



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Regionaalarengukomisjon

1.3.2010

TÖÖDOKUMENT

ELi regionaalpoliitika hea valitsemistava: Euroopa Komisjoni abi- ja kontrollimenetlused

Regionaalarengukomisjon

Raportöör: Ramona Nicole Mănescu

Viimaste aastakümnete jooksul on pädevuse detsentraliseerimine mitmes liikmesriigis tugevdanud märkimisväärselt piirkondlike ja kohalike omavalitsuste pädevust ühenduse poliitika elluviimisel.

Reformilepinguga piirkondliku tasandi subsidiaarsuse lisamine ühenduse õigusesse jagatud pädevuse poliitika eesmärgil võimaldab praegustel territoriaalüksustel olla tihedalt seotud otsustusprotsessiga nii poliitika kujundamise kui ka rakendamise täisväärtuslike partneritena, et osaleda ühenduse eesmärkide saavutamises.

See oluline samm parema mitmetasandilise valitsemise suunas vastab parlamendi korduvatele üleskutsetele tugevdada piirkondlike omavalitsuste kaasatust poliitikavaldkondades, milles alati austatakse eri riikide põhiseaduslikke väärtusi.

Tõhus rakendamine sõltub oluliselt sellest, kuidas poliitika on kujundatud. Selles etapis kohalike ja piirkondlike omavalitsuste kaasamine, kuna nemad teavad kõige paremini oma territooriumi ja selle elanikkonna vajadusi, tagab tõhusamad tulemused hilisemas etapis.

Seetõttu on oluline asetada rõhk otsustusprotsessi õigusaktide ettevalmistamise etapile ja lisandväärtusele, mida pakuvad kohalikul ja piirkondlikul tasandil ELi territoriaalstrateegia arendamiseks rakendatav poliitika ja parimad tavad.

Ühtekuuluvuspoliitika on selle lähenemisviisi rakendamise eelkäija: selle piirkondlik mõõde ja partnerluse põhimõtte rakendamine kujutavad endast selle lisandväärtust ning aitavad kaasa selle tõhususe ja jätkusuutlikkuse tagamisele.

Regioonide Komitee valge raamat mitmetasandilise valitsemise kohta

Regioonide Komitee valge raamat algatas õigeaegse arutelu selle põhimõtte kui praktilise otsuste tegemise vahendi ühise käsituse üle ühenduse jagatud pädevuse poliitikavaldkondades.

Ühtekuuluvuspoliitika valdkonnas mitmetasandilise valitsemise lähenemisviisi parema arendamise eesmärgil kaalutakse järgmisi aspekte.

- **Mitmetasandilise valitsemise mõlemat mõõdet** – vertikaalset mõõdet kui koostööd erineva tasandi valitsusasutuste, sealhulgas majanduslike ja sotsiaalsete sidusrühmade vahel, ning horisontaalset mõõdet kui mõõdet sama tasandi eri tegutsejate vahel – on vaja selleks, et tagada mitmetasandiline koostöö tegutsejate vahel ning integreeritud lähenemisviis poliitikavaldkondade vahel.
- Partnerluse põhimõtte selgem määratlemine lihtsustaks **tõelise partnerluse** loomist piirkondlike ja kohalike omavalitsustega; eelkõige on vaja tugevdada kohaliku tasandi rolli ja sellega konsulteerimist ELi arutelude üle toimuvate läbirääkimiste varases etapis. Partnerluse põhimõtte ei toimi sageli kohalike omavalitsuste halva kaasatuse tõttu.
- Arutelu mitmetasandilise valitsemise üle on rangelt seotud **territoriaalse ühtekuuluvusega**: piirkondliku ja kohaliku tasandi tegutsejate kaasamine ELi eesmärkide saavutamisse on territoriaalse ühtekuuluvuse tõhusa rakendamise eeldus. Valge raamat territoriaalse ühtekuuluvuse kohta kui järelemeede rohelisele raamatule on õigeaegne õigusakt selle selgitamiseks, kuidas rakendada territoriaalset ühtekuuluvust mitmetasandilise valitsemise abil tulevases regionaalpoliitikas ja kuidas täiendada arutelu järgmise õigusaktide paketi üle.

- **Territoriaalse koostöö** potentsiaali tuleb paremini ära kasutada, et edendada mitmetasandilist koostööd piiriülel. Piirialad kannavad endas puutumatu territoriaalset potentsiaali ning on kohaks, kus eri poliitikavaldkonnad kokku saavad. Lisaks on territoriaalse koostöö olulist rolli ELi 2020. aastaks seatud eesmärkide saavutamisel rõhutatud paljudes vastustes, mis anti hiljuti üldsusega toimunud konsulteerimise ajal. Vahendeid, nagu Euroopa territoriaalse koostöö rühmitus ja Euroopa piirkondlikud paktid, mis põhinevad programmide URBAN ja LEADER raames omandatud kogemustel, tuleb edendada tööriistadena, mille abil luua piiriülese valitsemise süsteemi ja tagada piirkondliku ja kohaliku tasandi eri poliitikate omandiõigus. Seetõttu tuleb kiiresti kõrvaldada takistused, mis tulenevad Euroopa territoriaalse koostöö rühmitusi käsitleva direktiivi puudulikkusest ülevõtmisest riiklikul tasandil.
- **Eeskirjade lihtsustamine** ühenduse ja riiklikul tasandil on parema juhtimise eelduseks ühtekuuluvuspoliitikas. Hiljutiste muudatustega üldistes õigusaktides ja Euroopa Regionaalarengu Fondi käsitlevates määrustes on astutud olulised sammud selles suunas, kuid lihtsustamist ei tohiks siduda pelgalt sellise ajutise ja harukordse sündmusega nagu seda on majanduskriis. Otse vastupidi peaks see andma tuge kõigile tulevastele õigusaktidele struktuurifondide kohta. Samuti peaksid liikmesriigid lihtsustama siseriiklikke õigusnorme, mis väga sageli suurendavad halduskoormust, mida ei ole ühenduse eeskirjadega nõutud. Vajaliku tasakaalu jaoks tuleb kõigil tasanditel töötada välja tugevam hindamiskultuur, et tagada tõhus kontroll ja vältida vigu.
- **Kohalikele ja piirkondlikele esindajatele mõeldud Erasmuse programmi** tuleb tulevikus jätkata, eraldades selleks piisavalt rahalisi vahendeid järgmistel eelarve üle toimuvatel läbirääkimistel ja tugevdades võrgustike loomist piirkondlike ja kohalike omavalitsustega, muu hulgas Regioonide Komitee kaudu.
- **Euroopa Liidu mitmetasandilise valitsemise harta** võib olla hea vahend, et arendada Euroopa valitsemistava jagatud mõistmist. Selle tõhusus sõltub siiski selle rakendamiseks loodavatest konkreetsetest meetmetest. Seetõttu tuleb kiiresti võtta vastu tegevuskava, kus kirjeldatakse neid meetmeid üksikasjalikult.

Komisjoni rolli tugevdamine

Raporti teises osas analüüsitakse ühise valitsemise mehhanisme, eriti Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide erinevaid kohustusi, ning vaadatakse, kuidas parandada süsteemi programmide rakendamisel.

Euroopa Kontrollikoja 2006. aasta aruanne näitas, et ühtekuuluvuspoliitika puhul kehtivad kontrollisüsteemid ei olnud piisavalt tõhusad, sest hüvitatud kulutuste puhul oli veamäär (12%) liiga suur. 2008. aasta aruanne kinnitas andmeid, et 11% rahalistest vahenditest ei ole nõuetekohaselt hüvitatud.

Tõepoolest ei peegelda need andmed täielikult tegelikku olukorda, sest hõlmavad samuti ajavahemikku 2000–2006, kui praegused kontrollinõuded veel ei kehtinud.

Kuna ajavahemikuks 2007–2013 kehtestatud uute sätete tõhususe nõuetekohaseks hindamiseks ei ole piisavalt andmeid, oletatakse praegu, et vigade määr struktuurifondide puhul on jätkuvalt liiga suur ja et täiendavalt tuleb tähelepanu pöörata kontrollisüsteemide tõhususe täiustamisele.

Komisjoni 2008. aasta tegevuskava oma järelevalverolli tugevdamise kohta sisaldas mitmeid komisjonipoolseid meetmeid fondi tulemuslikkuse parandamiseks, sealhulgas

parandusmeetmeid ja ennetavaid meetmeid tulevikuks.

Neid meetmeid analüüsitaksegi raportis ja esitatakse esialgsed soovitusel praeguse programmiperioodi jaoks selle kohta, kuidas tugevdada komisjoni suuniseid kontrolli- ja haldusmenetluste kohta, ning selle kohta, kuidas tugevdada komisjoni koordineerimist kontrollietapis.

Tõepoolest, aasta pärast kava rakendamist ei ole piisav, et hinnata täielikult kavandatud meetmete üldist mõju. Siiski võib teatisest tegevuskava mõju kohta, mille komisjon võttis vastu 18. veebruaril 2010, leida mõned julgustava ettepanekud ja neid hinnatakse nõuetekohaselt.

Komisjoni järelevalvet, nagu on praegu ette nähtud, ei peeta piisavaks ja see ei suuda korvata riiklikul tasandil terve mitmeaastase perioodi jooksul olemasolevaid ebatõhusaid kontrollisüsteeme. Komisjoni järelevalvealane vastutus peaks olema suurem tegevuskavade alguses ja rakendamisetapis tuleks suurem vastutus anda riiklikule tasandile.

Praegune vastavushindamise süsteem vajab eelkõige täpset reguleerimist, et tagada selle täielik tõhusus kogu programmiperioodi jooksul. Seda ülesannet ei ole veel lõpule viidud, mis võib tuua endaga kaasa viivitused maksete tegemisel ja seejärel rahaliste vahendite kaotuse automaatse kohustustest vabastamise tõttu.

Rakendamisega seotud kontrolli tuleb parandada ajutiste kontrollide suurendamise abil ning toetuse suurendamise abil esmatasandi kontrollile, mida viivad läbi korraldusasutused, et parandada nõrgad kohad õigeaegselt ja vähendada üldist veamäära. Komisjonipoolne koolitus ja juhendamine peab keskenduma rohkem sellele tasandile, kus veaprotsent on suurim, ja eriti sellistes sektorites nagu abikõlbmatud kulutused ja riigihange, kus on avastatud nõrkade kohtade protsent suurim.

Liiga keerulised struktuurifonde reguleerivad eeskirjad on osaliselt süüdi nendes vigades. Ühise valitsemise süsteem, mis iseloomustab ühtekuuluvuspoliitikat, tähendab seda, et eeskirjade tõlgendamine ja kohaldamine on arvukate tegutsejate kaasatuse tõttu väga keeruline. See on struktuurifondide tõeline lisandväärtus, kuid tekitab samuti suurema veaohu.

Seetõttu tuleb eeskirju lihtsustada, et tagada kasutajasõbralikumad menetlused ja et mitte hirmutada võimalikke abisaajaid projektides osalemisest eemale.

Samal ajal peab komisjon tugevdama oma rolli teadmiste edendajana madalamate valitsemistasandite suunas nii seadusandlike kui ka mitteseadusandlike algatuste abil, millest mõned juba toimivad ja mida tuleb üksnes tõhusamaks muuta.

Tuleb tagada suuremad investeeringud piirkondlike ja riiklike valitsusasutuste finantsabisse ja koolitustesse, et suurendada programmi juhtimise eest vastutavate ametiasutuste suutlikkust ja teadmisi eeskirjadest. Eriti uutes liikmesriikides, kus see tava on endiselt uus, tuleb esmatähtsale kohale seada investeeringud institutsioonide suutlikkusse.

See võimaldab keskpikas perspektiivis kaasata programmide juhtimisse ja kontrollimisse rohkem piirkondlikke omavalitsusi, mis eeldab komisjonilt pigem tugevamat kooskõlastamist.

Lisaks tegevuskava kaudu ellu viidud meetmetele tuleb võimendada järgmisi algatusi:

- komisjoni toetuse suurendamine korraldusasutustele, arvestades, et enamik vigu tekib esmatasandi kontrolli, konkreetsete töörühmade, juhiste, parimate tavade levitamise ja juhtimise eest vastutavate ametnike koolitamise abil; tuleb kehtestada alaline järelevalve

korraldusasutustele suunatud koolitusmeetmete tegeliku elluviimise üle, et kontrollida, kas teadmisi ka tegelikult edasi antakse ja eeskirju nõuetekohaselt kohaldatakse;

- koostöö tõhustamine riiklike järelevalveasutustega korrapäraste kohtumiste abil komisjoniga, et vahetada asjaomaste kontrollide tulemusi; liikmesriigid omalt poolt peaksid esitama oma aruanded õigeaegselt, et komisjon saaks nende kontrolli tõhusalt ellu viia;
- parema kooskõlastamise tagamine olemasolevate kontrollitasandite vahel, et vältida järelevalve dubleerimist ja ülemäärast kontrolli. Pikas perspektiivis toob selline täiustatud kooskõlastamine endaga kaasa komisjoni vabade vahendite eraldamise toetuse suurendamiseks valitsemise tasandil;
- andmete edastamise süsteem, mis sarnaneb liikmesriikide ja komisjoni vahelise andmete edastamise süsteemiga, tuleb luua ka asjaomaste ametiasutuste, vahendusasutuste ja abisaajate vahel igas liikmesriigis;
- finantskorraldusinstrumentide, eriti JEREMIE ja JASPERSi potentsiaali tuleb edasi arendada, et võimaldada vastavalt kvaliteetsete strateegiliste projektide arendamist ning erasektori ja erakapitali osalemist Euroopa projektides. Nende projektide praegune alakasutamine nende liialt keerulise olemuse tõttu muudab arutelu nende juhtimise üle väga vajalikuks;
- parem kooskõla erinevaid fonde käsitlevate eeskirjade vahel ühenduse tasandil võimaldaks terviklikumat lähenemisviisi.

Mõningaid parandusmeetmeid tuleks rakendada nii, et need annaksid tulemusi juba praegusel programmiperioodil. Teistega tuleb tegeleda pikemas perspektiivis vägagi poliitilise arutelu tulemusena ühtekuuluvuspoliitika üle pärast 2013. aastat.

Eelkõige peaks lihtsustamise valdkonnas tehtav töö, millega alustati 2007. aastal komisjoni töörühmas, keskenduma ühelt poolt soovitudele tavade parandamiseks praegusel rakendusperioodil, teiselt poolt tuleks esitada täiendavad ettepanekud, et lihtsustada ühtekuuluvuspoliitika toimimist: lihtsustamine peab muutuma horisontaalseks ja pikaajaliseks põhimõtteks, mis annab ajendi tulevase ühtekuuluvuspoliitika põhimõtetele.

Tõsiselt tuleb kajastada seda, kuidas parandada struktuurifondide toimivuse juhtimist ja seega ka tõhusust perioodil, mis algab pärast 2013. aastat. Kõrgetasemelise töörühma arutelus ühtekuuluvuspoliitika tuleviku üle peaks selle aspektiga tõsiselt arvestama ja parlament tuleks kõnealusesse arutellu aktiivselt kaasata.