

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 8.10.2008
SEC(2008) 2570

Придружителен документ към
**Съобщението от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския
икономически и социален комитет и Комитета на регионите**

Местните власти: фактор за развитие

{COM(2008) 626 окончателен}

Съобщение от Комисията до Съвета, Европейския парламент, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите

Местните власти: фактор за развитие

Местните власти: фактор за развитие. За да постигне целите, заложи в съобщението, а именно да подчертае значението на превръщането в наши дни на местните участници и местните органи на властта в ключов фактор за развитие, както и да посочи първите елементи на ответна стратегия на европейско равнище, Комисията предлага създаването от местните участници, включително местните органи на властта, на съгласуван подход, който да позволи използването на сътрудничеството за развитие в подкрепа на местното управление. Целта е повишаването на съгласуваността, взаимното допълване и ефективността на различните местни участници. Главните принципи и условия, които те биха възприели доброволно, включват прилагането на местно ниво на принципите на Парижката декларация за ефективност на помощта, подкрепа за местното демократично управление, насърчаването на националните рамки като основа за местното управление и поощряването на социалното и икономическото развитие. С оглед на горепосоченото, заинтересованите местни участници приемат следния текст.

СЪТРУДНИЧЕСТВО ЗА РАЗВИТИЕ В ПОДКРЕПА НА МЕСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ

ПРЕАМБЮЛ

Докато значението на местното измерение за процеса на развитие вече е широко признато, органите на местните и териториалните власти се превръщат в главен фактор в процеса на развитие.

Нарастването на броя на участниците, които си сътрудничат на местно равнище (международни организации, провинции, местни и териториални органи на властта, организации на гражданското общество, частен сектор) подчертава необходимостта от подобряване на съгласуваността, взаимното допълване и ефективността на предоставената от тях помощ.

ЦЕЛ

Този документ излага принципи и условия за по-висока ефективност на сътрудничеството в подкрепа на местното управление и децентрализацията в страните партньори.

Той е насочен към всички различни видове участници на европейско ниво, които са активни в тази област: Европейския съюз, държавите-членки, местните и териториални правителства, организации на гражданското общество и частния сектор. Вероятно е обхватът на документа да включи в бъдеще и всички международни участници, които са част от сътрудничеството.

Настоящият документ е в духа на съгласуваността и следва насоките на „Европейски консенсус за развитие“ (2006 г.), по-конкретните съобщения на Европейската комисия в областта на управлението, местните органи на властта и неправителствените участници, заключенията на Съвета на Европейския съюз, резолюциите на Европейския парламент и мнението на Комитета на регионите и Европейския икономически и социален комитет по тези теми.

Документът признава ангажиментите, които се съдържат в Парижката декларация за ефективност на помощта. Той е в съответствие с международните инициативи по въпроси на децентрализацията и местното управление, като например „Европейски документ за местното самоуправление“ (1985 г.) и други документи на Съвета на Европа, „Насоките на UN-Habitat за децентрализация и укрепване на местното управление“ (2007 г.), „Документ за Африка относно демокрацията, изборите и местното управление“ (2007 г.) и „Принципите на ОИСР за международен ангажимент в нестабилни държави“ (2007 г.), както и наученото от работата на неформалната група от партньори за развитие в областта на местното управление и децентрализацията.

Документът се основава на следните дефиниции:

Децентрализация: процес, включващ делегирането на редица правомощия, компетенции и ресурси от централното правителство на избрани местни (поднационални) правителства. Децентрализацията предполага три неразделно свързани измерения:

- Политическо измерение: включващо преразпределение на правомощия в съответствие с принципа на субсидиарност с цел да бъде заздравена демократичната легитимност;
- Административно измерение: включващо реорганизация и ясно разпределение на задачи и функции между местните нива на управление за подобряване на ефективността, ефикасността и прозрачността на управлението на цялата национална територия;
- Фискално измерение: включващо преразпределение на държавните разходи към местните и териториалните органи на властта; то позволява на тези органи да генерират свои собствени приходи в съответствие с възложените им задачи.

Децентрализация: делегиране на управленчески функции от държавата на местни, избрани публични структури.

Местно демократично управление: вземане на решения и прилагане на обществената политика, което като се основава на местни правителства (избрани в рамките на децентрализация) насърчава равното участие на всички заинтересовани страни на дадена територия (държава, гражданско общество, частен сектор), и затвърждава принципа на отговорност спрямо гражданите, както и откликването на социални искания в стремежа да се задоволи общественият интерес.

Местни власти са всички правителства на местно (поднационално) равнище.

Рамка

Принципите на настоящия документ се основават на следните убеждения:

- Местното демократично управление и децентрализацията представляват способстваща рамка за борба срещу бедността и неравенствата за постигането на Целите на хилядолетието за развитие и за зачитане на основните права (включително на икономическите, социалните и културните права). Чрез участието на всички заинтересовани страни в разработването, прилагането и оценката на местните политики демократичното местно управление насърчава процес на развитие, който отговаря на правата и нуждите на населението, и особено на най-уязвимите групи.
- Местните избрани органи на властта изпълняват ролята на катализатор за местното управление и развитие поради демократичната им легитимност, близостта им до гражданите и способността им да мобилизират местните участници. В рамките на децентрализираните политики и съгласно принципа на субсидиарност е важно да бъде заздравено местното самоуправление, като на неговите органи се предоставят необходимите компетенции и ресурси.
- Нито един от съществените проблеми на развитието не могат да бъдат решени само на едно ниво. Взаимодействието между различните нива на дадена територия (поднационално, национално, глобално) е от съществено значение за съгласуваността на обществената политика.
- Политиките на децентрализация и местно демократично управление са част от държавната институционална рамка; те допринасят за нейната реформа и за нарастването на легитимността на обществената дейност.

I ПРИНЦИПИ НА СЪТРУДНИЧЕСТВО: КЪМ ПО-ЕФЕКТИВНО СЪТРУДНИЧЕСТВО, НАСОЧЕНО КЪМ ОПРЕДЕЛЕНИ НУЖДИ

Изпълнението на заложеното в документа е принос към принципите на Парижката декларация. То почива на общите принципи на съгласуваност, допълване и координация, които европейските участници в процеса на развитие споделят.

Ангажираност

- Да бъде призната водещата роля на националните и местни правителства, организациите на гражданското общество и гражданите на национално и местно равнище в държавите партньори в управлението на процесите на децентрализация и местно управление.

- Да бъде насърчено участието на местните органи на властта и организациите на гражданското общество в политическия диалог относно въпроси, свързани с процеса на развитие.
- Като се използва систематичен подход, да бъде одобрено увеличаването на капацитета на всички участници на местно управление (на равнище индивид, организация и институция), като се обърне особено внимание на въпросите, свързани с равенството между половете.

Координация

- Да бъде осигурена координацията на помощта за местно управление и развитие с националните политики и стратегии за децентрализация, като бъдат подкрепени националните процедури и системи.
- Да се насърчат гъвкави стратегии и стратегии за оперативна помощ, както и форми на подкрепа, пригодени към националните и местните условия, като се обръща особено внимание на анализа на рисковете от фрагментация, свързани с децентрализацията, както и на конкретните нужди в уязвими ситуации и в страни, в които е налице или е имало конфликт (като например развитие на капацитета и изграждане на държавни структури).
- Да бъде предпочетен анализът на местно равнище и в дефиницията на стратегиите за предоставянето на помощ да бъдат взети предвид проблемите, свързани с легитимността.

Хармонизиране

- Да бъдат координирани дейностите и финансовата помощ за децентрализация и за процесите на местно управление по отношение на самите участници в сътрудничеството, както и със страните партньори.
- Да се насърчи териториален подход в областта на развитието, който позволява намирането на интегрирани решения, спомагащи за съгласуваността със секторните политики.
- Да се осигури подкрепа за процесите на местното управление и децентрализация в дългосрочен план.
- Във всички стратегии за оказване на помощ и във всички програми, насочени към местното управление и децентрализация, да бъдат взети предвид проблемите, свързани с основните права, правата на детето, правата на коренното население, равенството, социалното приобщаване, младежта, борбата с корупцията, ХИВ/СПИН, околната среда и промяната на климата.

Резултати

- Да бъде подпомогнато въвеждането на системи за мониторинг и оценка на реформите в децентрализацията и местното управление, по-конкретно като се насърчи обменът на информация, последващи мерки и оценки между централното и местното равнище, както и чрез развитието на статистическия капацитет.
- Да се осигурят последващи мерки и оценка на прилагането на принципите на сътрудничество, залегнали в документа.
- Да се поеме задължение за инвестиране в образователния процес и в обмена на опит по отношение на подпомагането на местното управление и децентрализацията.

Взаимна отговорност

- Да се насърчи взаимната отговорност, предвидимостта и прозрачността в отношенията с местните партньори и използването на ресурсите в процеса на развитие.

- Да се поощри взаимният обмен между партньорите в сътрудничеството.

II ОС НА ИНТЕРВЕНЦИЯ В ПОДКРЕПА НА МЕСТНОТО ДЕМОКРАТИЧНО УПРАВЛЕНИЕ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЯТА

Документът цели да дефинира и представи принципи за действие в областта на осигуряването на подкрепа за местното демократично управление и децентрализацията. Тези принципи следва да бъдат пригодени към особеностите на местния контекст.

1. Насърчаване на национална рамка за укрепване на местното демократично управление

1.1. Успехът на помощта за местно демократично управление и децентрализация изисква политическа воля и национална законова рамка в страните партньори, които посочват недвусмислено разпределението на функциите, отговорностите и ресурсите между участниците на различните равнища на управление, и които определят условията за поделено управление.

Управление, което се извършва на няколко равнища, би могло да бъде улеснено чрез оперативни мерки, целящи да:

- подкрепят институционално устройство, което поощрява диалог между различните нива на управление, като по този начин осигурят съгласуваност между националното и местното разработване на политики и планирането;
- увеличат възможностите на националните структури, които отговарят за формулирането и прилагането на децентрализирани политики и стратегии, особено такива, които гарантират координация, уместно планиране и финансово управление, координация, мониторинг и оценка на тяхното изпълнение;
- развият капацитета на местните органи на властта, особено в сферата на диалога и сътрудничеството с различните нива на управление;
- подкрепят ролята на националните, регионалните, международните и континенталните асоциации, които представляват местните правителства посредством популяризирането на интересите на местните органи на властта, и по-специално като подкрепят развитието на техния капацитет и признаят наличието на нуждата от финансова подкрепа.

2. Укрепване на демократичното управление на местно равнище

Подкрепата за местното управление следва да насърчи равенството, прозрачността, отговорността, осъзнаването на равнопоставеността на половете и активното участие на всички участници, така че да заздравя взаимното доверие и ефективността на обществената дейност в подкрепа на процеса на развитие.

2.1. Консолидиране на легитимността на местните правителства

- Подкрепа за механизмите за отчетност на местните органи на властта по отношение на централното правителство, гражданите и между тях самите.
- Подкрепа за институционалните рамки, които гарантират правото на информация, насърчават диалога, разпределението на функциите и консенсуса между всички социални, включително маргинални, групи.

- Развитие на капацитета на местните органи на властта, а именно за изпълнението на политики с активното участие на гражданите, като особено се насърчи участието на жените и децата в местните процеси на вземане на решение с цел да се осигури тяхната устойчивост.

2.2. *Предоставяне на права на гражданското общество с оглед на неговото активно участие в процесите на местно управление и децентрализация*

- Признаване на независимостта, разнообразието и ролята на организациите на гражданското общество като партньори в политическия диалог и събеседници на обществените институции, както и в областта на социалните услуги и основната инфраструктура.
- Насърчаване на активното гражданство и гражданството на участие посредством подкрепа за участието на организациите на гражданското общество във вземането на решения, планирането, бюджетирането, мониторинга и оценката.
- Развитие на капацитета на организациите на гражданското общество на всички равнища (национално, местно, европейско), и особено с оглед на тяхната ангажираност в обществени дейности на местно ниво.

3. **Насърчаване на социалното и икономическо развитие на местно равнище за намаляването на бедността и неравнопоставеността**

Ефективността на стратегиите за териториално развитие, създадени и приведени в действие от местните участници, е зависима от съществуването на равновесие между икономическо развитие, социална равнопоставеност и екологични съображения. Необходимо е да се търси съгласуваност с националните секторни политики, като се вземат предвид въпроси, свързани с планирането на използването на земята.

3.1. *Осигуряване на равен достъп до обществени услуги, които се предоставят на местно равнище*

- Основане на достъпа до жизненоважни услуги на основни социални права и подкрепа за подобряване на покритието и качеството на всички основни социални инфраструктури, както и на достъпа до тях.
- Подкрепа за подобряването на способността на местните правителства да предоставят местни обществени услуги, като целта е ефикасно и устойчиво управление, основаващо се на участието на всички заинтересовани страни (потребители, страни по договори, държавни услуги...), приспособяването към местните особености и проучване на институционалната, финансова и екологична устойчивост.

3.2. *Насърчаване на икономическото развитие*

- Подкрепа за местните правителства в тяхната функция едновременно на катализатори и на институции, насърчаващи икономическото развитие.
- Насърчаване на създаването на стимулираща среда за частния сектор и възникването на икономически дейности със структуриращ ефект (партньорства между частния и публичния сектор, финансиране на инфраструктура, сигурност на земеползването, достъп до финансови услуги).
- Насърчаване на ползването на местни ресурси и дадености и популяризиране на местни предприятия на национално и международно равнище.

- Насърчаване на многосекторен подход, който интегрира проблемите на икономическото с въпросите на териториалното развитие (като например достъп до обществените услуги и опазване на природните ресурси).

3.3 *Популяризиране на устойчивото управление на природните ресурси*

- Подкрепа на местните правителства в съгласуваното и устойчиво управление на природните ресурси в съответствие с националните политики.

4. Укрепване на фискалната децентрализация и финансирането на местните органи на властта

За да се посрещнат важните финансови нужди на местните органи на властта, е уместно да бъдат разработени специални финансови планове, пригодени за тяхната ситуация, така че те да могат да изпълняват компетенциите си, възложени им според законите за децентрализация.

4.1. Засилване на мобилизацията и на предвидимото естество на ресурсите на местните правителства

- Поощряване на устойчивата мобилизация на собствени ресурси от местните органи на властта в сътрудничество със съответните служби. Насърчаване на разработването и въвеждането на устойчива и гъвкава местна данъчна система чрез използването на различни видове ресурси, пригодени към териториалните особености и новата икономическа реалност, и съгласувани с националните данъчни системи.
- Подобряване на уменията на местните правителства да договарят външни ресурси: проекти за развитие, вземане предвид в секторни програми и достъп до финансов пазар; включване в рамките на разискванията на местния бюджет на прогнозите за помощи за проекти, реализирани от всички партньори за развитие.
- Принос за осигуряването на механизми за финансов трансфер от държавата към поднационалните правителства по правомерен, прозрачен и предвидим начин; подкрепа за изравнителни механизми, които имат за цел да укрепят баланса и солидарността между различни територии.

4.2. Укрепване на финансовото управление на местно равнище с цел увеличаване на прозрачността в управлението на местните ресурси

- Подкрепа за способността на местните правителства да дефинират приоритети по отношение на разходите въз основа на информация и диалог между местните участници.
- Укрепване на прозрачен механизъм за участие на местните правителства и за канали за плащане на разходите посредством въвеждането на счетоводни системи и развитието на капацитети под формата на висококвалифициран персонал.

III УСЛОВИЯ ЗА СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИТЕ УЧАСТНИЦИ В ПРОЦЕСА НА РАЗВИТИЕ

Европейските участници в политиката на развитие поемат задължението да хармонизират и координират своята намеса, като зачитат особеностите на инструментите, използвани от всеки от участниците. Те осигуряват участието на местните органи на властта на страните партньори на всеки отделен етап от предоставянето на тяхната подкрепа за местното развитие (обсъждане, планиране, мониторинг и оценка). Те се стремят да съгласуват традиционните си начини на намеса с националните стратегии и системи, както и със съответните кадри в местните органи, занимаващи се с програмиране и бюджетиране. Те поемат задължението да:

- засилят действията си за сътрудничество в подкрепа на местното управление и децентрализация;
- когато правната рамка го позволява, да насърчат и развият устойчиви партньорства между европейските местни органи на властта и тези в южната част на света, както и между самите местни органи на властта в южните страни. Това може да насърчи обмена и изграждането на капацитети в областта на местното управление, партньорства за сътрудничество между местните органи на властта от няколко държави-членки на Съюза, както и да насърчи съвместното използване на ресурси.
- да повишат общественото съзнание и познание за политиката за развитие сред европейското обществено мнение.

По-специално:

- Държавите-членки на ЕС и Европейската комисия следва да спазват Кодекса за поведение на ЕС относно взаимното допълване и разделението на труда в политиката за развитие с цел да подобрят ефективността на помощта.
- В рамките на контрола на фидуциарния риск следва да бъде отбелязан напредък (а именно от държавите-членки, Европейската комисия и европейските местни органи на властта) по отношение на разновидностите на механизмите за директна бюджетна помощ за бюджета на местните власти или фондовете за местно развитие. Използването на тези разновидности на помощи, които не трябва да заместват собствените ресурси на местните органи на властта, е зависимо от признаването на тяхното лидерство в управлението на местните политики.
- Организациите на гражданското общество следва да осигурят координация с други действия и да се стремят към договорен подход с местните власти, които да зачитат тяхната независимост.
- Необходимо е да се улесни участието на различни публични и недържавни участници в сътрудничеството в процеса на развитие, особено посредством подходяща законодателна и институционална рамка.

IV ДОКЛАДВАНЕ ПО ОТНОШЕНИЕ НА НАПРЕДЪКА В ПРИЛАГАНЕТО НА ДОКУМЕНТА

- Последващите мерки за прилагането на документа следва да се основават на механизъм на партньорство, включващ всички участници в създаването на документа и всички участници, които го спазват: като следят за неговото прилагане на практика, чрез анализ на опит, заседания за оценка, подобряването на документа, принос към разискванията на международно ниво.
- Този механизъм следва да има за цел постигането на допълняемост и синергични ефекти със съществуващи инициативи на национално и международно равнище.