

Mnenje Odbora regij – Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2009–2010: potencialne države kandidatke

(2010/C 267/04)

ODBOR REGIJ

- opozarja, da je široka podpora prebivalstva prihodnjemu članstvu v EU pomemben dejavnik za uspeh procesa približevanja. K temu lahko pripomorejo lokalne in regionalne oblasti, ki lahko tudi povečajo „sposobnost absorpcije“ zakonodaje in finančne podpore EU;
- ugotavlja, da sta lokalna in regionalna raven še posebej primerni, da spodbujata dialog z državljani ter jih seznanjata s procesom približevanja in izzivi, ki nastajajo pri prilagajanju na pravni red Unije;
- opozarja na to, kako pomembno je, da EU na vseh družbenih ravneh spodbuja sodelovanje in ustrezen dostop do informacij. Slednji je zlasti pomemben za nove demokracije, v katerih so pogosta populistična gibanja, za katera pluralistične razprave niso vedno zadostna protiutež;
- priporoča, da se z določitvijo standardov odločneje podprejo ranljive družbene skupine. Številne države kandidatke skoraj ne obravnavajo vprašanj javnega zdravja in socialne politike, niti vprašanj v zvezi z ranljivostjo in enakostjo žensk.

Poročevalec:	Uno Aldegren (SE/PES), član regionalnega sveta regije Skåne
Referenčni dokument:	Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu – Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2009–2010 COM(2009) 533 konč.

I. POLITIČNA PRIPOROČILA

ODBOR REGIJ

Splošni napredek in časovni okvir

1. pozdravlja sporočilo Evropske komisije *Strategija širitve in glavni izzivi za obdobje 2009–2010: potencialne države kandidatke* ter sporočilo o zaprosilu Islandije za članstvo v Evropski uniji;

2. pozdravlja napredek, ki so ga dosegle potencialne države kandidatke in ki je leta 2009 vodil v prošnjo za pristop Albanije in Srbije k EU ter ga je moč opaziti v stalnem izvajanju začasnih sporazumov o trgovini in trgovinskih zadevah ter stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov z vsemi potencialnimi državami kandidatkami, pa tudi v nadaljevanju reform na Kosovu;

3. ugotavlja, da si EU močno prizadeva za približevanje potencialnih držav kandidatk Evropski uniji. Med najnovejšimi prizadevanji so blaženje posledic finančne krize in predlogi za poenostavitev vizumskega postopka. V obeh primerih gre za ukrepe, ki državljanom ponazarjajo dodano vrednost EU;

4. pozdravlja odpravo vizumske obveznosti za državljane Črne gore in Srbije, ki je omogočila potovanja v večino držav članic EU brez vizumov; upa, da bosta Albanija ter Bosna in Hercegovina kmalu izpolnili merila, potrebna za odpravo vizumov;

5. je seznanjen s sklepi Sveta z dne 26. oktobra 2009 o strategiji Evropske unije za regijo Baltskega morja in z izjavo Jadransko-jonskega sveta o podpori evropski strategiji za to regijo, ki so jo 5. maja 2010 ⁽¹⁾ v Anconi sprejeli zunanji ministri osmih držav, udeleženih pri Jadransko-jonski pobudi (Albanija, Bosna in Hercegovina, Hrvaška, Grčija, Italija, Črna gora, Srbija in Slovenija). Z zadovoljstvom ugotavlja, da je evropska strategija za makroregije pomemben instrument za pospeševanje povezovanja tudi z okrepitevijo vloge lokalnih in regionalnih oblasti;

6. opozarja, da je široka podpora prebivalstva prihodnjemu članstvu v EU pomemben dejavnik za uspeh procesa približevanja. K temu lahko pripomorejo lokalne in regionalne oblasti, ki lahko tudi povečajo „sposobnost absorpcije“ zakonodaje in finančne podpore EU. V ta namen je potrebno naslednje:

— lokalnim in regionalnim oblastem je treba dati možnost za aktivno sodelovanje v nacionalnem procesu približevanja EU, kar je v skladu z načeli Evropske listine lokalne samouprave Sveta Evrope;

— instrument predpristopne pomoči bi bilo treba oblikovati tako, da bodo lahko lokalne in regionalne oblasti koristile program za naložbe in krepitev zmogljivosti v večjem obsegu kot doslej;

— lokalne in regionalne oblasti morajo sodelovati pri procesu približevanja, saj kopenhavnska merila zahtevajo trdne institucije in trden sistem financiranja. Tako bodo ustvarjeni pogoji za pregleden sistem priprave in sprejemanja odločitev;

— področje uporabe člena 2.1 Uredbe Sveta (ES) št. 1085/2006 z dne 17. julija 2006 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA) je (a) „krepitev demokratičnih institucij ...“ in (c) „reforma javne uprave, vključno z vzpostavitvijo sistema, ki omogoča decentralizacijo upravljanja pomoči za državo upravičenko ...“. Glede na to področje uporabe in sedanjo prakso potencialnih držav kandidatk bi morala Uredba vsebovati določbo o obveznem posvetovanju s predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti v fazi načrtovanja IPA;

— načrtovanje v okviru IPA na nacionalni ravni predolgo traja in zato ni sprejemljivo. Odbor priporoča, da Komisija nujno pregleda pogoje načrtovanja s ciljem racionalizacije postopkov.

Ukrepi obveščanja

7. ugotavlja, da sta lokalna in regionalna raven še posebej primerni, da spodbujata dialog z državljani ter jih seznanjata s procesom približevanja in izzivi, ki nastajajo pri prilagajanju na pravni red Unije;

8. opozarja na to, kako pomembno je, da EU na vseh družbenih ravneh spodbuja sodelovanje in ustrezen dostop do informacij. Slednji je zlasti pomemben za nove demokracije, v katerih so pogosta populistična gibanja, za katera pluralistične razprave niso vedno zadostna protiutež;

⁽¹⁾ www.aii-ps.org.

9. poudarja pomen ukrepov obveščanja EU ter konkretnih in podrobnih analiz razmer v potencialnih državah kandidatkah. Brez tega lahko pride do zmotnega tolmačenja, ki lahko vladam, odgovornim za proces približevanja, povzroča težave pri obvladovanju vseh razsežnosti tega procesa. Odprta razprava in dobro obveščeni državljani pa lahko pripomorejo k manj pogosti uporabi univerzalnih rešitev, ki povzročajo konflikte in ki so sčasoma utrdile etnične napetosti.

Krepitev zmogljivosti

10. meni, da bi bilo treba instrument predpristopne pomoči bolje uporabljati, da bodo lokalne in regionalne oblasti ter civilna družba dobile priložnost, da s svojim znanjem prispevajo h krepitvi procesa približevanja. Sicer pa lahko instrument predpristopne pomoči pomaga povečati zmogljivosti institucij na vseh ravneh;

11. se strinja s Komisijo, da je sodelovanje znotraj regije zelo pomembno za proces približevanja. Mreža NALAS⁽²⁾, ki so jo ustanovile lokalne oblasti na regionalni ravni, je dober primer izmenjave med različnimi državami;

12. ugotavlja, da bi imelo sporočilo Komisije večjo težo, če bi posvetilo več pozornosti lokalni in regionalni ravni, kajti po pristopu k EU se bo znaten del zakonodaje izvajal na teh ravneh;

13. obžaluje, da Komisija v državah kandidatkah ne izvaja rednih ocen zmogljivosti tudi na podnacionalnih ravneh.

Lokalna in regionalna raven in civilna družba

14. meni, da je civilna družba zelo pomembna za razvoj trdnih demokracij, zato mora sodelovati v procesu približevanja;

15. priporoča, da se z določitvijo standardov odločneje podprejo ranljive družbene skupine. Številne države kandidatke skoraj ne obravnavajo vprašanj javnega zdravja in socialne politike, niti vprašanj v zvezi z ranljivostjo in enakostjo žensk;

16. ugotavlja, da je za proces približevanja izjemno pomembna sposobnost potencialnih držav kandidat, da upoštevajo interese manjšin. Praktične sporazumne rešitve je pogosto mogoče najti prav na lokalni ali regionalni ravni;

17. se strinja s Komisijo, da je treba okrepiti institucionalne zmogljivosti v potencialnih državah kandidatkah. Ko bo začela delovati Regionalna šola za javno upravo, bo ključnega pomena, da bodo v učnem programu sodelovali predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti.

⁽²⁾ Network of Associations of Local Authorities of South East Europe (Mreža združenj lokalnih oblasti jugovzhodne Evrope).

Ugotovitve o posameznih državah

Albanija

18. pozdravlja dejstvo, da opozicija ponovno sodeluje pri delu parlamenta, čeprav z nekaterimi omejitvami. Usklajevanje med različnimi ravnmi družbe, ki je potrebno za proces približevanja, je v Albaniji še vedno pomanjkljivo;

19. ugotavlja, da je bil pri usklajevanju zakonodaje na veliko področjih pravnega reda Skupnosti dosežen napredek, zlasti odkar je Albanija vložila uradno prošnjo za pristop k EU. Ko se bodo začela uradna pogajanja, bodo potekala v skladu s postopkom, določenim z Lizbonsko pogodbo, pri tem pa sta pomembna obveščanje in vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti;

20. poudarja pomen sodelovanja lokalnih oblasti pri procesu, ki se začneja za Albanijo, tj. prihodnjem pogajalskem procesu;

21. opozarja, da je treba med sedanjo upravno reformo v Albaniji na vseh ravneh uporabiti instrumente Komisije za krepitev zmogljivosti (Twinning, TAIEX in SIGMA). To je ključnega pomena za ustanovitev učinkovitih in preglednih institucij ter za spodbujanje ukrepov za zaježitev hude korupcije;

22. meni, da mora Albanija pospešiti prizadevanja za razvoj delujočega nepremičninskega trga. Tak proces daje lokalnim oblastem možnost za dolgoročneje izboljšanje svoje davčne osnove;

23. opozarja, da je decentralizacija v Albaniji šele v začetni fazi. Sprejete predpise bi bilo treba izvajati na lokalni ravni, pa do tega pogosto sploh ne pride. Izvajanje predpisov pa je nenazadnje pomembno za zaščito interesov manjšin;

24. poleg tega ugotavlja, da se je Komisija v poglavju o gospodarskih in socialnih pravicah omejila na oceno zakonodajnega dela, čeprav bi morala obravnavati tudi izvajanje in analizirati, do kakšne mere pomanjkljivo izvajanje nove zakonodaje vpliva na prikrajšane skupine;

25. se strinja s Komisijo, da je bil na področju davkov dosežen napredek, hkrati pa ugotavlja, da je neravnovesje med podeljevanjem pristojnosti in sredstev v okviru decentralizacije povezano s tveganji.

Bosna in Hercegovina

26. ugotavlja, da je ustava Bosne, ki temelji na Daytonskem sporazumu, prispevala h zapleteni upravni strukturi. Oblika Daytonskega sporazuma je eden od razlogov, da Bosni in Hercegovini primanjkuje pristojnosti odločanja, ki bi jo potrebovala za prilagoditev evropski zakonodaji. Razdeljena Bosna potrebuje vodstvo, ki bi bilo zmožno premagati nasprotja in poiskati skupne rešitve. Vodstvo, ki ga pri sprejemanju odločitev usmerja etnična pripadnost, ni v interesu državljanov Bosne;

27. obžaluje, da so bila pogajanja v Butmirju o ustavnih reformah neuspešna, in poziva vodstva vseh etničnih skupin v Bosni in Hercegovini, naj najdejo sprejemljivo rešitev, da bi država lahko postala popolnoma suverena in nadaljevala reforme ter evropski proces približevanja;

28. poleg tega ugotavlja, da bodo posledice razklanega bosanskega vodstva, ko bodo prišle v javnost, v sistemu sprejemanja odločitev sprožile silnice, ki bodo navsezadnje privedle do reform. Da pa bodo te silnice nastale, mora EU ponazoriti, kateri politični možnosti sta na voljo: nenehna osredotočenost na vprašanja, ki zaostrejejo nasprotja, ali pa politika, ki bo državo odprla za štiri svoboščine notranjega trga;

29. ugotavlja, da potrebuje razprava v zvezi z vizumi novo obliko in nove vsebine. Vprašanje vizumov ponazarja, da so nacionalni nosilci odločanja zmožni ukrepati, kakor hitro javnost to od njih zahteva. Pri tem ima veliko odgovornost EU in še posebej Odbor regij. Državljanje Bosne je treba na lokalni ravni seznanjati z zahtevami in prednostmi približevanja. Treba je okrepiti prizadevanja in povezanost ter dati večji pomen vrednotam in zamislim, ki so v skladu s spoštovanjem človeka in njegovih pravic;

30. se strinja s Komisijo, da je današnja organiziranost družbe neučinkovita in negativno vpliva na gospodarstvo;

31. meni, da obstajajo načini za spodbujanje reformnih sil v Bosni, ki bodo pripomogle h krepitvi države ter decentralizaciji in močnejšim lokalnim oblastem. Državljanje, ki želijo potovati in ki razumejo, zakaj ni pritoka naložb ali zakaj je črpanje sredstev iz strukturnih skladov zamaknjeno v prihodnost, bi lahko postali skupina ljudi, ki bo razpravo usmerila še na druga področja, ne le na vizumsko politiko. Odbor regij bi moral sodelovati pri ukrepih obveščanja in spodbujati srečanja z izvoljenimi predstavniki na lokalni ravni v Bosni, ki lahko pripomorejo k uvajanju sprememb;

32. ugotavlja, da je zapletena družbena struktura prispevala k temu, da imajo lokalne oblasti in njihova združenja le omejene informacije o EU in sredstvih instrumenta predpristopne pomoči;

33. hkrati ugotavlja, da je treba na veliko področjih pristojnosti okrepiti nacionalno raven, še posebej tako, da se ji podeli pristojnost za skupno lokalno zakonodajo;

34. poziva, naj bo instrument predpristopne pomoči na voljo tudi za ukrepe na lokalni ravni.

Srbija

35. pozdravlja soglasje srbskega parlamenta z novim statutom avtonomne pokrajine Vojvodine, ki je v veljavi od 1. januarja 2010 in ki krepi regionalne pristojnosti Vojvodine, ter ugotavlja, da je Srbija dosegla pomemben napredek v procesu približevanja, proces decentralizacije pa je še vedno precej razdrobljen in področja pristojnosti različnih ministrstev se žal marsikje prekrivajo. V okviru tekočih reform obstajajo prizadevanja za oblikovanje

regionalne oblasti s pristojnostmi na področju razvoja in rasti, vendar ostajajo nejasnosti glede praktične izvedbe. Krepitev zmogljivosti, ki jo spodbuja mednarodna podpora srbskemu združenju občin⁽³⁾, po mnenju Odbora regij močno prispeva k posodobitvi lokalnih oblasti;

36. ugotavlja, da mora proces približevanja potekati vzporedno z notranjimi reformami na vseh družbenih ravneh;

37. pozdravlja dejstvo, da bo nacionalni svet za decentralizacijo Republike Srbije, ustanovljen marca 2009, skupaj s skupino strokovnjakov pripravil obsežno strategijo za decentralizacijo v skladu z evropskimi standardi. To lahko okrepi nadaljnja prizadevanja za reforme;

38. pozdravlja dosežen napredek na področju institucionalne krepitve lokalnih oblasti. Trdne in s tem predvidljive finance so ključnega pomena in ne zahtevajo le ukrepov za spodbujanje krepitve zmogljivosti, temveč tudi prizadevanja za zagotovitev, da bodo lokalne oblasti v celoti izpolnjevale kopenhavska merila glede trdnih javnih institucij. Pomembno vprašanje v bližnji prihodnosti bo tudi vračanje premoženja lokalnim oblastem kot tudi zagotavljanje njihove možnosti, da pridobijo premoženje;

39. ugotavlja, da nekatere lokalne oblasti s težavo zagotavljajo temeljne storitve, čeprav ima Srbija sistem davčnega izenačevanja. Med potrebnimi reformami so tudi ukrepi za večjo finančno neodvisnost lokalnih oblasti, ki bi jo bilo mogoče doseči z načelom financiranja, v skladu s katerim bi stroške za nova področja pristojnosti izravnavali z državnimi sredstvi;

40. pozdravlja pobudo Srbije, da se okoljski ukrepi lokalnih oblasti spodbudijo z okoljskim skladom, ki bo temeljil na okoljskem davku. To je dober primer ukrepov, ki lahko pripomorejo k prilagoditvi lokalnih in regionalnih oblasti zahtevam EU. Del teh davčnih prihodkov bi neposredno prejele lokalne oblasti v obliki namenskega prihodka, ki bi ga na primer uporabile za razvoj znanj, potrebnih za pripravo okoljskih presoj;

41. ugotavlja, da instrument predpristopne pomoči v prvi vrsti velja za orodje za prestrukturiranje osrednje oblasti in spodbujanje obsežnih infrastrukturnih ukrepov. Zato izraža obžalovanje, da je le majhen del namenjen nujno potrebnim ukrepom, na primer za krepitev zmogljivosti na lokalni ravni;

42. pozdravlja resolucijo srbskega parlamenta z dne 31. marca 2010 o dogodkih v Srebrenici julija 1995, ki obsoja tamkajšnje pokole. Sprejetje te resolucije je pomemben korak za soočenje z lastno zgodovino. Srbska vlada daje s tem pozitiven znak za spravo, notranji razvoj Srbije in tudi nadaljnje približevanje Evropski uniji.

⁽³⁾ Stalna konferenca mest in občin (SKGO).

Kosovo (*)

43. pozdravlja proces stabilizacije na Kosovu. Ukrepi mednarodnih organizacij in tudi številnih držav članic EU so utrli pot trdni pravni državi in večji varnosti za državljane. Vendar nekateri vidiki razvoja v smeri večje stabilnosti spominjajo na razmere v Bosni in Hercegovini ter predstavljajo tveganje etničnega razkola, ki bi lahko negativno vplival na prihodnje približevanje EU. To lahko oteži proces približevanja te države, v kateri je stopnja izobrazbe v družbi nizka in so javne institucije slabo razvite;

44. poudarja, da je vzdrževanje načel pravne države na Kosovu ključnega pomena, in ugotavlja, da ima prisotnost mednarodne skupnosti na Kosovu pomembno vlogo pri zagotavljanju sožitja med etničnimi skupinami;

45. pozdravlja pobude na področju reform lokalnih oblasti in delo na področju decentralizacije na Kosovu;

46. ugotavlja, da sedanji razvoj na Kosovu vodi v nastajanje novih etnično obarvanih lokalnih oblasti, zato je dialog na lokalni ravni toliko pomembnejši. Zaradi tega pojava imajo strukture sodelovanja na lokalni ravni pomembno vlogo pri spodbujanju lokalnega sodelovanja. Skupni projekti instrumenta predpristopne pomoči bi lahko v okviru teh prizadevanj prispevali k premostitvi obstoječih razkolov. Zaradi prihodnjega razvoja Kosova in z vidika ne samo omejenih javnih sredstev, temveč tudi pomembne vloge institucij pri spodbujanju družbene solidarnosti in univerzalnih primarnih javnih storitev, je treba preprečevati podvajanje ustanov (šol, bolnišnic itd.) na podlagi etnične pripadnosti. Ta pojav bi bil znak za neuspešnost politike in slabo upravljanje javnih sredstev ter bi predvsem poglobil etnične delitve;

47. priporoča, da se posebna pozornost posveti zmogljivostim izobraževanja na Kosovu, da bo imela država koristi od svoje demografske strukture. Obstaja velika nevarnost, da bo velik del današnjega velikega števila mladih po zaključku šolanja zapustil državo;

48. poudarja, da je krepitev zmogljivosti institucij pomembna za učinkovito uporabo omejenih javnih sredstev. S tem bodo sproščena tudi sredstva za izboljšave, na primer v zdravstvu;

49. se strinja s Komisijo, da so potrebni obsežni ukrepi usposabljanja, da se zagotovi učinkovitejše izvajanje nedavno sprejetih predpisov na področju javnih naročil;

50. priporoča, da se program instrumenta predpristopne pomoči uporabi za obsežno krepitev zmogljivosti na Kosovu. S tem bi po vsej državi postale jasnejše zahteve približevanja in prednosti članstva v EU.

Črna gora

51. pozdravlja odločnost Črne gore pri procesu približevanja. To se zlasti odraža v okviru institucionaliziranega dialoga med predstavniki vlade in lokalnih oblasti, ki se sestanejo večkrat na leto;

52. se strinja s Komisijo, da na vseh ravneh javne uprave v Črni gori obstaja velika potreba po usposobljenem osebju. Zato vlada svoja sredstva usmerja v prizadevanja za usklajevanje, v katerih je lokalna raven močno zastopana. Tako so že bili doseženi pozitivni rezultati glede hitrosti procesa reform in tudi glede sposobnosti usklajevanja zunanjih vlagateljev. To je bilo mogoče, ker je bila lokalna raven v okviru programa instrumenta predpristopne pomoči postavljena v ospredje;

53. ugotavlja, da je proces reform sicer dolgotrajen, vendar je že pred sedanjimi reformami lokalnih oblasti potekala obsežna razprava o vlogi županov in o prostovoljnem združenju lokalnih oblasti, da bi se izboljšala pripravljenost na podporo iz strukturnih skladov;

54. pozdravlja strožjo zakonodajo za zajezitev korupcije na lokalnih volitvah z okrepljenimi zunanjimi pregledi;

55. ugotavlja, da je bil vpliv lokalnih oblasti na višino davkov omejen, kar ima posledice za lokalno samoupravo;

56. meni, da je obdobje treh let med načrtovanjem in začetkom programa, ki je potrebno za začetek prvih projektov, financiranih z instrumentom predpristopne pomoči, nesprejemljivo dolgo. Četudi bo pripravljala faza za pomoč iz instrumenta predpristopne pomoči za prihodnje leto skrajšana, je treba poenostaviti pravila, da bodo časovni okviri krajši.

Islandija

57. se strinja s priporočilom Evropske komisije, da se začnejo pristopna pogajanja EU z Islandijo in da se ta država vključi med upravičenke do predpristopne finančne pomoči v okviru instrumenta za predpristopno pomoč (IPA).

V Bruslju, 9. junija 2010

Predsednica
Odbora regij
Mercedes BRESSO

(*) V skladu z resolucijo 1244/99 Varnostnega sveta Združenih narodov.