътрудничество с гражданското общество да се развива местната демокрация, защото гражданите изпитват към нея доверие и чувство на съпричастност. Местните и регионалните власти имат дългогодишен опит в трансграничното сътрудничество, например в рамките на партньорствата между градове, при които се отчитат и аспектите на културата и идентичността по отношение на развитието на демокрацията и администрацията. Това носи положителна добавена стойност за Общността;

15. посочва, освен това, че местното и регионалното равнище е добре запознато с межкултурното сътрудничество, тъй като по правило именно това ниво има непосредствен контакт с граждани с различна културна традиция. Благодарение на това местните и регионалните власти са успели да натрупат практически опит в работата с различните култури, представляващ ценен ресурс, който може да се използва в межкултурното сътрудничество между държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки в рамките на процеса на разширяване;

Значение на последователния подход в трансграничното сътрудничество

16. смята за важно да се разработи последователен подход към трансграничното сътрудничество в предприемаческия процес;

17. изтъква, че един от важните акценти в дейността на КР във външните отношения е да дава на гражданите разбираема и убедителна информация относно разширяването (CdR 322/2006 fin). Комитетът подчертава, че този ангажимент на КР би достигнал по-добре и по-лесно до гражданите, ако Комитетът има на разположение систематична информация за практически, конструктивни и трайни резултати от работата на местните и регионалните власти в процеса на разширяването;

18. благодари на всички местни и регионални власти в държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки, сътрудничили в проучването, на което се основава настоящото становище. Споделяйки своя опит в сътрудничеството с местните и регионалните власти на държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки, те дадоха отличен принос за изготвянето на това становище. Особено

хърватските градове и региони дадоха всеобхватен принос, който е израз на техния сериозен ангажимент. Получените от всички участващи страни отговори са особено добра практическа отправна точка за оценка на досегашните усилия и основа за изработването на политически насоки за бъдещата работа;

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

Политически насоки ⁽¹⁾

19. препоръчва това становище да бъде използвано като отправна точка за по-цялостна и по-задълбочена оценка на събрания досега опит, тъй като една оценка би могла да документира цялостната и основополагащата дейност, извършена от местните и регионалните власти в хода на предишните разширявания. Във връзка с това призовава Комитета на регионите, с помощта на средствата, предназначени за изследвания, да изготви обстоен анализ на включването на местното и регионалното равнище по отношение на използването на ИПП през периода 2007-2009 г. Проучванията би трябвало да се проведат в сътрудничество с университетите и организациите от различни държави-членки и страни кандидатки. Освен това се предлага създаването на група за мониторинг, която да включва представители на политическите групи и Комисията, както и на местните и регионалните власти от страните кандидатки и потенциални кандидатки. Тя следва да наблюдава проучванията и да предоставя обратна информация на Комитета и на работните групи и по този начин да осигурява всестрани ангажимент към процеса на оценка;

20. препоръчва Комитетът на регионите да поеме в началото на 2009 г. инициативата за широк дискуссионен форум, на който да бъдат поканени представители на Комисията, на Европейския парламент, на местните и регионалните власти от страните кандидатки и потенциални кандидатки и на други важни участници с цел по-задълбоченото обсъждане на тази тема; това би бил подходящ старт за процеса на преоценка;

21. препоръчва в дейността по оценката да бъдат включени секретариатът на Комитета на регионите и трите работни групи „Западни Балкани“, „Турция“ и „Хърватия“, които до известна степен вече разгледаха основните аспекти на разширяването, както и СКК ЕС-БЮР Македония, тъй като те могат да дадат полезен принос със значителните си знания за предизвикателствата, пред които са изправени страните кандидатки и потенциални кандидатки;

22. призовава, въз основа на оценката, да бъде изработена политическа референтна рамка на Комитета на регионите и Комисията за включването на местните и регионалните власти в процеса на разширяване. Тя следва да бъде приета от КР, тъй като създаването на една политическа референтна рамка би представлявало отличен инструмент за преоценка на настоящите структури и форми на сътрудничество с оглед на това как трансграничното сътрудничество между местните и регионалните

⁽¹⁾ Политическите и практическите насоки бяха изготвени, изхождайки от проучването сред държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки. Използваният материал се намира в приложението.

власти в държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки би могло да бъде разширено още повече. Целта на политическата референтна рамка е да послужи като обща основа, на която да се позовават Комисията и Комитетът на регионите във връзка с по-нататъшното развитие на ИПП, посредством определянето на набор от препоръки за сътрудничеството в областта на разширяването, така че този инструмент да може да отчита в по-голяма степен специфичните потребности на местните и регионалните власти;

23. препоръчва местните и регионалните власти да участват в процеса на разширяване като равнопоставен партньор, тъй като имат значителен опит и знания относно подпомагането на страните кандидатки и потенциални кандидатки посредством трансгранично местно и регионално сътрудничество. Това трябва да се разглежда като общ ресурс, който е от полза и за останалата част от Европейския съюз и неговите институции. Затова се отправя призив към Комисията, страните кандидатки и потенциални кандидатки, в сътрудничество с местните и регионалните власти, да разработят необходимата правна и финансова рамка за участието си. Политическата референтна рамка за включването на местните и регионалните власти би могла да бъде първа стъпка в тази насока;

III. ПРЕПОРЪКИ ОТНОСНО ПРОЕКТИТЕ

Насоки относно проектите

24. посочва, че по-малки проекти за трансгранично сътрудничество, осъществявани от местните и регионалните власти, предлагат добавена стойност от решаващо значение. Опитът, придобит от редица държави-членки в това отношение, показва, че откритостта, прозрачността и преките контакти между партньорите, които са характерни именно за по-малките проекти, създават взаимно доверие и дават конкретни резултати на практически проблеми;

25. посочва, че опитът, например в Румъния, показва, че средствата по предприемаческите инструменти, които могат да бъдат поискани за децентрализирани проекти, са от изключително голямо значение за изграждането на административен капацитет на местно и регионално равнище в страните кандидатки и в потенциални кандидатки;

26. препоръчва всички компоненти в рамките на ИПП да бъдат адаптирани така, че в тях да се вземат предвид местните и регионалните власти както и НПО, които дават важен принос за сътрудничеството в процеса на разширяване. Опитът в редица държави-членки, между които Великобритания и Дания, показва, че местните и регионалните власти имат проблеми с долния праг за помощи, валиден за трансгранични проекти в рамките на ИПП;

27. подчертава, че е важно в рамките на ИПП да се цели в по-голяма степен укрепването на административния капацитет на местните и регионалните власти, а не да се работи единствено върху засилването на централното управление. Ако местните и регионалните власти не разполагат с административен капацитет, устойчивото прилагане на достиженията на правото на Общността може да се окаже трудна задача;

28. обръща внимание върху факта, че основна пречка пред ефективното използване на финансирането на проекти е недостатъчната способност на страните кандидатки и на потенциални кандидатки да използват финансовите средства. Тук се има предвид целият процес от подаването на заявление до усвояването и отчитането, който до голяма степен може да бъде нарушен поради липсата на опит. Във връзка с това се изтъкват езиковите бариери и липсата на технически познания относно процедурите за кандидатстване и управлението на проекти, което представлява значителна пречка за предприемането и осъществяването на проекти. Оттук отново става ясно, че в рамките на ИПП следва да са налице реални възможности за подпомагане на местните и регионалните власти за изграждането на техния административен капацитет;

29. призовава за това в оформянето на ИПП да бъдат предвидени повече равнища, така че да се създаде възможността да се започне с по-малки проекти, а с натрупването на опит и подобряването на административния капацитет да могат да бъдат предприети и по-големи проекти;

30. препоръчва в рамките на ИПП да бъде създадена специална бюджетна линия за малки проекти, както това бе направено в предишни програми като инструментите за финансиране на проекти по ФАР в балтийските страни и за финансиране на малки проекти по ТАЦИС. КР посочва, че в рамките на тези програми през периода 1998-2001 г. са осъществени 259 проекта в сътрудничество с Естония, Латвия, Литва, Полша, Русия, Беларус, Украйна, Молдова и държавите-членки и, че в оценката, направена през 2000 г. от Европейската сметна палата на програми, между които програмите ТАСИС, бе дадена препоръка за увеличаване на финансирането по инструмента за финансиране на малки проекти по ТАСИС поради неговия голям успех;

31. изтъква също така, че в Турция именно по-малки проекти, при които често става въпрос за конкретни инициативи, донесоха значителна добавена стойност за целия Европейски съюз, тъй като чрез тези проекти на местно и регионално равнище едновременно се създава положителна представа за ЕС и конкретно се разпространяват знания за ЕС;

32. посочва, че опитът с предишни програми за финансиране не оставя никакво съмнение колко важно е възможно най-небюрократичното предоставяне на възможностите за финансиране по ИПП. Не бива да има твърде много фази на разрешаване на отпускането на средства, поради което Комитетът отбелязва, че проектните рамки следва да бъдат гъвкави, за да може да се прехвърлят средства между отделните бюджетни линии — по този начин ще може да се отчита новата информация и проектите ще бъдат оптимизирани по време на тяхното осъществяване. Във връзка с това той обръща внимание върху факта, че тромавите бюрократични процедури вредят особено много на малките проекти. Комитетът препраща към опита от Сърбия, че например закъсненията при преводите на финансови средства по проекти до отговарящите за проектите ведомства могат да имат нежелателни последици;

33. изтъква, че националните асоциации могат да спомогнат за улесняване на процесите на управление на проекти, например като изпълняват функцията на точки за контакт и органи за разпространение на информация, тъй като те разполагат със съответните знания и могат да допринесат за разпространението на най-добрите практики в областта на управлението на проекти;

34. подчертава, че в рамките на културната програма на ЕС има успешно сътрудничество между държавите-членки и Турция, Хърватия и Бившата Югославска република Македония. По положителен начин е протекло и сътрудничеството между държавите-членки и Турция в рамките на програмата на ЕС „Учене през целия живот“. Също така положителен опит е натрупан и в рамките на сътрудничеството по Седмата рамкова програма на ЕС с участието на Турция, Хърватия, Бившата Югославска република Македония и Сърбия. Комитетът отбелязва, че тази посока на мислене и възможността за обмен следва да бъдат запазени и по отношение на ИПП, за да може на местно и регионално ниво да се извършва още по-широк обмен на експерти в конкретни сектори между държавите-членки, страните кандидатки и потенциални кандидатки;

35. посочва голямото значение на специфичните за отделните сектори специализирани познания. Датският и полският опит показват, че участието на местни и регионални експерти, които в ежедневната практика се занимават с определена проблематика, дава възможност за професионален диалог, отразяващ се положително върху сътрудничеството и процеса на учене. Опитът на Великобритания показва, от своя страна, че обменът на специалисти трябва да се разглежда като двупосочен положителен процес, при който се учат и двете страни, тъй като националните специалисти в дадена област също извличат полза от сътрудничеството. Опитът от Италия и Хърватия показва, че проекти, от които и двете страни са извлекли полза, прокарват пътя за нови проекти и по-нататъшно сътрудничество;

36. обръща внимание върху факта, че програмите за учене и образование през целия живот са от изключително значение за това процесът на учене да не приключи с един единствен проект, а да му се осигури непрекъснато развитие и динамика. Комитетът отбелязва също и опита от Румъния и от други страни, според който сътрудничеството в тази област е важно за гарантирането на ефективен и жизнеспособен публичен сектор;

37. е на мнение, че следва да бъдат предвидени бюджетни средства за устен превод. Опитът от Естония и Хърватия например показва, че планирането и реализирането на трансгранични проекти се затруднява, ако липсва професионален устен превод. Вследствие на това партньорите на могат да осъществят комуникация помежду си, която обаче е решаваща за успеха на проекта и за взаимното разбиране;

38. подчертава, че на данните от проектите следва да се обръща по-голямо внимание. В някои случаи данните бяха трудно достъпни и с променливо качество, което може да се отрази отрицателно върху качеството на проектите;

39. е на мнение, че солидният административен капацитет на всички нива на управление е решаващ за провеждането на инсти-

туционалните реформи, и посочва, че тези реформи рискуват да бъдат възпрепятствани от слабости в административната структура. Опитът на Хърватия и Босна например показва, че забавеното прилагане на националното законодателство има отрицателно въздействие върху осъществяването на проекти на местно и регионално равнище;

40. констатира, че следва да се помисли за проблематиката, която може да възникне, когато се наложи съгласуване на разпоредбите на Общността и на националното законодателство. Така например опитът на Сърбия показва, че липсата на съгласуване на разпоредбите за възлагане на обществени поръчки може да доведе до недоразумения и до забавено реализиране на проектите;

41. обръща внимание на факта, че отпускането на помощи за различните сектори следва да се извършва трайно и балансирано. При предишни разширявания се стигаше до значителни различия в развитието на различните сектори. В секторите от значение за постиженията на правото на ЕО наистина беше отбелязан напредък, тъй като те се ползваха с подчертан политически приоритет. В други сектори обаче бе постигнато твърде малко. Това доведе дотам, че голямо внимание бе съсредоточено върху малко на брой сектори, вследствие на което средствата и вниманието за други важни области от публичния сектор се оказаха недостатъчни. Така многобройни инициативи в тези сектори бяха осъществени прибързано, при много напрегнат график и при трудни финансови условия, което от своя страна се отрази отрицателно върху възможността за постигане на ефективни резултати;

42. предвид посочения по-горе опит подчертава, че проектите на ЕС следва да бъдат инициирани на ранен етап, за да не пострадат ненужно реализацията, а следователно и резултатите им вследствие на кратки срокове;

43. е на мнение, че политическите критерии следва да бъдат разглеждани в по-широк аспект, за да се осигурят необходимият баланс и връзката между определените от ЕС политически критерии и тези, прилагани в други сектори на национално равнище. Предишният опит в рамките на програма ФАР показва, че част от помощите, предназначени за изпълнение на политическите критерии, се оказаха неефективни, тъй като целта беше формулирана в твърде тесни граници. Помощите не се определяха в достатъчна степен от потребностите, произтичащи от взаимодействието между ключови области, сред които реформите в публичния сектор, развитието на гражданското общество, доброто управление и борбата срещу корупцията. Освен това при системата от помощи не се отчиташе важният момент, че много аспекти на политическите критерии не можеха да бъдат изпълнени, без това да се отрази на икономическите критерии. Затова местното и регионалното равнище трябва да участват в определянето на приоритетите по ИПП, така че помощите по ИПП да бъдат съобразени с реалните потребности. КР обръща внимание върху проблемите, свързани с липсата на съгласуваност между националните стратегии за развитие и стратегиите на външни донори, което пролича например от хърватския опит;

44. смята, че предвид от необходимостта от координация между местното, регионалното и националното ниво, местното и регионалното равнище следва да бъдат включвани в процеса на по-ранен етап. Опитът показва, че при недостатъчна координация многобройни дейности биват инициирани на централно ниво, но след това липсва концепция за изпълнение на задачите на местно и регионално ниво. Това води дотам, че веднъж започнати инициативи не успяват да развият пълния си потенциал;

45. поради това препоръчва да се извършва координация между централното ниво и местните и регионални власти и препраща към примера на хърватските региони Sisak-Moslavina, Славония, Osječko-Baranjska, Lika-Senj и градовете Varaždin и Karlovac, които изразиха желание да бъдат включени по-активно в подготовката на оперативните програми в рамките на ИПП.

Това би допринесло също и за осигуряване на съгласуваност между съществуващите потребности и започналите дейности;

46. поради това препоръчва да се направи така, че в планирането на оперативните програми на ИПП да бъдат включвани в по-висока степен избраните местни и регионални органи, както това стана в Хърватия при втория компонент на ИПП във връзка с трансграничното сътрудничество. Комитетът на регионите подчертава, че местните и регионалните власти са тези, които разполагат с опит, защото те имат точна представа за местните и регионалните потребности и затова могат да посочат проблемите и да допринесат за тяхното решаване. Затова се отправя препоръка този метод да бъде приложен и за другите страни кандидатки и да се разшири така, че да обхване и други програмни приоритети.

Брюксел, 27 ноември 2008 г.

Председател
на Комитета на регионите
Luc VAN DEN BRANDE
