



EIROPAS PARLAMENTS

2009 - 2014

Reģionālās attīstības komiteja

1.3.2010

DARBA DOKUMENTS

par labu pārvaldību attiecībā uz ES reģionālo politiku: Eiropas Komisijas palīdzības un kontroles procedūras

Reģionālās attīstības komiteja

Referente: *Ramona Nicole Mănescu*

DT\806842LV.doc

PE439.328v01-00

LV

Ārējais tulkojums

LV

Pēdējās desmitgadēs dažās dalībvalstīs varas decentralizācija ir ievērojami palielinājusi reģionālo un vietējo iestāžu kompetenci Kopienas politikas īstenošanā.

Tas, ka ar Reformu līgumu vietējās subsidiaritātes princips ir iekļauts Kopienas tiesību aktos par dalītās kompetences politiku, tagad ļauj teritoriālajām iestādēm kā pilnīgi cienīgiem partneriem vairāk iesaistīties lēmumu pieņemšanas procesā gan politikas izstrādē, gan īstenošanā, piedaloties Kopienas mērķu sasniegšanā.

Šis svarīgais solis pretī labākai daudzlīmeņu pārvaldībai ir atbilde uz atkārtotiem Parlamenta aicinājumiem stiprināt vietējo iestāžu iesaistīšanos politikas veidošanā, vienmēr ņemot vērā dažādu valstu konstitucionālās vērtības.

Efektīva īstenošana lielā mērā ir atkarīga no tā, kā politika ir iecerēta; vietējo un reģionālo pašvaldību — kā tādu, kas vislabāk pārzina savas teritorijas un tās iedzīvotāju vajadzības — iesaistīšana jau šajā posmā ir labāku rezultātu garantija vēlākā posmā.

Līdz ar to, izstrādājot ES teritoriālās stratēģijas, ir būtiski veltīt īpašu uzmanību lēmumu pieņemšanas procesam pirmslikumdošanas posmā un pievienotajai vērtībai, ko piedāvā vietējā un reģionālajā līmenī īstenotā politika un paraugprakse.

Šīs pieejas īstenošanas priekšgalā ir kohēzijas politika: tās reģionālā dimensija un partnerības princips ir šīs politikas pievienotā vērtība un palīdz nodrošināt tās efektivitāti un ilgtspējību.

Reģionu komitejas Baltā grāmata par daudzlīmeņu pārvaldību

Ar Reģionu komitejas Balto grāmatu ir savlaicīgi uzsākta diskusija par kopēju izpratni attiecībā uz šo principu kā praktisku instrumentu lēmumu pieņemšanai Kopienas dalītās kompetences politikā.

Lai aplūkotu, kā daudzlīmeņu pārvaldības pieeju var labāk attīstīt kohēzijas politikas jomā, tiks izskatīti šādi aspekti.

- **Abas daudzlīmeņu pārvaldības dimensijas**, vertikālā — kā sadarbība starp dažādu līmeņu valdības iestādēm, ietverot ekonomiskos un sociālos partnerus, un horizontālā — starp viena līmeņa dalībniekiem, ir nepieciešamas, lai nodrošinātu daudzlīmeņu sadarbību starp iesaistītajām personām un integrētu pieeju politikas virzienu starpā.
- Skaidrāka partnerības principa definīcija atvieglotu **reālas partnerības** izveidošanu ar reģionālajām un vietējām varas iestādēm; īpaši ir jāstiprina vietējā līmeņa nozīme jau pašā ES debašu apspriešanas sākumposmā. Partnerības princips bieži vien nedarbojas vietējo iestāžu vājās iesaistīšanās dēļ.
- Debates par daudzlīmeņu pārvaldību ir cieši saistītas ar debatēm par **teritoriālo kohēziju**: vietējo dalībnieku iesaistīšana ES mērķu sasniegšanā ir priekšnosacījums, lai efektīvi īstenotu teritoriālo kohēziju. Baltā grāmata par teritoriālo kohēziju kā Zaļās grāmatas turpinājums būtu savlaicīgs instruments, kas izskaidrotu, kā īstenot teritoriālo kohēziju, izmantojot daudzlīmeņu pārvaldību turpmākajā reģionālajā politikā, un aizsāktu debates par nākamo tiesību aktu paketi.
- Nepieciešams labāk izmantot **teritoriālās sadarbības** potenciālu, lai veicinātu daudzlīmeņu sadarbību pāri valstu robežām. Pārrobežu reģioni ir neizmantots teritoriālais potenciāls un vieta politikas konverģencei. Turklāt teritoriālās sadarbības būtiskā loma ES2020 mērķu sasniegšanā ir uzsvērtā daudzās atbildēs uz nesen notikušo sabiedrisko apspriešanu. Tādi instrumenti kā Eiropas teritoriālās sadarbības grupa (ETSG) un Eiropas

teritoriālie līgumi, kas pamatoti uz *URBAN* un *LEADER* pieredzi, ir jāpopularizē kā līdzekļi pārrobežu pārvaldības sistēmu izveidošanai, un tiem jānodrošina dažādu politikas nostādņu piederība reģionālajam un vietējam līmenim. Tāpēc steidzami jānovērš šķēršļi, ko rada nepietiekama ETSG direktīvas transponēšana valstu līmenī.

- **Noteikumu vienkāršošana** Kopienas un valstu līmenī ir labākas pārvaldības priekšnoteikums kohēzijas politikā. Ar nesenajām izmaiņām Vispārējos ERAF noteikumos ir sperti ievērojami soļi šajā virzienā, bet vienkāršošana nav saistīta tikai ar tādu pagaidu un ārkārtas apstākli kā ekonomiskā krīze. Gluži pretēji, tai vajadzētu iedvesmot visu likumdošanu par struktūrfondiem nākotnē. Tāpat dalībvalstīm vajadzētu vienkāršot savus noteikumus, kuri ļoti bieži palielina administratīvo slogu, kāds nav paredzēts Kopienas noteikumos. Kā nepieciešams līdzsvarojums ir jāattīsta stingrākas vērtēšanas kultūra visos līmeņos, lai nodrošinātu efektīvu kontroli un izvairītos no kļūdām.
- Nākotnē jāturpina **Erasmus programma vietējiem un reģionālajiem pārstāvjiem**, nākamā budžeta apspriešanā tai piešķirot atbilstošu finansējumu un stiprinot tīklu veidošanu ar reģionālajām un vietējām iestādēm arī ar Reģionu komitejas palīdzību.
- **ES harta par daudzlīmeņu pārvaldību** var būt labs līdzeklis, lai veidotu kopīgu izpratni par Eiropas pārvaldību. Tās efektivitāte tomēr ir atkarīga no konkrētiem tās īstenošanai paredzētiem pasākumiem. Tāpēc ir steidzami jāpieņem rīcības plāns, tajā sīki aprakstot šos pasākumus.

Komisijas lomas stiprināšana

Ziņojuma otrajā daļā tiks analizēti kopīgās pārvaldības mehānismi, īpaši Eiropas Komisijas un dalībvalstu dažādās kompetences jomas, un apskatīts, kā uzlabot programmu īstenošanas sistēmas.

Eiropas Revīzijas palāta 2006. gada ziņojumā norādīja, ka kohēzijas politikas kontroles sistēmas nav pietiekami efektīvas un tām ir pārāk augsts kļūdu līmenis (12 %) atmaksājamos izdevumos. 2008. gada ziņojumā šie dati tika apstiprināti, uzrādot 11 % pārmērīgi kompensētu līdzekļu.

Patiesībā šī informācija pilnībā neatspoguļo reālo situāciju, jo tā ietver arī 2000.–2006. gada periodu, kad pašreizējās kontroles prasības nebija spēkā.

Tomēr, tā kā nav datu, lai pienācīgi novērtētu efektivitāti jaunajiem noteikumiem 2007.–2013. gadam, pašreizējais pieņēmums ir tāds, ka kļūdu līmenis struktūrfondos joprojām ir pārāk augsts un ka vēl jāiegulda pūles, lai uzlabotu kontroles sistēmu darbības efektivitāti.

2008. gada Komisijas Rīcības plāns tam, kā nostiprināt tās uzraudzības funkcijas, ietvēra virkni pasākumu, kurus Komisija veica, lai uzlabotu finansēšanas rezultātus, tostarp gan koriģējošus pasākumus, gan preventīvus pasākumus turpmākam periodam.

Šie pasākumi ziņojumā tiks analizēti, un tiks formulēti pirmie ieteikumi pašreizējam plānošanas periodam par to, kā pastiprināt Komisijas vadību kontroles un pārvaldības procedūrās kā Komisijas koordinējošo lomu kontroles posmā.

Ar vienu gadu programmas īstenošanā tiešām nepietiek, lai pilnībā novērtētu veikto pasākumu kopējo ietekmi. Tomēr Komisijas 2010. gada 18. februārī pieņemtajā paziņojumā par Rīcības plāna ietekmi ir jau konstatēti daži pozitīvi elementi, un tie tiks pienācīgi novērtēti.

Komisijas uzraudzība, kāda tā paredzēta šobrīd, uzskatāma par nepietiekamu un nevar aizstāt

neefektīvās kontroles sistēmas valstu līmenī, kas pastāvējušas daudzu gadu periodā. Komisijas revīzijas lomai vajadzētu būt lielākai programmu sākumā, bet valsts līmeņa nozīmei — īstenošanas posmā.

Pašreizējās sistēmas atbilstības novērtēšanai īpaši vajadzīga precizitāte, lai nodrošinātu tās pilnīgu efektivitāti visa plānošanas perioda laikā. Šis uzdevums vēl nav pabeigts, tādēļ varētu veidoties maksājumu kavēšanās un turpmāki finansiāli zaudējumi sakarā ar saistību automātisku pārtraukšanu.

Ir jāuzlabo kontrole īstenošanas laikā, stimulējot *ad hoc* pārbaudes un palielinot atbalstu pārvaldības iestāžu veiktajai pirmā līmeņa kontrolei, tā, lai savlaicīgi novērstu pārkāpumus un samazinātu kļūdu kopējo līmeni. Komisijas apmācībā un norādījumos vajadzētu pievērst lielāku uzmanību tieši šim līmenim, kurā kļūdas sastopamas procentuāli visvairāk, un jo īpaši neattiecināmo izdevumu un valsts iepirkuma jomām, jo tajās ir konstatēta procentuāli lielākā daļa pārkāpumu.

Daļēji pie šīm kļūdām var vainot pārāk sarežģītos noteikumus, kas regulē struktūrfondus. Kohēzijas politikai raksturīgā dalītās pārvaldības sistēma ir saistīta ar augstu sarežģītības pakāpi noteikumu interpretācijā un piemērošanā, jo tajā ir iesaistīts liels skaits personu. Protams, tas veido šo struktūrfondu reālu pievienoto vērtību, bet rada arī lielāku kļūdu risku.

Tādēļ noteikumi ir jāvienkāršo, lai nodrošinātu lietotājiem draudzīgas procedūras, nevis atturētu potenciālos saņēmējus piedalīties projektos.

Tai pat laikā Komisijai ir jāpastiprina sava loma zināšanu novadīšanā līdz zemākiem pārvaldes līmeņiem gan ar reglamentējošām, gan nereglamentējošām iniciatīvām, no kurām dažas jau tiek īstenotas, bet ir jāuzlabo.

Jānodrošina lielāks ieguldījums finansiālajā palīdzībā un apmācībā valstu un reģionālajām pārvaldes iestādēm, lai paaugstinātu kompetenci un zināšanas par noteikumiem tām iestādēm, kuras atbild par programmas pārvaldību. Īpaši jaunajās dalībvalstīs, kur šī prakse vēl ir neilgu laiku, ieguldījumiem institucionālās kapacitātes celšanā ir jābūt prioritāriem.

Tas ļautu vidējā termiņā vairāk vietējo pašvaldību iesaistīt programmu vadībā un kontrolē, Komisijai uzņemoties drīzāk pastiprinātas koordinēšanas lomu.

Līdzās pasākumiem, kas tiek veikti saskaņā ar Rīcības plānu, būtu jāpastiprina turpmākas iniciatīvas:

- ņemot vērā, ka kļūdas lielākoties tiek pieļautas pirmā līmeņa kontrolē, ar mērķtiecīgiem semināriem, metodiskām norādēm, labākās prakses apriti un to ierēdņu apmācību, kuri atbild par pārvaldību, jāpastiprina Komisijas palīdzība pārvaldības iestādēm; ir jāizveido pastāvīga uzraudzība pār to, kā reāli notiek pārvaldības iestāžu apmācības pasākumi, ar mērķi pārbaudīt, vai zināšanas tiek faktiski nodotas un noteikumi pareizi piemēroti;
- sadarbības uzlabošana ar valstu revīzijas iestādēm, rīkojot regulāras sanāksmes ar Komisiju, lai dalītos pieredzē par attiecīgo kontroles pasākumu rezultātiem; dalībvalstīm no savas puses savlaicīgi jāiesniedz ziņojumi, lai Komisija varētu efektīvi īstenot savu kontroli;
- nodrošināt labāku koordināciju starp kontroles līmeņiem, lai izvairītos no revīziju dublēšanās un pārmērīgas kontroles. Ilgtermiņā šāda uzlabota koordinēšana ļautu ietaupīt Komisijas resursus, kurus novirzītu pārvaldības atbalsta pastiprināšanai;

- datu nodošanas sistēma, kas līdzīga datu nodošanas sistēmai starp dalībvalstīm un Komisiju, būtu jāizveido arī starp attiecīgajām iestādēm, starpniecības iestādēm un tiešajiem atbalsta saņēmējiem katrā dalībvalstī;
- finansēšanas tehnikas instrumentu, īpaši *JEREMIE* un *JASPERS*, potenciāls būtu jāturpina attīstīt tā, lai attiecīgi veicinātu kvalitatīvu stratēģisko projektu sagatavošanu un privāto dalībnieku un kapitāla līdzdalību Eiropas projektos. To izmantošana pašlaik ir nepietiekama sakarā ar to pārmērīgo sarežģītību, tādēļ diskusija par to pārvaldību ir ļoti steidzama;
- labāka saskaņotība starp dažādu fondu noteikumiem Kopienas līmenī ļautu panākt integrētāku pieeju.

Daži korektīvie pasākumi jāīsteno nekavējoties, lai panāktu rezultātus jau pašreizējā plānošanas periodā. Savukārt citi ieviešami ilgtermiņā pēc augsta līmeņa politiskajām debatēm par kohēzijas politiku no 2013. gada.

2007. gadā Komisijas darba grupas ietvaros sāktajam vienkāršošanas darbam vajadzētu būt vērstam, no vienas puses, uz ierosinājumiem, kā uzlabot praksi pašreizējā izpildes periodā, no otras puses, uz turpmāku priekšlikumu izvirzīšanu, lai vienkāršotu kohēzijas politikas darbību: vienkāršošanai jāklūst par horizontālu un ilglaicīgu principu, kas iedvesmo turpmākās kohēzijas politikas filozofiju kopumā.

Nopietni jāpārdomā, kā uzlabot struktūrfondu pārvaldību un līdz ar to piešķiršanas sistēmas efektivitāti laika posmā pēc 2013. gada. Augsta līmeņa darba grupas diskusijās par kohēzijas politikas nākotni šis aspekts nopietni jāņem vērā, un Parlamentam ir aktīvi jāiesaistās šajās debatēs.