



EUROPOS PARLAMENTAS

2009–2014

Regioninės plėtros komitetas

1.3.2010

DARBO DOKUMENTAS

dėl gero ES regioninės politikos valdymo: Europos Komisijos pagalbos ir kontrolės procedūrų

Regioninės plėtros komitetas

Pranešėja: Ramona Nicole Mănescu

Per paskutinius įgaliojimų decentralizavimo keliose valstybėse narėse dešimtmečius gerokai sustiprinta regioninės ir vietos valdžios kompetencija įgyvendinant Bendrijos politiką.

Reformų sutartimi į Bendrijos teisę bendros kompetencijos srityje įtraukus subnacionalinį subsidiarumą, teritorinės valdžios institucijoms šiandien leidžiama aktyviau dalyvauti sprendimų priėmimo procese rengiant ir įgyvendinant strategijas ir jos kaip pagarbos vertos partnerės gali dalyvauti siekiant Bendrijos tikslų.

Toks svarbus žingsnis siekiant daugiapakopio valdymo yra atsakas į Parlamento prašymus stiprinti subnacionalinių valdžios institucijų dalyvavimą kuriant strategijas ir visais atžvilgiais atsižvelgti į skirtingas šalių konstitucines vertybes.

Veiksmingas įgyvendinimas labai priklauso nuo to, kaip suvokiamos politikos kryptys; o šiame etape įtraukus vietos ir regioninės valdžios institucijas (nes jos geriausiai žino savo teritorijos ir tos teritorijos gyventojų poreikius) vėlesniame etape užtikrinami veiksmingesni reikalavimai.

Taigi svarbu pabrėžti sprendimų priėmimo etapą iki teisės akto priėmimo, taip pat pridėtinę vertę, kurią ES teritorinių strateginių planų plėtrai teikia politikos kryptys ir geroji patirtis, įgyvendinamos vietos ir regioniniu lygmeniu.

Tokio požiūrio pirmiausia pradėta laikytis kuriant sanglaudos politiką: jos regioninis aspektas ir partnerystės principo taikymas rodo sanglaudos politikos pridėtinę vertę ir padeda užtikrinto jos veiksmingumą ir tvarumą.

Regionų komiteto Baltoji knyga dėl daugiapakopio valdymo

Regionų komiteto baltąja knyga laiku pradėtos diskusijos dėl šio principo, kaip praktinės priemonės priimant sprendimus bendros kompetencijos Bendrijos politikos srityse, bendro supratimo.

Siekiant įvertinti, kaip sanglaudos politikos srityje būtų galima plėsti daugiapakopio valdymo požiūrį, bus svarstomi šie aspektai:

- **Abiem daugiapakopio valdymo aspektais** (vertikaliuoju – įvairaus lygmens valdžios institucijų, įskaitant ekonomines ir socialines interesų grupes, bendradarbiavimas ir horizontaliuoju – to paties lygmens veikėjų bendradarbiavimas) turi būti užtikrintas daugiapakopis veikėjų bendradarbiavimas ir integruotas požiūris, taikomas įgyvendinant politikos kryptis.
- Aiškiau apibrėžus partnerystės principą būtų lengviau užmegzti **tikrą partnerystę** su regioninės ir vietos valdžios institucijomis; visų pirma jau ankstyvuoju derybų dėl ES diskusijų etapu reikia stiprinti vietos lygmens vaidmenį ir konsultavimąsi su jo atstovais. Partnerystės principas dažnai neveiksmingas dėl menko vietos valdžios institucijų dalyvavimo.
- Diskusijos dėl daugiapakopio valdymo glaudžiai susijusios su diskusijomis dėl **teritorinės sanglaudos**: subnacionalinių subjektų įtraukimas siekiant ES tikslų yra būtina veiksmingos teritorinės sanglaudos sąlyga. Baltoji knyga dėl teritorinės sanglaudos, kaip žaliosios knygos tęsinys, būtų laiku taikoma priemonė, padedanti suprasti, kaip rengiant būsimą regioninę politiką pasitelkus daugiapakopį valdymą įgyvendinti teritorinę sanglaudą ir pradėti derybas dėl kito teisės aktų paketo.

- **Teritorinio bendradarbiavimo** potencialas turi būti geriau išnaudojamas siekiant skatinti daugiapakopį bendradarbiavimą abipus nacionalinių sienų. Pasienio regionai turi nepanaudotą teritorinį potencialą ir yra vieta, kurioje susijungia strategijos. Be to, pagrindinis teritorinio bendradarbiavimo vaidmuo siekiant ES 2020 tikslų pabrėžtas daugelyje atsakymų į klausimus, užduotus pastarojo meto konsultacijose su visuomene. Tokios priemonės kaip Europos teritorinio bendradarbiavimo grupė (angl. EGTC) ir Europos teritoriniai paktai, pagrįsti URBAN ir LEADER iniciatyvų patirtimi, turėtų būti skatinami kaip priemonės valdymo abipus sienų sistemoms kurti ir įvairių strategijų administravimui regioniniu ir vietos lygmeniu užtikrinti. Turi būti skubiai pašalintos kliūtys, atsirandančios dėl to, kad vėluojama nacionaliniu lygmeniu perkelti EGTC direktyvą.
- Būtina geresnio sanglaudos politikos valdymo sąlyga – **taisyklių supaprastinamas** Bendrijos ir nacionaliniu lygmeniu. Neseniai padaryti bendrųjų ir Europos regioninės plėtros fondo reglamentų pakeitimai – svarbus žingsnis pirmyn, bet supaprastinamas neturėtų būti siejamas tik su tokiu laikinu ir išskirtiniu reiškiniu kaip ekonomikos krizė. Atvirkščiai – tai turėtų įkvėpti ateityje priimti struktūrinių fondų teisės aktus. Nacionalines nuostatas, dėl kurių labai dažnai padidėja administracinė našta, kuri nėra būtina pagal Bendrijos taisykles, turėtų supaprastinti ir valstybės narės. Kaip būtiną atsvarą visais lygmenimis reikėtų sukurti griežtesnio vertinimo kultūrą, siekiant užtikrinti veiksmingą kontrolę ir išvengti klaidų.
- Ateityje turėtų būti tęsiama **ERASMUS programa vietos ir regioniniams atstovams**, skiriant pakankamą finansavimą per kitas derybas dėl biudžeto ir stiprinant ryšius su regioninės ir vietos valdžios institucijomis, taip pat ir per Regionų komitetą.
- **Europos Sąjungos daugiapakopio valdymo chartija** gali būti gera priemonė formuojant bendrą supratimą apie valdymą Europoje. Tačiau jos veiksmingumas priklauso nuo konkrečių jos įgyvendinimo priemonių rinkinio. Todėl skubiai turėtų būti patvirtintas veiksmų planas, kuriame tos priemonės būtų išsamiai aprašytos.

Komisijos vaidmens stiprinimas

Antrojoje ataskaitos dalyje bus nagrinėjami bendro valdymo mechanizmai, visų pirma įvairios Europos Komisijos ir valstybių narių pareigos, ir ieškoma, kaip pagerinti programų įgyvendinimo sistemą.

Iš 2006 m. Europos Audito Rūmų ataskaitos matyti, kad taikomos sanglaudos politikos kontrolės sistemos yra nepakankamai veiksmingos, o kompensuojamų išlaidų klaidų koeficientas per didelis (12 %). 2008 m. metinėje ataskaitoje šie duomenys patvirtinami 11 % neteisėtai išmokėtų lėšų atveju.

Iš tikrųjų tie duomenys ne visiškai atspindi tikrąją padėtį, nes į juos įtraukti ir 2000–2006 m. duomenys, kai dabartinių kontrolės reikalavimų dar nebuvo.

Tačiau, kadangi trūksta duomenų, leidžiančių tinkamai įvertinti naujų 2007–2013 m. nuostatų veiksmingumą, daroma prielaida, kad struktūrinių fondų klaidų lygis dar per aukštas ir kad reikia dėti daugiau pastangų siekiant didinti kontrolės sistemų veiksmingumą.

2008 m. Komisijos veiksmų plane dėl to, kaip stiprinti jos vykdomos priežiūros vaidmenį, įtraukti įvairūs veiksmai, kurių Komisija imasi siekdama pagerinti fondų veiklos rezultatus, įskaitant taisomuosius veiksmus ir būsimas prevencines priemones.

Ataskaitoje bus nagrinėjami šie veiksmai ir pateikiamos pirmosios einamojo programavimo

laikotarpio rekomendacijos, kaip stiprinti Komisijos vadovavimą kontrolės ir valdymo procedūroms ir kaip stiprinti Komisijos koordinuojamąjį vaidmenį kontrolės etapu.

Iš tikrųjų vienu programos įgyvendinimo metų nepakanka bendram vykdomų veiksmų poveikiui įvertinti. Tačiau 2010 m. vasario 18 d. Komisijos komunikate dėl veiksmų plano poveikio jau dabar galima matyti tam tikrų vilčių teikiančių dalykų, kurie bus deramai vertinami.

Dabar nustatyta Komisijos vykdoma priežiūra laikoma nepakankama ir negali kompensuoti neveiksmingų kontrolės sistemų nacionaliniu lygmeniu per visą daugiametį laikotarpį. Komisijos audito vaidmuo turėtų būti stiprinamas nuo pat programų pradžios, o įgyvendinimo etapu svarbesnis vaidmuo turėtų būti skiriamas nacionaliniu lygmeniu.

Dabartinė atitikties vertinimo sistema visų pirma turi būti tiksliai reglamentuota, siekiant užkrinti jos visišką veiksmingumą per visą programavimo laikotarpį. Ši veikla dar nebaigta, dėl to gali vėluoti išmokos ir vėliau dėl automatinio įsipareigojimų panaikinimo gali būti prarandamos lėšos.

Kontrolė įgyvendinimo laikotarpiu turi būti gerinama leidžiant atlikti *ad hoc* patikrinimus ir didinti pagalbą pirmo lygmens kontrolei, kurią atlieka vadovaujančios institucijos, siekiant laiku ištaisyti klaidas ir sumažinti bendrą klaidų koeficientą. Komisijos teikiamas mokymas ir vadovavimas turėtų būti sutelktas daugiau į šį lygmenį, kuriame daugiausia pažeidimų, ir visų pirma į tuos sektorius – neteisėtos išlaidos ir viešieji pirkimai, kuriuose nustatomas didžiausias pažeidimų procentas.

Dėl tų klaidų iš dalies kaltos per sudėtingos struktūrinių fondų reglamentavimo taisyklės. Sanglaudos politikai būdinga bendros atsakomybės sistema lemia tai, kad labai sunku aiškinti ir taikyti taisykles, nes dalyvauja daug subjektų. Tai rodo, kad reikia nustatyti tikrąją struktūrinių fondų pridėtinę vertę, tačiau kartu kyla pavojus, kad ir klaidų rizika bus didesnė.

Todėl taisyklės turėtų būti supaprastintos, siekiant užtikrinti naudotojams palankesnes procedūras ir neatbaidyti galimų paramos gavėjų nuo dalyvavimo projektuose.

Kartu Komisijai reikia imtis žinių skatintojos vaidmens žemesniaisiais valdymo lygmenimis, imantis ir reguliavimo, ir ne reguliavimo iniciatyvų – kai kurios jų jau veikia, tik jas reikia stiprinti.

Nacionalinėms ir regioninėms valdymo institucijoms turėtų būti užtikrintos didesnės investicijos į finansinę pagalbą ir mokymą, siekiant didinti už programų valdymą atsakingų institucijų pajėgumus ir taisyklių išmanymą. Reikėtų nustatyti investicijų į institucinius pajėgumus prioritetus, visų pirma naujosiose valstybėse narėse, kur ši praktika dar nauja.

Vidutinės trukmės laikotarpiu tai leistų į programų valdymą ir kontrolę įtraukti daugiau subnacionalinių institucijų, o Komisija prisiimtų gerokai sustiprintą koordinavimo vaidmenį.

Be priemonių, vykdomų pasitelkus veiksmų planą, reikėtų ir daugiau iniciatyvų:

- stiprinti Komisijos pagalbą vadovaujančioms institucijoms – atsižvelgiant į tai, kad dauguma klaidų atsiranda pirmuoju kontrolės lygmeniu – tiksliniais seminarais pareigūnams, atsakingiems už valdymą, rekomendacine medžiaga, pažangiosios patirties sklaida ir mokymais; turėtų būti nuolat stebimas faktinis mokymo priemonių, skirtų vadovaujančioms institucijoms, perdavimas, siekiant patikrinti, ar žinios iš tikrųjų perduotos ir ar taisyklės tinkamai taikomos;

- stiprinti bendradarbiavimą su nacionalinėmis audito institucijomis rengiant reguliarius susitikimus su Komisija, kad būtų keičiamasi atitinkamos kontrolės rezultatais; valstybės narės savo ruožtu turėtų laiku teikti ataskaitas, kad Komisija galėtų veiksmingai atlikti kontrolę;
- užtikrinti geresnį kontrolės lygmenų koordinavimą, siekiant išvengti audito dubliavimo ir per didelės kontrolės. Ilgalaikiu laikotarpiu dėl tokio geresnio koordinavimo Komisijoje turėtų atsirasti laisvų išteklių, kuriuos būtų galima skirti valdymo pagalbai;
- reikėtų sukurti duomenų perdavimo sistemą, panašią į naudojamą tarp valstybių narių ir Komisijos, tokia sistema turėtų būti sukurta ir tarp atitinkamų valdžios institucijų, tarpinių institucijų ir galutinių paramos gavėjų;
- reikėtų toliau plėsti finansinių inžinerinių priemonių, visų pirma JEREMIE ir JASPER iniciatyvų, potencialą, siekiant sudaryti sąlygas kokybiniams strateginiams projektams kurti bei privatiems subjektams ir kapitalui dalyvauti Europos projektuose. Kadangi dabar tomis priemonėmis dėl jų sudėtingumo per mažai naudojamosi, reikia labai skubių diskusijų dėl jų valdymo;
- didesnė įvairių fondų sanglauda Bendrijos lygmeniu leistų laikytis labiau integruoto požiūrio.

Kai kurios taisomosios priemonės turėtų būti skubiai įgyvendinamos, kad rezultatai būtų gauti jau einamuoju programavimo laikotarpiu. Kai kurios jų turės būti įgyvendintos ilgalaikiu laikotarpiu kaip politinių diskusijų dėl sanglaudos politikos rezultatas po 2013 m.

Visų pirma su paprastinimu susijęs darbas, pradėtas 2007 m. Komisijos darbo grupėje, turėtų būti sutelktas į viena vertus, pasiūlymus gerinti einamuoju įgyvendinimo laikotarpiu taikomą praktiką; kita vertus, turėtų būti pateikta daugiau pasiūlymų, kaip supaprastinti sanglaudos politikos veikimą: supaprastinimas turi tapti horizontaliuoju ir ilgalaikiu principu, įkvepiančiu visą būsimos sanglaudos politikos filosofiją.

Reikia rimtai apsvarstyti, kaip pagerinti struktūrinių fondų teikimo sistemų valdymą ir galiausiai padidinti jų veiksmingumą po 2013 m. Diskusijose su aukšto lygio grupe dėl būsimos sanglaudos politikos į šį aspektą turėtų būti rimtai atsižvelgiama, o Parlamentas turėtų būti aktyvus šių diskusijų dalyvis.