ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ 2009 - 2014

Комисия по регионално развитие

2011/0404(COD)

24.4.2012

ПРОЕКТОСТАНОВИЩЕ

на комисията по регионално развитие

на вниманието на комисията по външни работи

относно предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП II) (COM(2011)0838 – C7-0491/2011 – 2011/0404(COD))

Докладчик по становище: Elżbieta Katarzyna Łukacijewska

PA_Legam

КРАТКА ОБОСНОВКА

Техническата и финансова помощ за участващите в процеса на разширяване държави, предоставяна чрез Инструмента за предприсъединителна помощ (ИПП), ги подпомага, в рамките на действащата многогодишна финансова рамка, в техния преход от статут на страна – потенциална кандидатка, към статут на страна кандидатка, както и към евентуално членство в Европейския съюз; помага за насърчаването на стабилност, сигурност и благоденствие. Докладчикът по становище е на мнение, че настоящият текст на регламента, предложен от Европейската комисия (COM (2011) 838), в общи линии постига целта си – повишаване на ефективността на финансовата и техническа помощ чрез подобряване на функционирането на инструмента и намаляване на административната тежест. Въпреки това докладчикът по становище предлага няколко изменения към предложението на ЕК за регламент относно нов ИПП II. Предложените изменения обхващат въпросите, повдигнати в следващите параграфи.

Програмите за трансгранично сътрудничество, финансирани от въпросния инструмент, са изключителни от гледна точка на политиката за регионално развитие. Целта им е да се постигнат конкурентоспособност и високи постижения, да се увеличат икономическото благоденствие на трансграничните региони и политическата сигурност и безопасност в района, както и да се улесни процесът на европейската интеграция. Според докладчика по становище е изключително важно да се намалят съществуващите разлики в равнищата на развитие на трансграничните региони и да се подобри сътрудничеството на регионално и местно ниво между общностите в социалната сфера и в областта на културата и научните изследвания. За тази цел, и след провеждането на консултация с ЕК, се стигна до заключение, че отделянето на по-голям дял от финансирането от ИПП за подпомагане на трансграничното сътрудничество е както необходимо, така и оправдано, особено от гореспоменатата гледна точка, свързана с политиката на сближаване на ЕС.

В по-общ план, трябва да се полагат непрестанни усилия за укрепването на демокрацията и правата на човека. Поради тази причина в настоящото предложение следва да се добави допълнително съображение, в което да има позоваване на самата идея на демокрацията. Според докладчика по становище Европа следва да декларира още веднъж своя подход към насърчаването на демокрацията и спазването на принципите на правовата държава, както и зачитането на правата на човека и основните свободи. По този начин следва да се въведат по-гъвкави и ефективни финансови инструменти и механизми, за да се усъвършенстват действащите инструменти за подпомагане на демокрацията, използвани във външната политика на ЕС.

Докладчикът по становище обръща внимание на факта, че би трябвало да се адаптират малко по-добре критериите за отпускане на средства по отношение на ИПП. Инструментът следва принципите на европейското териториално сътрудничество, така че неговото финансиране зависи в много голяма степен от критерия „население”, който може да се окаже дискриминационен спрямо относително обезлюдени региони, като например държавите от Западните Балкани.

В допълнение, ИПП цели да подпомогне реформите на прехода и изграждането на институционален капацитет за тяхното осъществяване. От предложението на ЕК обаче се подразбира, че колкото по-голям административен капацитет и капацитет за усвояване притежава дадената държава, толкова повече средства тя ще получи. Отново същото – в Западните Балкани административният капацитет беше намален поради фактори извън контрола на държавите от региона. Така човек несъмнено ще забележи, че те биха могли да получават по-малко финансиране в сравнение с други страни кандидатки. Следователно докладчикът по становище предлага да се определят по-детайлни критерии относно финансирането, посочени в членове 6 и 9 от предложението на ЕК.

Освен това би трябвало да се поощрява засилено сътрудничество между страните бенефициери и държавите членки. Поради в това член 2, буква б) от настоящото предложение на ЕК следва да се включи по-пространно определение за сътрудничеството между държавите членки и страните кандидатки/потенциални кандидатки. Следователно докладчикът по становище би искал да включи в текста определението за „туининг", средство, което има за цел оказването на помощ на страните бенефициери за създаването на съвременна и ефикасна администрация, със структури, човешки ресурси и управленски качества, сравними с тези в държавите – членки на ЕС. Това допълнение също така укрепва местното и регионалното измерение на предприсъединителния процес, което е важен подход от гледна точка на политиката за регионално развитие.

Отново в рамките на този подход, би трябвало да продължат да се полагат усилия от името на ЕС за подобряване на положението с националните малцинства в страните от предприсъединителния процес. Все още е широкоразпространена дискриминацията, а в някои случи дори и насилие, срещу членове на малцинствата. Освен това държавното финансиране за мерки за защита на малцинствата в тези страни продължава да бъде недостатъчно. Затова следва да се запазят съгласуваните усилия за укрепване на механизмите за защита и подпомагане на малцинствените общности при важното упражняване на правата им. Поради тази причина в съображение 8 от предложения регламент следва ясно да се спомене защитата на националните малцинства.

Докладчикът по становище е твърдо убеден, че гражданското общество и неговите организации, обикновено наричани неправителствени (НПО), трябва да бъдат подпомагани при всяка възможност. Следователно заслужава да се отбележи, че поне в някои страни бенефициери гражданското общество се третира като инструмент за изграждане на административен капацитет. Все пак участието на гражданското общество, отделно от държавните органи, в изграждането на демокрация също е необходимо. Изменение към член 3, параграф 1 от предложението на ЕК е насочено точно към постигането на тези цели.

Според докладчика по становище обхватът и условията на финансирането от ИПП, както и приложимите правила относно участието и допустимостта, се нуждаят от допълнително разработване и изясняване.

ИЗМЕНЕНИЯ

Комисията по регионално развитие приканва водещата комисия по външни работи да включи в доклада си следните изменения:

Изменение 1

Предложение за регламент
Съображение 7 а (ново)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	(7а) Следва да се подчертае важността на укрепването на демокрацията и правата на човека, като се предприемат инициативи за създаване на нови механизми и нови фондове, с оглед подпомагане на една егалитарна форма на управление, при която всички граждани от една нация определят заедно обществената политика, законите и действията на своята държава, въз основа на факта, че всички граждани имат равни възможности за изразяване на своето мнение.

Or. en

Обосновка

Докладчикът по становище смята, че все още има нужда от допълнителни инструменти за подпомагане на демократичните процеси в държавите в преход, за да се запълни празнината във външната политика на ЕС.

Изменение 2

Предложение за регламент
Съображение 8

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(8) Подпомагането по настоящия регламент следва да се предоставя в съответствие с рамката на политиката на разширяване, определена от Съюза за	(8) Подпомагането по настоящия регламент следва да се предоставя в съответствие с рамката на политиката на разширяване, определена от Съюза за

всяка страна бенефициер, която е отразена в пакета годишни мерки на Комисията по повод разширяването, включващ докладите за напредъка и стратегията за разширяване, в споразуменията за стабилизиране и асоциране и в Европейските партньорства или Партньорствата за присъединяване. Подпомагането следва да се съсредоточи основно върху ограничен брой области на политиката, които ще помогнат на държавите бенефициери да укрепят демократичните институции и правовата държава, да реформират съдебната власт и публичната администрация, да зачитат основните права ***и*** да насърчават равенството между половете и недискриминацията. То следва да стимулира също така тяхното икономическо и социално развитие, което лежи в основата на програма за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“, и постепенното привеждане в съответствие с критериите от Копенхаген. Следва да се подобри съгласуваността между финансовата помощ и цялостния напредък по прилагането на предприсъединителната стратегия.

всяка страна бенефициер, която е отразена в пакета годишни мерки на Комисията по повод разширяването, включващ докладите за напредъка и стратегията за разширяване, в споразуменията за стабилизиране и асоциране и в Европейските партньорства или Партньорствата за присъединяване. Подпомагането следва да се съсредоточи основно върху ограничен брой области на политиката, които ще помогнат на държавите бенефициери да укрепят демократичните институции и правовата държава, да реформират съдебната власт и публичната администрация, да зачитат основните права**,** да насърчават равенството между половете***, да защитават националните малцинства*** и ***да поощряват*** недискриминацията. То следва да стимулира също така тяхното икономическо и социално развитие, което лежи в основата на програма за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж в съответствие със стратегията „Европа 2020“, и постепенното привеждане в съответствие с критериите от Копенхаген. Следва да се подобри съгласуваността между финансовата помощ и цялостния напредък по прилагането на предприсъединителната стратегия.

Or. en

Обосновка

Защитата на националните малцинства и на правата на човека е много важна в ЕС, но, от друга страна, изглежда, че в европейските политики тя е на повърхностно равнище. Що се отнася до процеса на разширяване, страните с най-малко проблеми с националните малцинства на своя територия със сигурност ще влязат първи в Европейския съюз. Важно е за цел на политиката на ЕС в страните кандидатки и потенциални кандидатки да се признае и недискриминацията спрямо националните малцинства.

Изменение 3

Предложение за регламент
Съображение 11

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
(11) С оглед да се гарантира съгласуваност между процеса на присъединяване и финансовата и техническата помощ, предоставяна съгласно настоящия регламент, и да се постигнат целите на програмата за присъединяване, Комисията следва да установи обща стратегическа рамка за използване на Инструмента за предприсъединителна помощ. Тази рамка следва да определи, inter alia, списък с основните дейности, които могат да бъдат подпомагани по настоящия регламент, и ***критериите*** за разпределяне на средствата. Общата стратегическа рамка следва да представлява референтна рамка за стратегическите документи, включващи една или няколко страни.	(11) С оглед да се гарантира съгласуваност между процеса на присъединяване и финансовата и техническата помощ, предоставяна съгласно настоящия регламент, и да се постигнат целите на програмата за присъединяване, Комисията следва да установи обща стратегическа рамка за използване на Инструмента за предприсъединителна помощ. Тази рамка следва да определи, inter alia, списък с основните дейности, които могат да бъдат подпомагани по настоящия регламент, и ***по-подробни критерии*** за разпределяне на средствата. Общата стратегическа рамка следва да представлява референтна рамка за стратегическите документи, включващи една или няколко страни.

Or. en

Обосновка

Крайно необходими са ясни и недвусмислени критерии за отпускането на средства от предприсъединителните фондове. Тъй като би могло да се сметне, че на съответната настояща формулировка в регламента в известна степен й липсват подробности и яснота, тя следва да се определи принципно, но трябва да се задълбочи.

Изменение 4

Предложение за регламент
Член 2 – параграф 1 – буква а) – подточка iii)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
iii) борба с корупцията и организираната престъпност;	iii) борба с корупцията и организираната престъпност ***чрез фокусиране в по-голяма степен върху правоприлагането, граничния***

контрол и управлението на границите, както и имиграционния контрол;

Or. en

Обосновка

Постига се напредък в дейността, свързана с изкореняването на корупцията и основната организирана престъпност. Въпреки това престъпните организации действат предимно трансгранично: трафик и търговия с наркотици, незаконно прехвърляне на нелегални имигранти през границите, трансграничен пренос на фалшифицирани стоки. За да се постигне по-голяма ефективност на помощта от ЕС при решаването на тези проблеми, е крайно необходимо да се подобри съдебното управление, да се работи за справяне с престъпността, да се контролират границите и да се съсредоточи вниманието в по-голяма степен върху движението на хора през границите.

Изменение 5

Предложение за регламент
Член 2 – параграф 1 – буква б) – уводна част

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
б) подпомагане на икономическото, социалното и териториалното развитие с цел постигане на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж чрез, inter alia:	б) подпомагане на икономическото, социалното и териториалното развитие с цел постигане на устойчив, интелигентен и приобщаващ растеж***, прецизиране на сътрудничеството между държавите членки и страните кандидатки и потенциалните кандидатки, както и между тези страни,*** чрез, inter alia:

Or. en

Обосновка

Налице са различни предимства и ползи от този инструмент за изграждане на институционален капацитет. Най-важните са: развиването на съвременна и ефикасна администрация на централно, местно и регионално равнище, прекият обмен на опит и знания, що се отнася до законодателството на ЕС, прилагането на най-добри практики на администрацията на ЕС, обучението и повишаването на професионалния капацитет, промените в организационните практики и култура, по-

добрата комуникация и координация и др.

Изменение 6

Предложение за регламент
Член 2 – параграф 1 – буква б) – подточка v а (нова)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	(va) туининг, който позволява на две общности да си сътрудничат по нов начин, с цел да развиват съвременно и ефикасно публично управление, включващо солидни структури, квалифициран персонал и подходящи способности и моделирано по такъв начин, че да отговаря на стандартите, постигнати в държавите членки.

Or. en

Обосновка

Налице са различни предимства и ползи от този инструмент за изграждане на институционален капацитет. Най-важните са: развиването на съвременна и ефикасна администрация на централно, местно и регионално равнище, прекият обмен на опит и знания, що се отнася до законодателството на ЕС, прилагането на най-добри практики на администрацията на ЕС, обучението и повишаването на професионалния капацитет, промените в организационните практики и култура, по-добрата комуникация и координация и др.

Изменение 7

Предложение за регламент
Член 3 – параграф 1 – буква д а) (нова)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	да) развитието на организациите на гражданското общество и неправителствените организации и подкрепата за техните дейности за изграждане на демократично общество.

Or. en

Обосновка

В някои страни гражданското общество се разглежда като инструмент за изграждане на административен капацитет. Трябва да се подчертае, че също е необходимо участието на гражданското общество в изграждането на демократични ценности и подкрепата на тяхната независима от правителството дейност.

Изменение 8

Предложение за регламент
Член 4 - параграф 5

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
5. Като правило, в хода на подготовката, прилагането и мониторинга на подпомагането, отпускано по силата на настоящия регламент, Комисията *ще* действа в партньорство с държавите бенефициери. Партньорството *ще* включва ***компетентни национални, регионални и местни органи, икономически и социални*** партньори***,*** гражданското общество ***и недържавни участници, когато е уместно***.	5. Като правило, в хода на подготовката, прилагането и мониторинга на подпомагането, отпускано по силата на настоящия регламент, Комисията действа в партньорство с държавите бенефициери. Партньорството включва ***следните*** партньори***:***
	(i) компетентни регионални, местни, градски и други публични органи;
	(ii) икономически и социални партньори;
	(iii) организации, представляващи гражданското общество***,*** ***неправителствени организации и органи, отговарящи за насърчаването на равенството и недискриминацията; и***
	(iv) недържавни участници.
	Партньорите участват в мониторинговите комитети на програмите.
	Участието на тези партньори се осъществява в съответствие с европейския кодекс на поведение.

Or. en

Обосновка

Участието на гражданското общество е важен елемент при изграждането и укрепването на демокрацията. Развиването на съвременна и ефикасна администрация на централно, местно и регионално равнище, прекият обмен на опит и знания, прилагането на най-добри практики, обучението и повишаването на професионалния капацитет, промените в организационните практики и култура, по-добрата комуникация и координация, както и, не на последно място, прилагането на структурните политики, изискват решително, ясно и конкретно признаване на принципа на партньорство.

Изменение 9

Предложение за регламент
Член 6 - параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. Финансовата помощ по настоящия регламент се предоставя на базата на индикативни стратегически документи, включващи една или няколко страни (наричани по-нататък „стратегически документи“), които са съставени от Комисията в партньорство със страната бенефициер или заинтересованите страни за срока на многогодишната финансова рамка на Съюза.	1. Финансовата помощ по настоящия регламент се предоставя на базата на индикативни стратегически документи, включващи една или няколко страни (наричани по-нататък „стратегически документи“), които са съставени от Комисията в партньорство със страната бенефициер или заинтересованите страни за срока на многогодишната финансова рамка на Съюза ***и след консултация с гражданското общество и социалните партньори в съответната държава или съответните държави и съответната държава членка или съответните държави членки, след изчерпателна консултация с Европейския парламент***.

Or. en

Обосновка

Докладчикът по становище отхвърля подхода на уравниловка, тъй като административният капацитет и капацитетът за усвояване, както и секторните структури се различават съществено между регионите в страните кандидатки и

потенциалните кандидатки.

Изменение 10

Предложение за регламент
Член 6 - параграф 3

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
3. Стратегическите документи включват индикативното разпределение на средства от ЕС за съответните области на политиката, при необходимост разбити по години, в съответствие с критериите, определени в общата стратегическа рамка за ИПП, посочена в член 5. Индикативното разпределение на средствата надлежно отразява нуждите, капацитета за усвояване и административния капацитет на държавите бенефициери. Разпределението позволява също да се посрещат нововъзникващи нужди и включва стимули за подобряване на производителността на държавите бенефициери по отношение на определените цели в многогодишните индикативни стратегии.	3. Стратегическите документи включват индикативното разпределение на средства от ЕС за съответните области на политиката, при необходимост разбити по години, в съответствие с критериите, определени в общата стратегическа рамка за ИПП, посочена в член 5. Индикативното разпределение на средствата надлежно отразява нуждите, ***както и до разумна степен*** — капацитета за усвояване и административния капацитет на държавите бенефициери. Разпределението позволява също да се посрещат нововъзникващи нужди и включва стимули за подобряване на производителността на държавите бенефициери по отношение на определените цели в многогодишните индикативни стратегии.

Or. en

Обосновка

Докладчикът по становище отхвърля подхода на уравниловка, тъй като административният капацитет и капацитетът за усвояване, както и секторните структури се различават съществено между регионите в страните кандидатки и потенциалните кандидатки.

Изменение 11

Предложение за регламент
Член 9 - параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. В надлежно обосновани случаи и с оглед да се гарантира съгласуваността и ефективността на финансирането от Съюза или да се насърчи регионалното сътрудничество Комисията може да реши да разшири обхвата за допустимост на програмите и мерките, посочени в член 7, за да включи страните, териториите и регионите, които в противен случай не биха се ползвали от правото на финансиране по член 1, когато програмата или мярката, която ще се прилага, е с глобален, регионален или трансграничен характер.	1. В надлежно обосновани случаи***, както е определено в делегиран акт, приет съгласно член 11,*** и с оглед да се гарантира съгласуваността и ефективността на финансирането от Съюза или да се насърчи регионалното сътрудничество Комисията може да реши да разшири обхвата за допустимост на програмите и мерките, посочени в член 7, за да включи страните, териториите и регионите, които в противен случай не биха се ползвали от правото на финансиране по член 1, когато програмата или мярката, която ще се прилага, е с глобален, регионален или трансграничен характер.

Or. en

Обосновка

По мнение на докладчика по становище определението на израза „надлежно обосновани случаи“, което съгласно настоящия текст позволява участието на различни видове фондове на ЕС за външна дейност (ЕИСП, ИПП, Европейски фонд за демокрация, фонд за развитие за „Третия свят“) почти изключително по усмотрение на органите по прилагането, изисква преформулиране и конкретизиране.

Изменение 12

Предложение за регламент
Член 9 – параграф 3 а (нов)

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
	3а. Трансграничното сътрудничество се прилага в съответствие с параграфи 1, 2 и 3 чрез подходящите инструменти. Тези инструменти включват конкретно Европейската група за териториално

сътрудничество (ЕГТС) по Регламент (ЕО) № 1082/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 5 юли 2006 година[1].

[1] ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 19.

Or. en

Обосновка

Европейската група за териториално сътрудничество (ЕГТС) вече е доказано необходима за териториалното сътрудничество (трансгранично, трансрегионално и транснационално) в Европейския съюз. Затова е уместно с разширяването на приложното поле, провеждано чрез разглежданите изменения към Регламент № 1082/2006, така че да обхваща и страните, които не са установени в държава членка, ЕГТС да се прилага към европейската политика на разширяване в нейния аспект на „външно сближаване“.

Изменение 13

Предложение за регламент
Член 14 - параграф 1

Текст, предложен от Комисията	*Изменение*
1. Референтният размер на финансовите средства за прилагане на настоящия регламент за периода 2014—2020 г. е 14 110 100 100 EUR (по текущи цени). До ***3 %*** от референтния размер на финансовите средства се заделя за програми за трансгранично сътрудничество между държави бенефициери и *държави-членки на ЕС*.	1. Референтният размер на финансовите средства за прилагане на настоящия регламент за периода 2014—2020 г. е 14 110 100 100 EUR (по текущи цени). До ***7 %*** от референтния размер на финансовите средства се заделя за програми за трансгранично сътрудничество между държави бенефициери и *държави — членки на ЕС*.

Or. en

Обосновка

Тъй като трансграничното сътрудничество е ключов приоритет в политиката на ЕС и цели да подпомогне насърчаването на икономическото и социално развитие на регионите от двете страни на общите граници, да преодолее предизвикателствата в области като околната среда, общественото здраве и превенцията на и борбата

срещу организираната престъпност, да осигури ефикасни и сигурни граници и да поощри местни трансгранични действия от хора за хора, е необходимо за този инструмент да се отпуснат значително повече средства.