



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Regionális Fejlesztési Bizottság

1.3.2010

MUNKADOKUMENTUM

Helyes kormányzás az EU regionális politikája területén: az Európai Bizottság segítségnyújtási eljárásai és az általa végzett ellenőrzés

Regionális Fejlesztési Bizottság

Előadó: Ramona Nicole Mănescu

Az elmúlt évtizedek során a hatáskörök decentralizálása több tagállamban jelentősen megerősítette a regionális és helyi hatóságok közösségi politikák végrehajtására vonatkozó hatásköreit.

Mint ahogy a reformszerződés beépítette a közösségi jogba a szubnacionális szubszidiaritást a megosztott hatáskörbe tartozó politikák tekintetében, ma a területi hatóságoknak lehetőségük van arra, hogy mind a politikák kialakítása, mind pedig végrehajtása terén hangsúlyosabban részt vegyenek a döntéshozatali folyamatban, a közösségi célkitűzések elérésébe bevont teljes jogú partnerként.

A többszintű kormányzás felé tett e fontos lépés válasz a Parlament ismételt kéréseire, amelyek a szubnacionális hatóságok szakpolitikák kialakításába való bevonásának megerősítésére irányultak, mindig tiszteletben tartva a különböző nemzeti alkotmányos eszközöket.

A hatékony végrehajtás nagyban függ attól, hogy a szakpolitikákat hogyan alakítják ki; ha e szakaszba is bevonják a helyi és regionális hatóságokat – amelyek a legjobban ismerik területük és az ott élők szükségleteit –, ez garantálja a későbbi szakasz hatékonyabb eredményeit.

Ezért kritikus jelentőségű, hogy a döntéshozatali folyamat jogalkotás előtti szakaszára és a helyi és regionális szinten végrehajtott szakpolitikák és legjobb gyakorlatok által az EU területi stratégiáinak kialakítása számára kínált hozzáadott értékre kerüljön a hangsúly.

A kohéziós politika e megközelítés alkalmazásának egyik előfutára: hozzáadott értékét regionális dimenziója és a partnerségi elv alkalmazása jelenti, amelyek hozzájárulnak hatékonyságának és fenntarthatóságának biztosításához.

A Régiók Bizottsága többszintű kormányzásról szóló fehér könyve

A Régiók Bizottságának fehér könyve időszerű vitát indított el ennek az elvnek mint a megosztott hatáskörbe tartozó közösségi politikák gyakorlati eszközének a közös értelmezéséről.

A következő szempontok mérlegelésére kerül sor annak megvizsgálása érdekében, hogy a többszintű kormányzás megközelítése hogyan fejleszhető jobban a kohéziós politika területén:

- **A többszintű kormányzás mindkét dimenziójára** szükség van a szereplők közötti többszintű együttműködés és a politikák közötti integrált megközelítés biztosításához: a vertikális dimenzióra, amely a különböző kormányzati szintek, köztük gazdasági és társadalmi érdekelt felek hatóságai közötti együttműködés, valamint a horizontális dimenzióra, amely az azonos szinthez tartozó szereplők közötti együttműködés.
- A partnerségi elv világosabb meghatározása megkönnyítené a **valódi partnerségek** létrehozását a regionális és helyi hatóságokkal; különösen a helyi szint szerepe és az ezzel folytatott konzultáció szorult megerősítésre az uniós vitákkal kapcsolatos tárgyalások korai szakaszától kezdődően. A partnerségi elv gyakran nem működik a helyi hatóságok elégtelen bevonása miatt.
- A többszintű kormányzásról folyó vita szorosan összefügg a **területi kohézióról** folyó vitával: a szubnacionális szereplők uniós célkitűzések elérésébe való bevonása előfeltétele a területi kohézió hatékony megvalósításának. A zöld könyvet követően időszerű eszköz lenne egy területi kohézióról szóló fehér könyv annak tisztázására, hogy a jövőbeni

regionális politikában hogyan valósítható meg többszintű kormányzás útján a területi kohézió, és ez alapanyagként szolgálhatna a következő jogalkotási csomagról szóló vitához.

- Jobban ki kell aknázni a **területi együttműködés** potenciálját a nemzeti határokon átnyúló többszintű együttműködés előmozdítása érdekében. A határokon átnyúló régiók kiaknázatlan területi potenciállal rendelkeznek, és teret engednek a szakpolitikák konvergenciájának. Ezen túlmenően a közelmúltbeli nyilvános konzultációra adott válaszok közül sok kiemelte a területi együttműködés kritikus jelentőségű szerepét a 2020-as uniós célkitűzések elérésében. Az olyan eszközöket, mint az európai területi együttműködési csoportosulás (EGTC) és az URBAN és a LEADER tapasztalatain alapuló európai területi paktumok, népszerűsíteni kell mint a határokon átnyúló kormányzási rendszerek létrehozásának eszközeit, amelyek biztosítják, hogy regionális és helyi szinten legyen gazdája a különböző politikáknak. Az EGTC-irányelv nemzeti átültetésének hiányából eredő akadályokat ezért sürgősen meg kell szüntetni.
- A közösségi és nemzeti szintű **szabályok egyszerűsítése** a jobb kormányzás előfeltétele a kohéziós politika terén. Az általános és az ERFA-rendelet legújabb módosításai fontos lépéseket tettek ez irányba, de az egyszerűsítést nem szabadna pusztán egy olyan átmeneti és rendkívüli eseményhez kötni, mint a gazdasági válság. Éppen ellenkezőleg, annak a strukturális alapokról szóló teljes jogalkotást át kellene hatnia a jövőben. A tagállamoknak is egyszerűsíteniük kell nemzeti rendelkezéseiket, amelyek nagyon gyakran olyan közigazgatási terheket határoznak meg, amelyeket a közösségi szabályok nem írnak elő. Szükséges ellensúlyként a hatékony ellenőrzések biztosítása és a hibák elkerülése érdekében minden szinten ki kell alakítani az értékelés erőteljesebb kultúráját.
- Az **Erasmus a választott helyi és regionális képviselők számára** elnevezésű programot folytatni kell a jövőben, a költségvetésről folyó következő tárgyalások keretében megfelelő források kiutalásával és a regionális és helyi hatóságok közötti hálózatépítés megerősítésével, a Régiók Bizottságán keresztül is.
- Az **EU többszintű kormányzásra vonatkozó chartája** jó eszközt jelenthet az európai kormányzás közös értelmezésének kidolgozására. Hatékonysága azonban a végrehajtására irányuló konkrét intézkedések létrehozásától függ. Ezért sürgősen el kell fogadni egy ezen intézkedéseket részletesen leíró cselekvési tervet.

A Bizottság szerepének erősítése

A jelentés második része a megosztott irányítás mechanizmusait fogja elemezni, különösen az Európai Bizottság és a tagállamok különböző felelősségeit, és meg fogja vizsgálni, hogyan javítható a rendszer a programok végrehajtása során.

Az Európai Számvevőszék 2006. évi jelentéséből az derült ki, hogy a kohéziós politika tekintetében fennálló ellenőrzési rendszerek nem voltak elég hatékonyak – a megtérített kiadások terén túlságosan magas volt a hibaarány (12%). A 2008. évi éves jelentés megerősítette ezt az adatot: a források 11%-át térítették meg jogosulatlanul.

Ezek az adatok persze nem tükrözik teljes mértékben a valós helyzetet, mivel magukban foglalják a 2000 és 2006 közötti időszakot is, amikor a jelenlegi ellenőrzési követelmények még nem voltak érvényben.

A 2007–2013-ra szóló új rendelkezések hatékonyságának megfelelő értékeléséhez szükséges adatok hiányában azonban jelenleg azt kell feltételezni, hogy a strukturális alapoknál a hibák

mértéke még mindig túl nagy, és további energiát kell fordítani az ellenőrzési rendszerek hatékonyságának javítására.

A Bizottság felügyeleti szerepének megerősítéséről szóló 2008-as cselekvési terve magában foglalt egy, a Bizottság által az alapok teljesítményének javítása érdekében hozott intézkedéscsomagot, amely javító és a jövőre szóló megelőző intézkedéseket egyaránt tartalmazott.

A jelentés elemezni fogja ezeket az intézkedéseket, és elő fog terjeszteni néhány első ajánlást a jelenlegi programozási időszakra arra nézve, hogy miként nyomatékosítható az ellenőrzési és irányítási eljárásokra vonatkozóan Bizottság által megfogalmazott iránymutatás, és hogyan erősíthető a Bizottság koordinációs szerepe az ellenőrzési szakaszban.

A program végrehajtásának egy éve persze nem elegendő az elvégzett intézkedések általános hatásának teljes körű értékeléséhez. Néhány biztató elem azonban máris található a Bizottság által 2010. február 18-án elfogadott, a cselekvési terv hatásáról szóló közleményben; a jelentés ezt kellően értékelni fogja.

A Bizottság jelenleg előirányzott felügyeleti szerepe nem minősíthető elegendőnek, és ez nem képes ellensúlyozni a többéves időszak egésze alatt fennálló nem hatékony nemzeti ellenőrzési rendszereket. A Bizottság ellenőrzési szerepének a programok kezdetekor hangsúlyosabbnak kell lennie, majd a végrehajtási szakaszban a nemzeti szintnek kell nagyobb szerephez jutnia.

Különösen a megfelelőségértékelés jelenlegi rendszere szorul finomhangolásra a teljes hatékonyságának biztosításához a programozási időszak egészében. Ezt a tevékenységet még nem zárták le, ami a kifizetések késedelméhez és az automatikus visszavonás miatt források kieséséhez vezethet.

A végrehajtás alatti ellenőrzést az eseti ellenőrzések lehetővé tételével és az irányító hatóságok által elvégzett első szintű ellenőrzéshez nyújtott fokozott segítséggel kell jobbra tenni, hogy kellő időben kijavítsák a szabálytalanságokat és csökkentsék az általános hibaaarányt. A Bizottság által nyújtott képzésnek és iránymutatásnak jobban erre a szintre kellene összpontosítania, ahol a legnagyobb százalékban fordulnak elő hibák, és különösen azokra a szektorokra – nem támogatható kiadások és közbeszerzés –, ahol a legnagyobb százalékarányban fedeznek fel szabálytalanságokat.

E hibákért részben a strukturális alapokra nézve irányadó túlzottan összetett szabályok okolhatók. A kohéziós politikára jellemző megosztott irányítási rendszer a számos bevont szereplőre tekintettel a szabályok értelmezésének és alkalmazásának nagyfokú bonyolultságával jár. Valójában ez jelenti a strukturális alapok igazi hozzáadott értékét, de egyben magasabb hibakockázatot is hordoz.

A szabályokat ezért egyszerűsíteni kell, hogy felhasználóbarátabb eljárásokat biztosítsanak, és ne riasszák el a potenciális kedvezményezetteket a projektekben való részvételtől.

A Bizottságnak ugyanakkor mind szabályozási, mind nem szabályozási kezdeményezésekkel erősítenie kell azt a szerepét, hogy eljuttatja a tudást az alacsonyabb kormányzati szintek felé – e kezdeményezések egy része már rendelkezésre áll, ezeket bővíteni kell.

A nemzeti és regionális közigazgatás tekintetében biztosítani kell a pénzügyi támogatásba és a képzésbe történő nagyobb befektetést, hogy növeljék a kapacitásokat és javítsák a szabályok program irányításáért felelős hatóságok általi ismeretét. Különösen az új tagállamokban, ahol

ez a gyakorlat még mindig új, a fontossági sorrendben élre kell állítani az intézményi kapacitásokba való befektetést.

Ez középtávon lehetővé tenné több szubnacionális hatóság programok irányításába és ellenőrzésébe való bevonását, miközben a Bizottság inkább egy erősebb koordinációs szerepet töltené be.

A cselekvési terven keresztül végrehajtott intézkedések mellett további kezdeményezéseket kell elindítani:

- a Bizottság által az irányító hatóságoknak nyújtott segítség megerősítése – tekintettel arra, hogy a hibák többsége az első szintű ellenőrzés során következik be – célzott műhelyértekezletekkel, iránymutatásokkal, a legjobb gyakorlatok terjesztésével és az irányításért felelős tisztségviselők képzésével; be kell vezetni az irányító hatóságoknak szóló képzési intézkedések tényleges átadásának folyamatos figyelemmel kísérését annak ellenőrzése érdekében, hogy valóban végbe megy-e a tudás átadása, és helyesen alkalmazzák-e a szabályokat;
- a nemzeti ellenőrzési hatóságokkal való együttműködés javítása a Bizottsággal való rendszeres találkozások révén az adott ellenőrzések eredményeinek kicserélése céljából; a tagállamoknak a maguk részéről időben be kellene nyújtaniuk jelentéseiket, hogy a Bizottság hatékonyan elvégezhesse ellenőrzéseit;
- a rendelkezésre álló ellenőrzési szintek közötti jobb összehangolás biztosítása a párhuzamos ellenőrzések és a túlzott ellenőrzés elkerülése érdekében; hosszú távon ez a jobb összehangolás erőforrásokat szabadítana fel a Bizottságon belül, amelyeket inkább az irányítási oldalon nyújtott segítség erősítésére kellene felhasználni;
- a tagállamok és a Bizottság között meglévőhöz hasonló adattovábbítási rendszert kellene létrehozni az érintett hatóságok, a közvetítő szervek és a végső kedvezményezettek között is az egyes tagállamokon belül;
- a pénzügyi tervezési eszközök, különösen a JEREMIE és a JASPERS potenciálját tovább kell fejleszteni, hogy lehetővé tegyék a minőségi stratégiai projektek kidolgozását, illetve a magánszereplők és magántőke európai projektekbe való bevonását. Ezeknek a túlzott összetettségük miatti jelenlegi rossz kihasználtsága nagyon sürgetővé teszi az irányításukról folyó vitát.
- a különböző közösségi szintű alapok szabályainak jobb összhangja integráltabb megközelítést tenne lehetővé.

Egyes javító intézkedéseket azonnal végre kellene hajtani, hogy már a folyó programozási időszakban eredményeket sikerüljön elérni. Más intézkedésekkel hosszabb távon kell foglalkozni a 2013 utáni kohéziós politikáról folyó, jórészt politikai vita eredménye alapján.

Az egyszerűsítésre irányuló munkának, amely 2007-ben indult el a bizottsági munkacsoportban, egyrészt azokra a javaslatokra kell összpontosítania, amelyek a jelenlegi végrehajtási időszak gyakorlatainak javítását célozzák; másrészt további javaslatokat kell előterjeszteni a kohéziós politika működésének egyszerűsítésére: az egyszerűsítés egy horizontális és állandó elvvé válik, amely a jövő kohéziós politikájának teljes filozófiáját áthatja.

Komolyan át kell gondolni, hogy hogyan javítható a strukturális alapok kormányzása és ebből következően végrehajtási rendszerük hatékonysága a 2013 utáni időszakban. A magas szintű csoporttal a kohéziós politika jövőjéről folytatott vitáknak komolyan figyelembe kell venniük ezt a szempontot, a Parlamentnek pedig aktívan részt kell vennie e vitában.