



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Regionaludviklingsudvalget

1.3.2010

ARBEJDSDOKUMENT

om god forvaltningspraksis i EU's regionalpolitik: støtteforanstaltninger og Europa-Kommissionens kontrol

Regionaludviklingsudvalget

Ordfører: Ramona Nicole Mănescu

I de seneste årtier har decentralisering af beføjelser i flere medlemsstater styrket de regionale og lokale myndigheders kompetencer betydeligt i forhold til opfyldelsen af Fællesskabets politikker.

Romtraktatens indførelse af subnational subsidiaritet i fællesskabslovgivningen for politikker med delt kompetence giver i dag de territoriale myndigheder mulighed for i højere grad at involvere sig i beslutningsprocessen, både vedrørende udformningen og gennemførelsen af politikker, så de som fuldt ud værdige partnere kan deltage i at nå Fællesskabets målsætninger.

Dette vigtige skridt i retning af bedre forvaltning på flere niveauer imødekommer gentagne anmodninger fra Parlamentet om at styrke de subnationale myndigheders inddragelse i konciperingen af politikker, hvori der altid tages højde for de forskellige nationale forfatningsmæssige aktiver.

En effektiv gennemførelse afhænger i høj grad af, hvordan politikker konciperes. Inddragelse af lokale og regionale myndigheder i denne fase – da de bedst kender deres territoriums og dets befolknings behov – sikrer mere effektive resultater på et senere tidspunkt.

Det er dermed afgørende at lægge vægt på den retsaktforberedende fase i beslutningsprocessen og på den merværdi, som følger af de politikker og den bedste praksis, som gennemføres på lokalt og regionalt plan, i forhold til udviklingen af territoriale strategier i EU.

Samhørighedspolitikken er en forløber for anvendelsen af denne strategi: Merværdien ligger i dens regionale dimension og anvendelsen af partnerskabsprincippet, som bidrager til at sikre, at den er effektiv og bæredygtig.

Regionsudvalgets hvidbog om forvaltning på flere myndighedsniveauer

Regionsudvalgets hvidbog har åbnet en belejlig debat om den fælles opfattelse af dette princip som et praktisk instrument i forbindelse med beslutningstagning i Fællesskabets politikker om kompetencefordeling.

Følgende aspekter overvejes med henblik på at undersøge, hvordan forvaltning på flere myndighedsniveauer kan udvikles bedre inden for samhørighedspolitik:

- **Begge dimensioner af forvaltning på flere myndighedsniveauer**, den vertikale – i form af samarbejde mellem de forskellige myndighedsniveauer, herunder økonomiske og sociale aktører – og den horisontale, blandt aktører på samme niveau, er nødvendige for at sikre samarbejde på flere niveauer blandt aktører og en integreret tilgang i politikkerne.
- En tydeligere definition af partnerskabsprincippet vil gøre det lettere at oprette **reelle partnerskaber** med regionale og lokale myndigheder; navnlig det lokale plans rolle og høring af det lokale plan skal styrkes efter det tidlige stadie af forhandlingerne om EU's drøftelser. Partnerskabsprincippet virker ofte ikke som følge af den ringe inddragelse af de lokale myndigheder.
- Drøftelsen om forvaltning på flere myndighedsniveauer hænger strengt sammen med drøftelsen om **territorial samhørighed**: Inddragelse af subnationale aktører i opnåelsen af EU's målsætninger er en forudsætning for en effektiv gennemførelse af territorial samhørighed. En hvidbog om territorial samhørighed som opfølgning på grønbogen vil være et belejligt instrument til at præcisere, hvordan territorial samhørighed gennemføres

ved hjælp af forvaltning på flere myndighedsniveauer i fremtidens regionalpolitik, og vil fremme drøftelsen om den næste lovgivningsmæssige pakke.

- Mulighederne for **territoriant samarbejde** skal udnyttes bedre for at fremme samarbejde på flere niveauer på tværs af de nationale grænser. Grænseoverskridende regioner indeholder uudnyttede muligheder og er et sted for konvergens i politikker. Derudover fremhæves den vigtige rolle, som territoriant samarbejde spiller i forbindelse med at nå EU2020-målene, i mange reaktioner på den nylige offentlige høring. Instrumenter som EGTS og de europæiske territoriale pagter baseret på erfaringer fra URBAN og LEADER bør fremmes som værktøjer til oprettelse af systemer for grænseoverskridende forvaltning og sikre ejerskabet af forskellige politikker på regionalt og lokalt plan. Forhindringer som følge af manglende gennemførelse af EGTS-direktivet på nationalt plan skal derfor straks fjernes.
- **Forenkling af regler** på fællesskabsplan og nationalt plan er en forudsætning for bedre forvaltning i samhørighedspolitikken. De nye ændringer i den generelle forordning og EFRU-forordningen har medført betydelige skridt i denne retning, men forenkling bør ikke kun forbindes med en midlertidig og ekstraordinær hændelse som den økonomiske krise. Tværtimod bør den tjene som inspiration for hele strukturfondenes lovgivning i fremtiden. Medlemsstaterne bør endvidere forenkle deres nationale regler, som ofte udgør en administrativ byrde, som ikke kræves i henhold til fællesskabsreglerne. Som en nødvendig modvægt skal der udvikles en stærkere kultur for evaluering på alle niveauer for at sikre effektiv kontrol og undgå fejl.
- **Erasmusprogrammet for lokale og regionale folkevalgte** bør fortsættes i fremtiden ved at tildele tilstrækkelig finansiering inden for de næste forhandlinger i budgettet og ved at styrke netværk med regionale og lokale myndigheder, ligeledes gennem Regionsudvalget.
- **Et EU-charter for forvaltning på flere niveauer** kan være et godt instrument i forhold til at udvikle en fælles forståelse for europæisk forvaltning. Dets effektivitet afhænger imidlertid af, om der oprettes konkrete foranstaltninger til at gennemføre det. Der bør derfor straks vedtages en handlingsplan, der beskriver disse foranstaltninger i detaljer.

Styrkelse af Kommissionens rolle

I betænkningens anden del analyseres mekanismerne i delt forvaltning, navnlig Kommissionens og medlemsstaternes forskellige muligheder, ligesom det analyseres, hvordan systemet kan forbedres i forbindelse med gennemførelsen af programmer.

Revisionsrettens rapport fra 2006 viste, at de tilgængelige kontrolsystemer for samhørighedspolitikken ikke var tilstrækkeligt effektive og havde en før høj fejlfrekvens (12 %) i de godtgjorte udgifter. Årsberetningen for 2008 bekræftede dette med forkert godtgjorte udgifter på 11 %.

Disse oplysninger afspejler ikke fuldt ud den faktiske situation, eftersom de også omfatter perioden 2000-2006, hvor de aktuelle kontrolkrav ikke fandtes.

Da der imidlertid ikke findes nogen oplysninger i forhold til at kunne vurdere effektiviteten af de nye bestemmelser for 2007-2013, vurderes det, at fejlniveauet i strukturfondene stadig er for højt, og at der skal lægges mere energi i at forbedre effektiviteten af kontrolsystemerne.

Kommissionens handlingsplan fra 2008 om at styrke Kommissionens tilsynsrolle indførte en række foranstaltninger fra Kommissionens side for at forbedre fondenes resultater, herunder både korrigerende og forebyggende foranstaltninger for fremtiden.

Disse foranstaltninger analyseres i rapporten, og der vil blive fremlagt nogle indledende anbefalinger for den nuværende programmeringsperiode om, hvordan Kommissionens vejledning om kontrol- og forvaltningsprocedurer kan styrkes, og om, hvordan Kommissionens koordineringsrolle styrkes i kontrolfasen.

Et års gennemførelse af programmet er ikke tilstrækkeligt til at foretage en fuldstændig vurdering af den overordnede virkning af de gennemførte foranstaltninger. Der kan dog allerede spores visse opløftende elementer i meddelelsen om handlingsplanens virkninger, som Kommissionen vedtog den 18. februar 2010, og som vil blive behørigt vurderet.

Den nuværende overvågning af Kommissionen anses for at være utilstrækkelig og kan ikke udgøre et effektivt kontrolsystem på nationalt plan i hele den flerårige periode. Kommissionens revisionsrolle bør styrkes i starten af programmerne med en større rolle for det nationale plan i gennemførelsesfasen.

Det nuværende system med vurdering af overholdelsen har især brug for at blive finjusteret for at sikre, at det er fuldt ud effektivt i hele programmeringsperioden. Denne øvelse er endnu ikke afsluttet, hvilket kan medføre forsinkede betalinger og dermed tab af midler som følge af automatisk frigørelse.

Kontrol under gennemførelsen skal forbedres gennem forstærket ad hoc-kontrol og øget bistand til den primære kontrol, som udføres af de forvaltende myndigheder, så uregelmæssigheder rettes i tide, og den overordnede fejlfrekvens reduceres. Kommissionen bør i sin undervisning og vejledning i højere grad fokusere på dette niveau, hvor den højeste fejlprocent findes, og navnlig på de sektorer – ikkeberettigede udgifter og offentlige indkøb – hvor der findes den højeste procent af uregelmæssigheder.

Disse fejl skyldes dels alt for komplekse regler for strukturfondene. Det delte forvaltningssystem, som karakteriserer samhørighedspolitikken, har en høj grad af kompleksitet i fortolkningen og anvendelsen af reglerne på grund af de mange involverede aktører. Dette udgør den reelle merværdi for strukturfondene, men medfører også en højere fejlrisiko.

Reglerne bør derfor forenkles for at sikre mere brugervenlige procedurer og ikke afskrække mulige støttemodtagere fra at deltage i projekterne.

Samtidig skal Kommissionen forstærke sin rolle som bærende kraft i forhold til viden over for de lavere forvaltningsniveauer, både med regulerende og ikkeregulerende initiativer, hvoraf der allerede findes nogen, som skal forbedres.

Større investeringer, både i finansiel bistand og uddannelse bør sikres for nationale og regionale administrationer for at skabe øget kapacitet og viden om regler hos de myndigheder, som er ansvarlige for programforvaltningen. Særligt i de nye medlemsstater, hvor denne praksis stadig er ny, bør investeringer i institutionel kapacitet prioriteres.

Dette vil gøre det muligt på mellemlangt sigt at inddrage flere subnationale myndigheder i forvaltning og kontrol af programmer, hvor Kommissionen indtager en stærkere koordineringsrolle.

Ud over de gennemførte foranstaltninger under handlingsplanen bør yderligere initiativer

fremmes:

- Styrkelse af Kommissionens bistand til forvaltende myndigheder – i lyset af at størstedelen af alle fejl forekommer ved primære kontroller – gennem målrettede workshops, vejledninger, udbredelse af bedste praksis og uddannelse af tjenestemænd med ansvar for forvaltning. Der bør sikres en konstant overvågning af den faktiske overførsel af uddannelsesforanstaltninger rettet mod de forvaltende myndigheder for at kontrollere, at der rent faktisk overføres viden, og at reglerne anvendes korrekt.
- Bedre samarbejde med nationale revisionsmyndigheder gennem regelmæssige møder med Kommissionen for at udveksle resultater af de enkelte kontroller. Medlemsstaterne bør indsende rapporter til tiden, så Kommissionen kan udføre sin kontrol effektivt.
- Sikring af bedre koordinering mellem de forskellige kontrolniveauer for at undgå dobbelte revisioner og overkontrol. På langt sigt vil denne bedre koordination frigøre ressourcer i Kommissionen, så den kan påtage sig at styrke den forvaltningsmæssige bistand.
- Der bør oprettes et dataoverførselssystem i stil med det, der findes mellem medlemsstaterne og Kommissionen, mellem de relevante myndigheder, formidlende organer og de endelige modtagere i de enkelte medlemsstater.
- Mulighederne i de finansieringstekniske instrumenter, navnlig JEREMIE og JASPERS, bør udvikles yderligere for at give mulighed for udvikling af projekter om kvalitative strategiprojekter og deltagelse af private aktører og kapital i de europæiske projekter. De anvendes i øjeblikket for lidt som følge af deres for store kompleksitet, hvilket gør drøftelsen om forvaltningen deraf meget påtrængende.
- Bedre sammenhæng i reglerne i de forskellige fonde på fællesskabsplan vil give mulighed for en mere integreret tilgang.

Visse korrigerende foranstaltninger bør gennemføres straks for at skabe resultater allerede i den indeværende programmeringsperiode. Andre skal håndteres på længere sigt som følge af en yderst politisk drøftelse om samhørighedspolitikken efter 2013.

Især bør arbejdet med forenkling, som indledtes i 2007 i Kommissionens projektgruppe, fokusere dels på forslag om at forbedre praksis i den indeværende programmeringsperiode, dels bør der fremsættes yderligere forslag om forenkling af samhørighedspolitikken funktionsmåde: Forenkling skal blive et horisontalt og langsigtet princip som inspiration til hele filosofien om den fremtidige samhørighedspolitik.

Det er nødvendigt alvorligt at overveje, hvordan forvaltningen kan forbedres, og dermed effektiviteten af leveringssystemerne i strukturfondene i perioden efter 2013. Drøftelserne i den højtstående gruppe om samhørighedspolitikken fremtid bør alvorligt overveje dette aspekt, og Parlamentet bør aktivt deltage i denne drøftelse.