



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по регионално развитие

1.3.2010

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ

относно добро управление по отношение на регионалната политика на ЕС: процедури на подкрепа и контрол от Европейската комисия

Комисия по регионално развитие

Докладчик: Ramona Nicole Mănescu

През последните десетилетия децентрализацията на правомощията в няколко държави-членки значително засили компетентността на регионалните и местни органи при изпълнението на политиките на Общността.

Прибавянето от Договора за реформа към политиките на споделена компетентност на правото на Общността на субсидиарността на местно и регионално равнище позволява днес на териториалните органи да вземат по-голямо участие в процеса на вземане на решения за разработването и изпълнението на политиките, да участват като достойни партньори в постигането на целите на Общността.

Тази важна стъпка към по-добро многостепенно управление отговаря на многократните искания на Парламента за засилване участието на регионалните и местни органи в разбирането на политиките, зачитайки винаги различните национални конституционни разпоредби.

Ефективното изпълнение силно зависи от това как са формулирани политиките; участието на местните и регионални органи още на този етап, като познаващи най-добре нуждите на своите територии и население, е гаранция за по-ефективни резултати на един по-късен етап.

Затова е особено важно да се постави ударение върху предварителния законодателен етап на процеса на вземане на решения и върху добавената стойност, предлагана от политиките и най-добрите практики изпълнявани на местно и национално равнище, за разработването на териториални стратегии в ЕС.

Политиката на сближаване е пионер в прилагането на този подход: нейното регионално измерение и прилагането на принципа на партньорство представляват нейната добавена стойност и допринасят за гарантиране на нейната ефективност и устойчивост.

Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление

Бялата книга на Комитета на регионите започна едно навременно разискване относно общото разбиране на този принцип като практически инструмент за вземане на решения при политиките на споделена компетентност на Общността.

Ще бъдат разгледани следните аспекти, за да се види как подходът на многостепенното управление може да бъде по-добре развит в областта на политиката на сближаване:

- За гарантиране на многостепенно сътрудничество между участниците и интегриран подход между политиките са необходими и **двете измерения на многостепенното управление**, вертикално — като сътрудничество между органите на различни равнища на управление, включително икономически и социални заинтересовани страни — и хоризонтално, между участници от същото равнище.
- Едно по-ясно определение на принципа на партньорство ще улесни създаването на **истински партньорства** с регионалните и местни органи; по-конкретно, от ранния етап на преговорите относно разискванията в ЕС трябва да се засили ролята на местното равнище и съгласуването с него. Принципът на партньорство често не работи поради слабото участие на местните органи.
- Разискването относно многостепенното управление е тясно свързано с разискването за **териториалното сближаване**: ангажирането на местни и регионални участници в постигането на целите на ЕС е предварително условие за ефективно прилагане на териториалното сближаване. Бяла книга за териториалното сближаване като

последващо действие на Зелената книга ще бъде навременен инструмент за поясняване, как да се прилага териториалното сближаване посредством многостепенно управление в бъдещата регионална политика и принос за разискването относно следващия законодателен пакет.

- **Трябва по-добре да се използва потенциалът на териториалното сътрудничество** за насърчаване на многостепенното сътрудничество през националните граници. Трансграничните райони имат неоползотворен териториален потенциал и са място за сближаване на политики. Освен това, важната роля на териториалното сътрудничество за изпълнението на целите на „ЕС 2020“ беше подчертана в много от отговорите по време на последните обществени консултации. Инструменти като ЕГТС и европейските териториални пактове, основани на опита на URBAN и LEADER, следва да се насърчават като инструменти за създаване на системи за трансгранично управление и гарантиране на отговорността за различните политики на регионално и местно равнище. Следователно спешно трябва да се премахнат трудностите, произтичащи от липса на транспониране на Директивата за ЕГТС на национално равнище.
- **Опростяването на правилата** на общностно и национално равнище е предварително условие за по-добро управление в политиката на сближаване. Последните изменения на Общия регламент и регламентите относно ЕФРР осъществиха важна стъпка напред в тази посока, но опростяването не бива да бъде свързано единствено с временно или извънредно събитие като икономическата криза. Напротив, в бъдеще то трябва да вдъхновява цялото законодателство в областта на структурните фондове. Държавите-членки също така трябва да опростят националните си разпоредби, които често създават допълнителна административна тежест, която не се изисква от правилата на Общността. Като необходим противовес на всички равнища трябва да се развива по-голяма култура на оценка, за да се гарантира ефективен контрол и да се избягват грешки.
- **Програмата „Еразмус“ за местни и регионални представители** трябва да продължи в бъдеще чрез разпределяне на подходящо финансиране в рамките на следващите преговори за бюджета и чрез засилване на работата в мрежа с регионалните и местни органи посредством Комитета на регионите.
- **Хартата на Европейския съюз за многостепенното управление** може да бъде добър инструмент за постигането на споделено разбиране за европейското управление. Нейната ефективност обаче зависи от създаването на конкретни мерки за изпълнението ѝ. Следователно спешно трябва да се приеме план за действие, който подробно описва тези мерки.

Засилване ролята на Комисията

Втората част на доклада ще анализира механизмите на споделено управление, по-специално различните отговорности на Европейската комисия и държавите-членки и преглед на начина, по който да се подобри системата при изпълнението на програми.

Докладът на Европейската сметна палата за 2006 г. показва, че съществуващите системи за контрол за политиката на сближаване не са достатъчно ефективни, с прекалено висок процент грешки (12 %) при възстановяването на разходите. Годишният доклад за 2008 г. потвърждава тези данни с 11 % неправомерно възстановени средства.

Наистина тези данни не отразяват изцяло реалното положение, тъй като те включват и периода 2000–2006 г., когато настоящите изисквания за контрол не са съществували.

Въпреки липсата на данни за правилна оценка на ефективността на новите разпоредби за периода 2007–2013 г., настоящото допускане е, че равнището на грешка при Структурните фондове все още е прекалено високо и че трябва да се положат допълнителни усилия за подобряване ефективността на системите за контрол.

Планът за действие на Комисията за 2008 г. относно възможностите за укрепване на надзорните ѝ функции включваше серия от действия, предприети от Комисията за подобряване изпълнението на фондовете, включително коригиращи действия и превантивни мерки за бъдещето.

Тези действия ще бъдат анализирани в доклада и ще бъдат отправени някои първи препоръки за настоящия програмен период относно това как да се засилят насоките на Комисията за процедурите на контрол и управление и как да се засили координиращата роля на Комисията в контролната фаза.

Наистина една година програмно изпълнение е недостатъчна за пълна оценка на цялостното въздействие на извършените действия. Въпреки това, от съобщението на Комисията относно въздействието на плана за действие, публикувано на 18 февруари 2010 г., вече могат да се извлекат някои окуражаващи изводи и те ще бъдат надлежно оценени.

Надзорът на Комисията, както е предвиден понастоящем, се счита за недостатъчен и не може да компенсира неефективните системи за контрол на национално равнище през целия многогодишен период. Одитната функция на Комисията следва да бъде по-силна в началото на програмите, с по-голяма роля на националното равнище по време на фазата на изпълнение.

По-специално, настоящата система на оценка на съответствието трябва да се усъвършенства, за да гарантира пълната ѝ ефективност по време на целия програмен период. Това все още не е приключило и може да доведе до забавяния на плащанията и последваща загуба на средства поради автоматичното отменяне на поето бюджетно задължение.

Трябва да се подобри контролът по време на изпълнението посредством засилване на *ad hoc* проверките и повече помощ за първото равнище на контрол, извършван от управляващите органи (УО), за да се коригират своевременно нередностите и да се намали като цяло процента на грешки. Обучението и насоките от Комисията следва да се съсредоточат повече върху това равнище, където има най-висок процент грешки и по-специално върху онези сектори — недопустими разходи и обществени поръчки — където се разкриват най-много нередности.

Отчасти за тези грешки са отговорни прекалено сложните правила, регулиращи Структурните фондове. Системата на споделено управление, характеризираща политиката на сближаване, предполага висока степен на сложност при тълкуването и прилагането на правилата предвид големия брой участници. Това наистина представлява реалната добавена стойност на Структурните фондове, но също така поражда по-висок риск от грешка.

Следователно правилата следва да се опростят, за да се гарантират по-удобни за потребителя процедури и да не се обезкуражават потенциалните бенефициенти да

участват в проекти.

Същевременно Комисията трябва да засили своята роля на двигател на знанието спрямо по-ниските равнища на управление посредством регулаторни и нерегулаторни инициативи — някои от които вече съществуват и трябва да бъдат подобрени.

Трябва да се осигурят повече инвестиции и във финансова помощ, и в обучение спрямо националните и регионални администрации за повишаване на капацитета и познаването на правилата от страна на органите, отговарящи за управлението на програмите. Особено в новите държави-членки, където тази практика все още е нова, инвестициите в институционален капацитет следва да бъдат приоритет.

В средносрочен план това ще позволи ангажирането на повече регионални и местни органи в управлението и контрола на програмите, като Комисията ще има по-скоро засилена координационна функция.

Освен мерките, изпълнявани посредством плана за действие, следва да се даде възможност и за допълнителни инициативи:

- засилване помощта на Комисията за УО — като се има предвид, че по-голямата част от грешките стават на първото равнище на контрол — посредством целеви работни семинари, насоки, разпространение на най-добри практики и обучение на служителите, които отговарят за управлението; трябва да се създаде постоянно наблюдение на действителния трансфер на мерките за обучение, насочени към УО, за да се провери, че знанията наистина са предадени и правилата се прилагат правилно;
- подобряване на сътрудничеството с националните органи за одит посредством редовни срещи с Комисията за обмен на резултатите от съответните мерки за контрол; от своя страна държавите-членки следва да представят своите доклади навреме, за да може Комисията ефективно да осъществява контрол;
- осигуряване на по-добра координация между равнищата на контрол, за да се избегне дублиране на одитите и свръхконтрол. В дългосрочен план тази по-добра координация ще освободи ресурси в рамките на Комисията, които да се посветят на засилване помощта за управлението;
- в рамките на всяка държава-членка следва да се създаде система за трансфер на данни между съответните органи, междинни звена и крайни бенефициенти, подобна на съществуващата такава между държавите-членки и Комисията;
- следва да се доразвие потенциала на инструментите за финансов инженеринг, особено JEREMIE и JASPERS, за да се даде съответно възможност за разработването на качествени стратегически проекти и участие на представители и капитали на частния сектор в европейските проекти. Недостатъчното им използване понастоящем поради изключителната им сложност изисква спешен дебат относно тяхното управление;
- по-добрата съгласуваност на правилата на различните фондове на равнището на Общността ще позволи по-интегриран подход.

Незабавно трябва да се изпълнят някои коригиращи мерки, за да има резултати още

през настоящия програмен период. Други следва да се приложат в дългосрочен план, в резултат на политическия дебат относно политиката на сближаване след 2013 г.

По-специално, работата по отношение на опростяването, започната през 2007 г. в рамките на работната група на Комисията, следва да се фокусира от една страна върху предложения за подобряване на практиките през настоящия период на изпълнение; от друга страна, следва да се направят допълнителни предложения за опростяване функционирането на политиката на сближаване: опростяването ще стане хоризонтален и дългосрочен принцип, вдъхновяващ цялата философия на бъдещата политика на сближаване.

Сериозно трябва да се помисли как да се подобри управлението и съответно ефективността на системата за изпълнение на Структурните фондове за периода след 2013 г. Дискусията в рамките на групата на високо равнище относно бъдещето на политиката на сближаване следва сериозно да обърне внимание на този аспект и Парламентът следва активно да участва в това разискване.