



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2009 - 2014

Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης

1.3.2010

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με τη χρηστή διακυβέρνηση όσον αφορά την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ: διαδικασίες συνδρομής και ελέγχου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης

Εισηγήτρια: Ramona Nicole Mănescu

Τις τελευταίες δεκαετίες η αποκέντρωση των εξουσιών σε αρκετά κράτη μέλη έχει ενισχύσει σημαντικά τις αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών κατά την υλοποίηση των πολιτικών της Κοινότητας.

Η ενσωμάτωση από τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της υποεθνικής επικουρικότητας στο κοινοτικό δίκαιο όσον αφορά τις πολιτικές συντρέχουσας αρμοδιότητας επιτρέπει στις σημερινές εδαφικές αρχές να συμμετέχουν πιο ενεργά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, τόσο για τον σχεδιασμό όσο και για την εφαρμογή των πολιτικών, ως πλήρως αναγνωρισμένοι εταίροι στις προσπάθειες πραγμάτωσης των στόχων της Κοινότητας.

Αυτό το σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση μιας καλύτερης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ανταποκρίνεται στα επανειλημμένα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για ενίσχυση της συμμετοχής των υποεθνικών αρχών στη χάραξη των πολιτικών, διασφαλίζοντας πάντα τον σεβασμό των διαφορετικών εθνικών συνταγματικών συστημάτων.

Η αποτελεσματική εφαρμογή εξαρτάται έντονα από τον τρόπο σύλληψης των πολιτικών· η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών και σε αυτό το στάδιο –καθόσον αυτές γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες της εκάστοτε περιφέρειας και του πληθυσμού της– αποτελεί εγγύηση για την επίτευξη ουσιαστικότερων αποτελεσμάτων στα μετέπειτα στάδια.

Είναι λοιπόν κρίσιμο να δοθεί έμφαση στην προνομοθετική φάση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων και στην προστιθέμενη αξία που προσφέρουν οι πολιτικές και οι βέλτιστες πρακτικές που εφαρμόζονται σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στην ανάπτυξη των εδαφικών στρατηγικών της ΕΕ.

Η πολιτική συνοχής είναι πρωτοπόρος ως προς την εφαρμογή αυτής της προσέγγισης: η περιφερειακή της διάσταση και η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης αντιπροσωπεύουν την προστιθέμενη αξία την οποία προσφέρει και συμβάλλουν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της βιωσιμότητάς της.

Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών

Η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής των Περιφερειών εγκαινίασε μια επίκαιρη συζήτηση σχετικά με την κοινή αντιμετώπιση αυτής της αρχής ως πρακτικού μέσου για τη λήψη αποφάσεων στο πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών συντρέχουσας αρμοδιότητας.

Θα εξεταστούν οι ακόλουθες πτυχές, προκειμένου να διαπιστωθεί πώς μπορεί να αναπτυχθεί καλύτερα η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στον τομέα της πολιτικής συνοχής:

- **Και οι δύο διαστάσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης**, τόσο η κάθετη –ήτοι η συνεργασία μεταξύ των αρχών σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, περιλαμβανομένων των ενδιαφερόμενων οικονομικών και κοινωνικών παραγόντων– όσο και η οριζόντια – μεταξύ παραγόντων του ιδίου επιπέδου– είναι αναγκαίες προκειμένου να εξασφαλιστεί η πολυεπίπεδη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων παραγόντων και η ολοκληρωμένη προσέγγιση των επιμέρους πολιτικών.
- Ο σαφέστερος ορισμός της αρχής της εταιρικής σχέσης θα διευκόλυνε τη δημιουργία **πραγματικών εταιρικών σχέσεων** με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές· ειδικότερα, ο ρόλος των τοπικών αρχών και η διαβούλευση μαζί τους πρέπει να ενισχυθούν από τα πρώτα κιόλας στάδια των διαπραγματεύσεων σχετικά με τις συζητήσεις της ΕΕ. Η αρχή της εταιρικής σχέσης συχνά δεν λειτουργεί λόγω της περιορισμένης συμμετοχής των τοπικών αρχών.

- Ο διάλογος σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνδέεται άμεσα με την **εδαφική συνοχή**: η συμμετοχή των υποεθνικών παραγόντων στην υλοποίηση των στόχων της ΕΕ αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή της εδαφικής συνοχής. Μια Λευκή Βίβλος σχετικά με την εδαφική συνοχή, ως συνέχεια της Πράσινης Βίβλου, θα αποτελούσε έγκαιρο μέσο για τη διασάφηση του τρόπου εφαρμογής της εδαφικής συνοχής μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη μελλοντική περιφερειακή πολιτική και θα συνέβαλλε στον διάλογο σχετικά με την επόμενη δέσμη νομοθετικών μέτρων.
- Απαιτείται καλύτερη εκμετάλλευση των δυνατοτήτων που προσφέρει η **εδαφική συνεργασία**, προκειμένου να προαχθεί η πολυεπίπεδη συνεργασία πέρα από τα εθνικά σύνορα. Οι διασυνοριακές περιφέρειες αντιπροσωπεύουν αναξιοποίητο ακόμα εδαφικό δυναμικό και αποτελούν χώρο σύγκλισης των πολιτικών. Επιπλέον, ο κρίσιμος ρόλος της εδαφικής συνεργασίας ως προς την υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «ΕΕ 2020» έχει υπογραμμιστεί σε πολλές απαντήσεις που δόθηκαν κατά την πρόσφατη δημόσια διαβούλευση. Μέσα όπως ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) και τα ευρωπαϊκά εδαφικά σύμφωνα, βάσει των εμπειριών των προγραμμάτων URBAN και LEADER, πρέπει να προωθηθούν ως μέσα οργάνωσης συστημάτων διασυνοριακής διακυβέρνησης και διασφάλισης της ιδιοκτησίας των διαφόρων πολιτικών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, πρέπει να αρθούν επειγόντως τα εμπόδια που οφείλονται στη μη μεταφορά της οδηγίας ΕΟΕΣ σε εθνικό επίπεδο.
- Η **απλούστευση των κανόνων** σε κοινοτικό και εθνικό επίπεδο αποτελεί προϋπόθεση για την καλύτερη διακυβέρνηση κατά την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής. Οι πρόσφατες τροποποιήσεις των γενικών διατάξεων και του κανονισμού ΕΤΠΑ αποτελούν σημαντικά βήματα προόδου προς αυτήν την κατεύθυνση, όμως η απλούστευση δεν πρέπει να συνδέεται απλώς με ένα προσωρινό και έκτακτο γεγονός όπως η οικονομική κρίση. Απεναντίας, θα πρέπει στο μέλλον να εμπνέει το σύνολο της νομοθεσίας που διέπει τα διαρθρωτικά ταμεία. Επίσης, τα κράτη μέλη πρέπει να απλουστεύσουν τις εθνικές τους διατάξεις, οι οποίες πολύ συχνά προσθέτουν επιπλέον διοικητικές επιβαρύνσεις τις οποίες δεν απαιτούν οι κοινοτικές διατάξεις. Ως αναγκαίο αντιστάθμισμα, πρέπει να καλλιεργηθεί ένα ισχυρότερο πνεύμα αξιολόγησης σε όλα τα επίπεδα, προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των ελέγχων και να αποφευχθούν τα σφάλματα.
- Το πρόγραμμα Erasmus για τους τοπικούς και περιφερειακούς αντιπροσώπους πρέπει να συνεχιστεί στο μέλλον με τη διάθεση επαρκούς χρηματοδότησης στο πλαίσιο των προσεχών διαπραγματεύσεων για τον προϋπολογισμό και με την ενίσχυση της δικτύωσης με περιφερειακές και τοπικές αρχές, επίσης μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών.
- Ο Χάρτης της ΕΕ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ενδέχεται να αντιπροσωπεύει ένα πρόσφορο μέσο για την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Ωστόσο, η αποτελεσματικότητά του εξαρτάται από τον σχεδιασμό συγκεκριμένων μέτρων για την εφαρμογή του. Κατά συνέπεια, πρέπει να καταρτιστεί επειγόντως ένα σχέδιο δράσης στο οποίο να περιγράφονται λεπτομερώς τα εν λόγω μέτρα.

Ενίσχυση του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Στο δεύτερο μέρος της έκθεσης θα αναλύονται οι μηχανισμοί κοινής διαχείρισης, ειδικότερα οι διάφορες αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών, και θα εξετάζονται τρόποι βελτίωσης του συστήματος κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Από την έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου για το 2006 προκύπτει ότι τα

εφαρμοζόμενα συστήματα ελέγχου της πολιτικής συνοχής δεν υπήρξαν αρκετά αποτελεσματικά, καθώς καταγράφεται εξαιρετικά υψηλό ποσοστό σφαλμάτων (12%) στις επιστρεφόμενες δαπάνες. Η ετήσια έκθεση για το 2008 επιβεβαίωσε τα στοιχεία αυτά, καθόσον το ποσοστό παράτυπων επιστροφών δαπανών διαμορφώθηκε στο 11%.

Μάλιστα, τα δεδομένα αυτά δεν αντικατοπτρίζουν πλήρως την πραγματική κατάσταση, καθόσον περιλαμβάνουν επίσης την περίοδο 2000-2006, κατά την οποία δεν ίσχυαν οι τρέχουσες απαιτήσεις ελέγχου.

Ωστόσο, ελλείπει στοιχείων τα οποία επιτρέπουν την ακριβή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των νέων διατάξεων για την περίοδο 2007-2013, η τρέχουσα υπόθεση είναι ότι το ποσοστό των παρατυπιών κατά την εκτέλεση των διαρθρωτικών ταμείων παραμένει εξαιρετικά υψηλό και ότι πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων ελέγχου.

Το σχέδιο δράσης του 2008 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τον τρόπο ενίσχυσης του εποπτικού της ρόλου περιελάμβανε σειρά ενεργειών της Επιτροπής με σκοπό τη βελτίωση της απόδοσης των ταμείων, μεταξύ των οποίων διορθωτικές παρεμβάσεις και προληπτικά μέτρα για το μέλλον.

Οι ενέργειες αυτές θα αναλυθούν στην έκθεση και θα διατυπωθούν ορισμένες προκαταρκτικές συστάσεις για την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού σχετικά με τον τρόπο ενίσχυσης του καθοδηγητικού ρόλου της Επιτροπής όσον αφορά τις διαδικασίες ελέγχου και διαχείρισης καθώς και τον τρόπο ενίσχυσης του συντονιστικού ρόλου της Επιτροπής στη φάση του ελέγχου.

Άλλωστε, ένα έτος εφαρμογής του προγράμματος δεν αρκεί για την πλήρη αξιολόγηση του συνολικού αντικτύπου των πραγματοποιηθεισών ενεργειών. Ωστόσο, στην ανακοίνωση της Επιτροπής, η οποία εγκρίθηκε στις 18 Φεβρουαρίου 2010, σχετικά με τον αντίκτυπο του σχεδίου δράσης μπορούν ήδη να εντοπιστούν ορισμένα ενθαρρυντικά στοιχεία τα οποία θα αξιολογηθούν δεόντως.

Η άσκηση εποπτείας από την Επιτροπή, όπως προβλέπεται επί του παρόντος, θεωρείται ότι είναι ανεπαρκής και δεν μπορεί να αντισταθμίσει τη συνεχιζόμενη ύπαρξη αναποτελεσματικών συστημάτων ελέγχου σε εθνικό επίπεδο καθ' όλη τη διάρκεια της πολυετούς περιόδου. Ο ελεγκτικός ρόλος της Επιτροπής πρέπει να είναι ισχυρότερος κατά την έναρξη των προγραμμάτων, ενώ κατά τη διάρκεια της φάσης υλοποίησης πρέπει να ενισχύεται ο ρόλος των εθνικών αρχών.

Πιο συγκεκριμένα, το τρέχον σύστημα αξιολόγησης της συμμόρφωσης χρειάζεται να προσαρμοστεί κατάλληλα ώστε να διασφαλιστεί η πλήρης αποτελεσματικότητά του καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Το εγχείρημα αυτό δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί, γεγονός που ενδέχεται να οδηγήσει σε καθυστερήσεις πληρωμών και συνακόλουθη απώλεια πόρων λόγω αυτόματης αποδέσμευσης.

Ο έλεγχος κατά την εφαρμογή πρέπει να βελτιωθεί μέσω της δυναμικής ενίσχυσης των *ad hoc* ελέγχων και της αυξημένης υποστήριξης των πρωτοβάθμιων ελέγχων που διενεργούν οι Διαχειριστικές Αρχές, έτσι ώστε να διορθώνονται εγκαίρως οι παρατυπίες και να μειώνεται το συνολικό ποσοστό σφαλμάτων. Η παρεχόμενη από την Επιτροπή κατάρτιση και καθοδήγηση πρέπει να εστιάζεται περισσότερο σε αυτό το επίπεδο, στο οποίο εμφανίζεται το υψηλότερο ποσοστό σφαλμάτων, και ειδικότερα στους τομείς εκείνους –μη επιλέξιμες δαπάνες και δημόσιες προμήθειες– στους οποίους εντοπίζεται το υψηλότερο ποσοστό

παρατυπιών.

Τα σφάλματα αυτά οφείλονται εν μέρει στο γεγονός ότι τα διαρθρωτικά ταμεία διέπονται από υπερβολικά σύνθετους κανόνες. Το σύστημα κοινής διαχείρισης που χαρακτηρίζει την πολιτική συνοχής συνεπάγεται υψηλό βαθμό πολυπλοκότητας ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων ενόψει του μεγάλου αριθμού των εμπλεκόμενων παραγόντων. Αυτή είναι η πραγματική προστιθέμενη αξία των διαρθρωτικών ταμείων, αν και δημιουργεί μεγαλύτερο κίνδυνο σφαλμάτων.

Συνεπώς, οι κανόνες πρέπει να απλουστευθούν έτσι ώστε να διασφαλιστεί η εφαρμογή πιο φιλικών για τον χρήστη διαδικασιών και να μην αποθαρρύνεται η συμμετοχή δυνητικών δικαιούχων στα προγράμματα.

Συγχρόνως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να ενδυναμώσει τον ρόλο της ως οδηγού γνώσεων προς τα χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης με την ανάληψη τόσο κανονιστικών όσο και μη κανονιστικών πρωτοβουλιών – ορισμένες από τις οποίες έχουν ήδη τεθεί σε εφαρμογή και πρέπει να ενισχυθούν.

Πρέπει να διασφαλιστεί η αύξηση των επενδύσεων, υπό μορφή χρηματοδοτικής συνδρομής αλλά και κατάρτισης, προς τις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις, με σκοπό τη βελτίωση των δυνατοτήτων και της γνώσης των κανόνων από τις αρχές που αναλαμβάνουν τη διαχείριση των προγραμμάτων. Ιδίως στα νέα κράτη μέλη, όπου αυτή η πρακτική είναι ακόμη νέα, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στις επενδύσεις για την οικοδόμηση θεσμικών ικανοτήτων.

Έτσι θα καταστεί δυνατή σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα η συμμετοχή περισσότερων υποεθνικών αρχών στη διαχείριση και τον έλεγχο των προγραμμάτων, ενώ η Επιτροπή θα αναλάβει μάλλον ενισχυμένο ρόλο συντονισμού.

Εκτός των μέτρων που υλοποιούνται μέσω του σχεδίου δράσης, πρέπει να δοθεί έμφαση και σε άλλες πρωτοβουλίες:

- πρέπει να ενισχυθεί η συνδρομή που παρέχει η Επιτροπή στις Διαχειριστικές Αρχές – δεδομένου ότι τα περισσότερα σφάλματα εμφανίζονται σε επίπεδο πρωτοβάθμιου ελέγχου– μέσω εστιασμένων εργαστηρίων, καθοδηγητικών σημειωμάτων, κυκλοφορίας βέλτιστων πρακτικών και κατάρτισης αξιωματούχων αρμόδιων για τη διαχείριση· απαιτείται δε διαρκής παρακολούθηση της πραγματικής μεταφοράς των μέτρων κατάρτισης που αφορούν τις Διαχειριστικές Αρχές, προκειμένου να εξακριβώνεται ότι η μεταβίβαση των γνώσεων πραγματοποιείται όντως και ότι οι κανόνες εφαρμόζονται σωστά·
- απαιτείται ενίσχυση της συνεργασίας με τις εθνικές ελεγκτικές αρχές μέσω τακτικών συναντήσεων με την Επιτροπή στις οποίες θα διασταυρώνονται τα αποτελέσματα των αντίστοιχων ελέγχων τους· από τη δική τους πλευρά, τα κράτη μέλη πρέπει να υποβάλλουν τις εκθέσεις τους εγκαίρως, έτσι ώστε η Επιτροπή να μπορεί να διενεργεί αποτελεσματικά τους δικούς της ελέγχους·
- πρέπει να διασφαλιστεί ο καλύτερος συντονισμός μεταξύ των υφιστάμενων επιπέδων ελέγχου προκειμένου να αποφεύγεται η επικάλυψη των λογιστικών ελέγχων και ο υπερβολικός έλεγχος· μακροπρόθεσμα, ο βελτιωμένος αυτός συντονισμός θα αποδεσμεύσει πόρους στο εσωτερικό της Επιτροπής, οι οποίοι θα μπορούν έτσι να διατίθενται σε μεγαλύτερο βαθμό για την προώθηση της συνδρομής προς τη συνιστώσα της διαχείρισης·

- πρέπει να δημιουργηθεί και μεταξύ των αρμοδίων αρχών, των ενδιαμέσων φορέων και των τελικών δικαιούχων σε καθένα από τα κράτη μέλη ένα σύστημα μεταφοράς δεδομένων παρόμοιο με αυτό που εφαρμόζεται μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής·
- πρέπει να αναπτυχθούν περαιτέρω οι δυνατότητες των μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής, ιδίως των προγραμμάτων JEREMIE και JASPERS, έτσι ώστε να καταστεί δυνατή αντιστοίχως και η ανάπτυξη ποιοτικών στρατηγικών προγραμμάτων και η συμμετοχή ιδιωτικών φορέων και κεφαλαίων στα ευρωπαϊκά προγράμματα· η σημερινή υποχρησιμοποίησή τους λόγω της υπερβολικής τους πολυπλοκότητας καθιστά κατεπείγουσα τη συζήτηση σχετικά με τη διαχείρισή τους·
- η βελτίωση της συνεκτικότητας των κανόνων που διέπουν τα διάφορα ταμεία σε κοινοτικό επίπεδο θα επιτρέψει την εφαρμογή μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης.

Ορισμένα διορθωτικά μέτρα πρέπει να εφαρμοστούν αμέσως, έτσι ώστε να προσφέρουν αποτελέσματα ήδη από την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού. Ορισμένα άλλα πρέπει να αντιμετωπιστούν σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα ως αποτέλεσμα μιας άκρως πολιτικοποιημένης συζήτησης σχετικά με την πολιτική συνοχής μετά το 2013.

Ιδίως το έργο της απλούστευσης, το οποίο ξεκίνησε το 2007 από την επιχειρησιακή ομάδα της Επιτροπής, πρέπει να εστιαστεί, αφενός, σε συστάσεις για τη βελτίωση των πρακτικών κατά την τρέχουσα περίοδο εφαρμογής και, αφετέρου, στη διατύπωση περαιτέρω προτάσεων για την απλούστευση της λειτουργίας της πολιτικής συνοχής: η απλούστευση θα καταστεί οριζόντια και σταθερή αρχή η οποία θα εμπνέει τη συνολική φιλοσοφία της μελλοντικής πολιτικής συνοχής.

Απαιτείται σοβαρή μελέτη των δυνητικών τρόπων βελτίωσης της διακυβέρνησης και, ως εκ τούτου, της αποτελεσματικότητας του συστήματος λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων την περίοδο μετά το 2013. Αυτή η πτυχή πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη στις συζητήσεις στους κόλπους της ομάδας υψηλού επιπέδου για το μέλλον της πολιτικής συνοχής, το δε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να μετέχει ενεργά σε αυτόν τον διάλογο.