

**Становище на Комитета на регионите относно „Стратегия за разширяване и основни предизвикателства през 2009—2010 г.: потенциални страни кандидатки“**

(2010/C 267/04)

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

- подчертава, че широката подкрепа сред населението за бъдещото членство е важен фактор за успеха на процеса на интеграция. Местните и регионалните власти могат да допринесат за това, както и за капацитета за привеждане на националното законодателство в съответствие с достиженията на правото на ЕС и за усвояване на финансовата подкрепа от страна на ЕС;
- отбелязва, че местните и регионалните власти са в особено добра позиция, за да допринасят за диалога с гражданите и да ги информират за процеса на интеграция, както и за предизвикателствата, които произтичат от привеждането на националното законодателство в съответствие с достиженията на правото на ЕС;
- подчертава колко е важно ЕС да насърчава участието и подходящия достъп до информация на всички равнища на обществото. Достъпът до информация е от съществено значение особено за новите демокрации, тъй като тези страни често са уязвими от страна на популистки движения, на които не винаги може да се противодейства чрез плуралистични дебати;
- препоръчва да бъдат положени повече усилия за създаването на законодателни разпоредби в подкрепа на уязвимите групи от обществото. В много страни кандидатки въпросите на общественото здравеопазване и социалната политика, както и онези, свързани с уязвимостта и равнопоставеността на жените, са оставени на заден план.

<b>Докладчик:</b>	г-н Uno Aldegren (SE/ПЕС), член на регионалния съвет на област Skåne
<b>Отправен документ:</b>	Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета „Стратегия за разширяване и основни предизвикателства през 2009–2010 г.“ COM(2009) 533 окончателен

## 1. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

### КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

#### Цялостен напредък и график

1. приветства съобщението на Европейската комисия относно „Стратегия за разширяване и основни предизвикателства през 2009–2010 г. – потенциални страни кандидатки“ с доклади за потенциалните страни кандидатки и съобщението относно молбата за членство на Исландия;

2. приветства напредъка, постигнат от потенциалните страни кандидатки, който доведе до представяне на кандидатурата на Албания и Сърбия за членство в ЕС през 2009 г., както и напредъка, отбелязан по отношение на продължаващото прилагане на временните споразумения за търговията и търговските въпроси и на споразуменията за стабилизиране и асоцииране с ЕС с всички потенциални страни кандидатки, както и продължаването на реформите в Косово;

3. отбелязва, че ЕС положи значителни усилия за приближаването на потенциалните страни кандидатки към ЕС. Неотдавнашните усилия имаха за цел да се смекчат последиците от финансовата криза и включваха предложения за либерализиране на визовия режим. И в двата случая става дума за стъпки, които показват ясно за гражданите добавената стойност на ЕС;

4. приветства премахването на визовия режим за гражданите на Черна гора и Сърбия, което дава възможност за безвизово пътуване до повечето държави-членки на ЕС, и изразява надежда, че Албания и Босна и Херцеговина скоро ще покрият критериите, необходими за премахване на визите;

5. отчита заключенията на Съвета относно стратегията на Европейския съюз за региона на Балтийско море, приети на 26 октомври 2009 г., и Декларацията на Адриатическо-йонийския съвет в подкрепа на европейската стратегия за Адриатическо-йонийския регион, приета на 5 май 2010 г. в Анкона <sup>(1)</sup> от министрите на външните работи на осемте страни, участващи в Адриатическо-йонийската инициатива (Албания, Босна и Херцеговина, Гърция, Италия, Словения, Сърбия, Хърватия и Черна гора), и с удовлетворение отбелязва, че европейската стратегия за макрорегионите представлява важен инструмент за ускоряване на процеса на интеграция посредством оползотворяване на потенциала на местните и регионалните власти;

6. подчертава, че широката подкрепа сред населението за бъдещото членство е важен фактор за успеха на процеса на интеграция. Местните и регионалните власти могат да допринесат за това,

<sup>(1)</sup> www.aii-ps.org.

както и за капацитета за приважване на националното законодателство в съответствие с достиженията на правото на ЕС и за усвояване на финансовата подкрепа от страна на ЕС. За тази цел от основно значение е:

- на общините и регионите да се даде възможност за активно участие в националния процес на интеграция, което съответства на принципите на Хартата за местно и регионално самоуправление на Съвета на Европа;
- инструментът за предприсъединителна помощ (ИПП) да бъде изготвен по такъв начин, че общините и регионите да могат да се възползват в по-голяма степен от програмата за инвестиции и изграждане на капацитет;
- местните и регионалните власти да участват в процеса на интеграция, тъй като критериите от Копенхаген изискват стабилни институции и стабилна система на финансиране. По този начин се създават предпоставки за прозрачна система за подготовка и вземане на решения;
- приложното поле на Регламент (ЕО) № 1085/2006 на Съвета относно ИПП, член 2.1 включва подкрепа за „а) укрепване на демократичните институции ...“ и „в) реформи на публичната администрация, включително установяването на система, позволяваща децентрализирано управление на подпомагането, предоставено на страната бенефициер“. С оглед на това приложно поле и настоящите практики в потенциалните страни кандидатки регламентът следва да включва задължителен механизъм за консултация с представителите на местните и регионалните власти по време на етапа на планиране на ИПП;
- етапът на планиране на ИПП на национално равнище е неприемливо продължителен. Комитетът препоръчва Комисията да преразгледа спешно условията на планиране, с цел процедурите да бъдат рационализирани;

#### Информационни мерки

7. отбелязва, че местните и регионалните власти са в особено добра позиция, за да допринасят за диалога с гражданите и да ги информират за процеса на интеграция, както и за предизвикателствата, които произтичат от приважването на националното законодателство в съответствие с достиженията на правото на ЕС;

8. подчертава колко е важно ЕС да насърчава участието и подходящия достъп до информация на всички равнища на обществото. Достъпът до информация е от съществено значение особено за новите демокрации, тъй като тези страни често са уязвими от страна на популистки движения, на които не винаги може да се противодейства чрез плуралистични дебати;

9. подчертава значението на информацията, предоставяна от ЕС, както и на конкретния и прецизен анализ на ситуацията в потенциалните страни кандидатки. В противен случай може да се стигне до погрешни тълкувания, което може да създаде трудности на отговарящите за процеса на интеграция правителства при управлението на всички измерения на процеса. Откритият дебат и добре информирани граждани могат да допринесат за смекчаване на стандартизирания подход при разрешаване на конфликти, който в течение на времето е затвърдил етническите разделения;

### Изграждане на капацитет

10. е на мнение, че програмата за ИПП следва да се използва по-добре, за да се даде възможност на общините и регионите, както и на гражданското общество, да допринесат със своите умения за засилване на процеса на интеграция. Заедно с това ИПП може да допринесе за изграждането на институционален капацитет на всички равнища;

11. споделя схващането на Комисията, че вътрешните взаимодействия в рамките на даден регион са от основно значение за процеса на интеграция. Мрежата NALAS <sup>(2)</sup>, която беше създадена от местните власти, е добър пример за обмен на регионално равнище между различни страни;

12. отбелязва, че значението на съобщението на Комисията би нараснало значително, ако в него бъде обърнато по-голямо внимание на местното и регионалното равнище. След присъединяването към ЕС прилагането на значителна част от разпоредбите ще се извършва именно на тези равнища;

13. изразява съжаление, че Комисията не прави редовни оценки и на капацитета на поднационално равнище в страните кандидатки;

### Местното и регионалното равнище и гражданското общество

14. е на мнение, че гражданското общество е от голямо значение за изграждането на стабилни демокрации. Поради това гражданското общество трябва също да е представено в процеса на интеграция;

15. препоръчва да бъдат положени повече усилия за създаването на законодателни разпоредби в подкрепа на уязвимите групи от обществото. В много страни кандидатки въпросите на общественото здравеопазване и социалната политика, както и онези, свързани с уязвимостта и равнопоставеността на жените, са оставени на заден план;

16. отбелязва, че капацитетът на потенциалните страни кандидатки да зачитат интересите на малцинствата е от решаващо значение за процеса на интеграция. Консенсусни практически решения често биват намирани именно на местно и регионално равнище;

17. споделя схващането на Комисията, че трябва да бъде укрепен институционалният капацитет на потенциалните страни кандидатки. Когато Регионалното училище по публична администрация започне да функционира пълноценно, ще е от решаващо значение представителите на регионите и общините да могат да участват в програмата за обучение;

<sup>(2)</sup> Network of Associations of Local Authorities of South East Europe (Мрежа на сдруженията на местните власти в Югоизточна Европа).

### Бележки за отделните страни

#### Албания

18. приветства факта, че опозицията отново участва в работата на парламента, въпреки че това става с някои ограничения. В Албания продължава да липсва необходимата за процеса на интеграция координация между различните равнища на обществото;

19. отбелязва, че е постигнат напредък по отношение на хармонизирането на правните разпоредби в много области на достиженията на правото на ЕС, особено откато Албания представи официалната си кандидатура за членство в ЕС. При започването на официални преговори те ще бъдат водени в съответствие с предвидената в Договора от Лисабон процедура, като е важно общините и регионите да бъдат информирани и да вземат участие в тях;

20. потвърждава значението на включването на общините в процеса, пред който е изправена Албания (т.е. бъдещия процес на преговори);

21. подчертава колко е важно инструментите на Комисията за изграждане на капацитет (туининг, TAIEХ и SIGMA) да се използват в настоящата административна реформа на всички равнища в Албания. Това е от съществено значение както за създаването на ефикасни и прозрачни институции, така и за насърчаване на мерки за ограничаване на сериозния проблем с корупцията;

22. счита за важно Албания да ускори работата по създаването на функциониращ пазар на недвижимите имоти. Подобен процес също предлага на общините възможността да подобрят в дългосрочен план своята данъчна основа;

23. напомня, че процесът на децентрализация в Албания все още се намира в начален стадий. Приетите разпоредби, които следва да се въведат на общинско равнище, не винаги се прилагат. Не на последно място, прилагането на законодателството е от значение за защитата на интересите на малцинствата;

24. отбелязва също така, че в своето съобщение, в главата за икономическите и социалните права, Комисията се ограничава до оценка на законодателната дейност. Тук следва също така да се разгледа въпросът за прилагането и да се анализира доколко неприлагането на новото законодателство се отразява върху групите в неравностойно положение;

25. споделя схващането на Комисията, че е постигнат напредък в данъчната област, но отбелязва едновременно с това, че дисбалансът между предоставените правомощия и ресурси в рамките на процеса на децентрализацията е свързан с рискове;

#### Босна и Херцеговина

26. отбелязва, че конституцията на Босна, която се основава на Споразумението от Дейтън, е допринесла за създаването на сложна административна структура. Начинът, по който е изградено Споразумението от Дейтън, е една от причините за това в Босна и Херцеговина да липсва политическа воля, необходима за привеждане на националното законодателство в съответствие с европейското. Разделената Босна се нуждае от ръководство, което да може да преодолее конфликтите и да постави началото на общи решения. Ръководство, което се води в своите решения от етническия произход, не е в интерес на босненските граждани;

27. изразява съжаление по повод провала на преговорите в Бутмир за конституционни реформи и настоятелно приканва лидерите на всички етнически групи в Босна и Херцеговина да намерят приемливо решение, за да може страната да постигне пълен суверенитет и да е в състояние да продължи процесите на реформи и на европейска интеграция;

28. отбелязва също така, че щом последиците от това раздробено ръководство в Босна станат ясни за обществеността, това ще даде импулс на системата за вземане на решения, който в крайна сметка ще доведе до реформи. За да може да се даде такъв импулс, ЕС трябва да посочи ясно какви истински политически алтернативи съществуват – продължаващо фокусиране върху въпроси, които засилват конфликтите, или политика, която да отвори страната за четирите свободи на вътрешния пазар;

29. стига до заключението, че въпросът за визовия режим показва, че дебатът трябва да бъде воден под нова форма и с ново съдържание. Визовият въпрос показва ясно, че ако обществеността е ангажирана, лицата, отговорни за вземане на решения на национално равнище, също могат да действат. ЕС и по-специално Комитетът на регионите имат отговорна роля в тази област. Средством местното равнище, на гражданите на Босна трябва да бъдат разяснени изискванията и предимствата на интеграцията. Във връзка с това трябва да бъдат засилени ангажиментът и сближаването и да се обърне по-голямо внимание на ценностите и идеите, които са в съответствие със зачитането на човека и неговите права;

30. споделя схващането на Комисията, че сегашният начин на организация на обществото е неефективен и се отразява отрицателно върху икономическия климат;

31. е на мнение, че съществуват начини за подкрепа на реформистките сили в Босна, които желаят да допринесат както за засилване на държавата, така и за процеса на децентрализация и укрепване на общините. Гражданите, които желаят да пътуват и са разбрали защо липсват инвестиции или защо структурните фондове са все още идея за далечното бъдеще, могат да се превърнат в група, която да насочва дебата и към области, различни от визовата политика. Комитетът на регионите следва да участва в информационните мерки и да насърчава срещите с местни представители на изборна длъжност в Босна, които могат да допринесат за промяната;

32. отбелязва, че сложната обществена структура е станала причина и за това, общините и техните сдружения да разполагат с ограничена информация за ЕС и за средствата по ИПП;

33. стига до заключението, че националното равнище трябва да бъде укрепено в много от областите си на компетенция, по-специално като получи отговорност за съвместно законодателство в областта на местното самоуправление;

34. застъпва се за това, ИПП да бъде предоставен на разположение и за мерки на местно равнище;

#### Сърбия

35. приветства приемането от сръбския парламент на новия статут на автономна област Войводина, който е в сила от 1 януари 2010 г. и засилва регионалните компетенции на Войводина, и отбелязва, че Сърбия е постигнала значителен напредък в процеса на интеграция. Процесът на децентрализация обаче е твърде фрагментиран и съществува нецелесъобразно припокриване на компетенциите на различните министерства. В рамките на текущите

реформи се работи за създаването на регионално равнище, което да отговаря за въпросите на развитието и растежа, но по отношение на практическото им осъществяване съществува неяснота. Укрепването на капацитета, осъществявано от сдружението на сръбските общини <sup>(3)</sup> с международна подкрепа, допринася по мнение на Комитета в значителна степен за модернизирването на общините;

36. посочва, че процесът на интеграция трябва да върви ръка за ръка с вътрешни реформи на всички равнища в обществото;

37. приветства факта, че на създадения през март 2009 г. Национален съвет за децентрализация на Република Сърбия (National Council for Decentralisation of the Republic of Serbia) заедно с експертна група беше възложено изработването на всеобхватна стратегия за децентрализация в съответствие с европейските стандарти. Това би следвало да стимулира продължаващите усилия за реформи;

38. приветства постигнатия напредък в областта на институционалното укрепване на общините. Стабилните и поради това предвидими финанси са от основно значение и изискват не само мерки за насърчаване на изграждането на капацитет, но и усилия, за да се гарантира, че общините отговарят напълно на критериите от Копенхаген по отношение на стабилните публични институции. Важен въпрос в близко бъдеще е също и възстановяването на собствеността върху земята на общините, както и предоставянето на възможност на общините да придобиват собственост;

39. отбелязва, че някои общини изпитват трудности при предоставянето на основни услуги, въпреки че Сърбия разполага със система за данъчни компенсации. Към нужните реформи спадат и мерки за увеличаване на финансовата автономия на общините. Тази цел би могла да бъде постигната посредством принцип на финансиране, при който разходите за нови компетенции се компенсират чрез средства от държавата;

40. приветства предприетата от Сърбия инициатива за подпомагане на реализираните от общините екологични мерки чрез екологичен фонд, основаващ се на приходите от екологичен данък. Това е добър пример за мерки, които могат да допринесат за адаптиране на местните власти към изискванията на ЕС. Част от тези данъчни приходи се предоставя под формата на целеви приходи директно на общините и може например да се използва за изграждане на необходимите умения за изготвяне на оценки на въздействието върху околната среда;

41. отбелязва, че ИПП се разглежда най-вече като инструмент за реструктуриране на централната публична администрация и за насърчаване на цялостни инфраструктурни мерки. На този фон се изразява съжаление, че твърде малка част от него е предназначена за спешно необходими мерки, като например изграждане на капацитет на местно равнище.

42. приветства Резолюцията на Сръбския парламент от 31 март 2010 г. относно случилото се в Сребреница през юли 1995 г., с която се осъжда извършеното там клане. Приемането на Резолюцията е важна крачка към преосмислянето на собствената история. С това сръбското правителство дава положителен сигнал за помирението, за вътрешното развитие на Сърбия и за по-нататъшното сближаване с Европейския съюз;

<sup>(3)</sup> Постоянна конференция на градовете и общините.

Косово <sup>(4)</sup>

43. приветства процеса на стабилизация на Косово. Мерките, предприемани от международни организации, включително и от много от държавите-членки на ЕС, откриха пътя към трайно върховенство на закона и по-голяма сигурност на гражданите. Едно-временно с това някои аспекти от развитието в посока на по-голяма стабилност напомнят за ситуацията в Босна и Херцеговина и крият риск от етнически разделения, които могат да се отразят отрицателно върху бъдещата интеграция. По този начин може да бъде затруднен процесът на интеграция в тази страна, чието общество има ниско ниво на образование, а публичните институции са слабо развити;

44. подчертава, че запазването на принципите на върховенството на закона в Косово е от основно значение и признава, че международното присъствие в Косово играе решаваща роля за гарантиране на мирното съвместно съществуване на етническите групи;

45. приветства инициативата за реформа на местните власти и работата в областта на децентрализацията в Косово;

46. отбелязва, че сегашното развитие в Косово води до по-нататъшно възникване на органи на местната власт по етнически признак, което прави диалога на местно равнище още по-необходим. Поради тази тенденция на органите за сътрудничество на местно равнище се пада важна роля за насърчаване на местната координация. Общите проекти по ИПП биха могли да допринесат в рамките на тези усилия за преодоляване на съществуващите разделителни линии. С оглед на бъдещото развитие на Косово и не само поради ограничените публични финансови средства в страната, но и поради важната роля, която институциите играят за насърчаване на социалната солидарност и на универсалността на основните обществени услуги, трябва по възможност да се избягват двойни институции на етническа основа (училища, болници и т.н.). Подобни явления биха били тълкувани като знак за политически провал и лошо управление на публични средства и преди всичко само биха задълбочили още повече етническите разделения;

47. препоръчва да се обърне особено внимание на капацитета на Косово в областта на образованието, за да може страната да се възползва от демографската си структура. Съществува голяма опасност значителна част от младежите да напуснат страната след завършване на училище;

48. подчертава, че изграждането на капацитета на институциите е важно, за да може да се използват ефективно ограничените публични ресурси на страната. Същевременно по този начин се осъществяват и средства за подобрения, например в областта на здравеопазването;

49. споделя мнението на Комисията, че са необходими цялостни мерки за обучение, за да се гарантира по-ефикасно прилагане на приетите наскоро разпоредби в областта на обществените поръчки;

50. препоръчва програмата ИПП да се използва като инструмент за мащабно изграждане на капацитет в страната. По този начин в цялата страна може да бъдат разяснени по-ясно изискванията, свързани с интеграцията и ползата от членството в ЕС;

Черна гора

51. приветства решителността на Черна гора в процеса на интеграция. Тя се изразява особено в рамките на институционализиран диалог между представители на правителството и на местните власти, които се срещат няколко пъти годишно;

52. споделя схващането на Комисията, че на всички равнища на публичната администрация в Черна гора съществува спешна нужда от квалифициран персонал. Поради това правителството обединява целенасочено своите ресурси за задачи, свързани с координацията, в рамките на които местното равнище е силно представено. Във връзка с това вече бяха постигнати положителни резултати както по отношение на темпото на процеса на реформи, така и на капацитета за координиране на външното финансиране. Всичко това стана възможно благодарение на факта, че в рамките на програмата ИПП местното равнище беше поставено в центъра на вниманието;

53. отбелязва, че процесът на реформи е бавен, но че в подготвителния етап на текущите реформи на местните власти се състоя широк дебат за ролята на кметовете и на доброволното сливане на местните власти, за да могат те да се подготвят по-добре за подкрепата от страна на структурните фондове;

54. приветства по-строгите правни разпоредби за ограничаване на корупцията при общинските избори чрез по-строги външни проверки;

55. отбелязва, че влиянието на местните власти върху размера на данъчното облагане беше ограничено, което се отразява върху общинското самоуправление;

56. отбелязва също така, че тригодишният период от планирането до стартирането на програмата, необходим за да бъде даден ход на първите финансирани по ИПП проекти в страната, е неприемливо дълъг. Дори ако през следващата година подготвителната фаза, свързана с помощите по ИПП, бъде съкратена, трябва да бъдат опростени разпоредбите, за да бъдат скъсени сроковете.

Исландия

57. споделя препоръката на Европейската комисия за започване на преговори за присъединяване на Исландия към ЕС и включване на страната като бенефициер на предприемаческа финансова помощ в рамките на Инструмента за предприемаческа помощ (ИПП).

Брюксел, 9 юни 2010 г.

Председател  
на Комитета на регионите  
Mercedes BRESSO

(4) Съгласно Резолюция на Съвета за сигурност на ООН 1244/99.