



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Rozwoju Regionalnego

1.3.2010

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie dobrego sprawowania rządów w odniesieniu do polityki regionalnej UE: procedury wsparcia i kontroli przez Komisję Europejską

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawca: Ramona Nicole Mănescu

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci decentralizacja władzy w kilku państwach członkowskich znacznie wzmocniła kompetencje władz regionalnych i lokalnych w realizacji strategii politycznych Wspólnoty.

Włączenie do prawa wspólnotowego pomocniczości na szczeblu niższym niż krajowy na mocy traktatu reformującego w odniesieniu do strategii politycznych objętych kompetencjami dzielonymi pozwala obecnie władzom terytorialnym, jako równoprawnym partnerom uczestniczącym w realizacji celów Wspólnoty, na głębsze zaangażowanie w proces podejmowania decyzji dotyczących zarówno projektowania, jak i wdrażania strategii politycznych.

Ten ważny krok w kierunku udoskonalenia wielopoziomowego sprawowania rządów stanowi odpowiedź na wielokrotnie ponawiane apele Parlamentu o wzmocnienie zaangażowania władz szczebla niższego niż krajowy w formułowanie strategii politycznych, odbywające się zawsze z poszanowaniem poszczególnych kompetencji zapisanych w konstytucjach krajowych.

Skuteczne wdrożenie jest w znacznym stopniu uzależnione od sposobu formułowania strategii politycznych; zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych także na tym etapie – jako organów najlepiej zorientowanych w potrzebach danego terytorium i jego mieszkańców – zapewnia lepsze rezultaty na dalszych etapach.

W związku z powyższym niezwykle istotne jest położenie nacisku na przedlegislacyjny etap procesu podejmowania decyzji i na wartość dodaną, jaką strategii politycznej i najlepsze praktyki wdrażane na szczeblu lokalnym i regionalnym wnoszą w rozwój strategii terytorialnych w UE.

Zapowiedź stosowania tego podejścia stanowi polityka spójności: jej wymiar regionalny i stosowanie zasady partnerstwa stanowią jej wartość dodaną i przyczyniają się do zapewnienia skuteczności i zrównoważonego charakteru polityki.

Biała księga Komitetu Regionów w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów

Biała księga Komitetu Regionów w odpowiednim momencie zapoczątkowała debatę na temat wspólnej interpretacji tej zasady jako praktycznego instrumentu podejmowania decyzji w odniesieniu do strategii politycznych Wspólnoty objętych kompetencjami dzielonymi.

Analiza tego, jak można lepiej rozwijać podejście zakładające wielopoziomowe sprawowanie rządów w dziedzinie polityki spójności, obejmie rozpatrzenie poniższych aspektów.

- **Oba wymiary wielopoziomowego sprawowania rządów**, pionowy – obejmujący współpracę pomiędzy różnymi szczeblami władzy z udziałem zainteresowanych podmiotów gospodarczych i społecznych – oraz poziomy, wśród podmiotów na tym samym szczeblu, są konieczne, aby zagwarantować wielopoziomą współpracę podmiotów i zintegrowane podejście w obrębie strategii politycznych.
- Bardziej czytelne zdefiniowanie zasady partnerstwa ułatwiłoby ustanawianie **prawdziwych partnerstw** z władzami regionalnymi i lokalnymi; w szczególności należy wzmocnić rolę szczebla lokalnego i konsultacje z nim począwszy od wczesnego etapu negocjacji w ramach debat w UE. Zasada partnerstwa niejednokrotnie nie działa z powodu niewystarczającego zaangażowania władz lokalnych.
- Debata na temat wielopoziomowego sprawowania rządów jest ściśle powiązana z debatą dotyczącą **spójności terytorialnej**: zaangażowanie podmiotów na szczeblu niższym niż

krajowy w realizację celów UE stanowi warunek konieczny skutecznego wdrażania spójności terytorialnej. Opublikowanie białej księgi na temat spójności terytorialnej po zielonej księdze nastąpiłoby we właściwym momencie; biała księga stanowiłaby instrument wyjaśniający, jak wdrażać spójność terytorialną poprzez wielopoziomowe sprawowanie rządów w ramach przyszłej polityki regionalnej oraz dostarczyłaby materiału do debaty na temat następnego pakietu legislacyjnego.

- Należy lepiej wykorzystać potencjał **współpracy terytorialnej**, aby wspierać wielopoziomową współpracę ponad granicami krajów. Regiony transgraniczne dysponują niewykorzystanym potencjałem terytorialnym i stanowią miejsce konwergencji strategii politycznych. Ponadto w wielu odpowiedziach na niedawne konsultacje społeczne podkreślano kluczową rolę współpracy terytorialnej w osiągnięciu celów UE 2020. Należy wspierać instrumenty takie jak EUWT i europejskie pakt terytorialne w oparciu o doświadczenia w ramach inicjatyw URBAN i LEADER jako narzędzia służące ustanowieniu systemów transgranicznego sprawowania rządów i zagwarantowania odpowiedzialności za poszczególne strategie polityczne na szczeblu regionalnym i krajowym. W związku z powyższym należy w trybie pilnym zlikwidować przeszkody wynikające z braku transpozycji dyrektywy EUWT na szczeblu krajowym.
- **Uproszczenie przepisów** na szczeblu wspólnotowym i krajowym stanowi warunek konieczny lepszego sprawowania rządów w przypadku polityki spójności. Niedawne zmiany rozporządzenia ogólnego i rozporządzenia w sprawie EFRR stanowiły ważne kroki w tym kierunku, jednak uproszczenie nie powinno być związane wyłącznie z wydarzeniem o charakterze nadzwyczajnym i przejściowym, takim jak kryzys gospodarczy. Wręcz przeciwnie: w przyszłości powinno inspirować całe prawodawstwo dotyczące funduszy strukturalnych. Państwa członkowskie także powinny uprościć swoje przepisy krajowe, które bardzo często wprowadzają obciążenia administracyjne niewymagane przepisami wspólnotowymi. Jako konieczną przeciwwagę należy ukształtować silniejszą kulturę oceny na wszystkich szczeblach, aby zapewnić skuteczne kontrole i unikać błędów.
- W przyszłości należy kontynuować **program Erasmus dla przedstawicieli regionalnych i lokalnych**, przydzielając odpowiednie środki w ramach następnych negocjacji w sprawie budżetu i wzmacniając tworzenie sieci kontaktów z władzami regionalnymi i lokalnymi, także za pośrednictwem Komitetu Regionów.
- **Karta UE w sprawie wielopoziomowego sprawowania rządów** może stanowić dobry instrument służący stworzeniu wspólnej interpretacji europejskiego sprawowania rządów. Jej skuteczność zależy jednak od opracowania konkretnych środków służących jej wdrożeniu. W związku z powyższym należy w trybie pilnym przyjąć plan działania zawierający szczegółowy opis tych środków.

Wzmocnienie roli Komisji

Druga część sprawozdania będzie zawierała analizę mechanizmów zarządzania dzielonego, w szczególności poszczególnych kompetencji Komisji Europejskiej i państw członkowskich oraz możliwości ulepszenia systemu w odniesieniu do wdrażania programów.

W sprawozdaniu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego za 2006 r. stwierdzono, że działające systemy kontroli dotyczące polityki spójności nie były dość skuteczne, a poziom błędów w odniesieniu do wydatków, za które dokonano zwrotu, był zbyt wysoki (12%). W sprawozdaniu rocznym za 2008 r. potwierdzono te dane, a odsetek nienależnie wypłaconych kwot wyniósł 11%.

W rzeczywistości dane te nie odzwierciedlają w pełni faktycznej sytuacji, ponieważ obejmują też okres 2000–2006, kiedy nie obowiązywały obecne wymogi dotyczące kontroli.

Jednak z uwagi na brak danych umożliwiających właściwą ocenę skuteczności nowych przepisów na lata 2007–2013 obecnie przyjęto założenie, że poziom błędu w przypadku funduszy strukturalnych jest wciąż zbyt wysoki i należy podjąć dalsze działania mające na celu poprawę skuteczności systemów kontroli.

W planie działania na rzecz umocnienia nadzoru Komisji z 2008 r. zawarto szereg działań podjętych przez Komisję w celu ulepszenia wyników funduszy, obejmujących zarówno działania naprawcze, jak i środki zapobiegawcze na przyszłość.

Sprawozdanie będzie zawierało analizę tych działań i pierwsze zalecenia dotyczące obecnego okresu programowania mające na celu umocnienie wskazówek Komisji dotyczących procedur kontroli i zarządzania oraz wzmocnienia roli koordynującej Komisji na etapie kontroli.

Rok przeznaczony na wdrożenie programu to zbyt mało, by w pełni ocenić ogólny wpływ wykonanych działań. W komunikacie w sprawie skutków planu działania przyjętym przez Komisję w dniu 18 lutego 2010 r. można jednak dopatrzeć się już pewnych obiecujących elementów, które zostaną należycie ocenione.

Uznano, że nadzór Komisji w obecnie przewidzianej formie jest niewystarczający i nie może zrekompensować nieskuteczności systemów kontroli na szczeblu krajowym przez cały wieloletni okres. Rola kontrolna Komisji powinna być silniejsza na początku programów, natomiast władze na szczeblu krajowym powinny odgrywać większą rolę podczas etapu wdrażania.

W szczególności obecny system oceny zgodności wymaga dostosowania, aby zapewnić jego pełną skuteczność przez cały okres programowania. Proces ten nie został jeszcze zakończony, co może doprowadzić do opóźnień w płatnościach, a następnie utraty funduszy spowodowanej automatycznym anulowaniem zobowiązań.

Należy ulepszyć kontrolę podczas wdrażania, wzmagając kontrole ad hoc i zwiększając wsparcie dla kontroli pierwszego szczebla prowadzonych przez instytucje zarządzające, aby w porę korygować nieprawidłowości i zmniejszyć ogólny poziom błędów. Szkolenia i wskazówki Komisji powinny w większym stopniu koncentrować się na tym szczeblu, na którym występuje największy odsetek błędów, w szczególności na tych sektorach – wydatkach niekwalifikowalnych i zamówieniach publicznych – w których wykrywa się najwyższy odsetek nieprawidłowości.

Do pewnego stopnia przyczyną tych błędów są zbyt zawile przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. System zarządzania dzielonego, którym charakteryzuje się polityka spójności, oznacza złożoność interpretacji i stosowanych przepisów, co jest związane z dużą liczbą zaangażowanych podmiotów. Stanowi to rzeczywistą wartość dodaną funduszy strukturalnych, ale także powoduje większe ryzyko błędu.

W związku z powyższym należy uprościć przepisy, aby zapewnić procedury, które będą bardziej przyjazne dla użytkowników, i nie będą zniechęcać potencjalnych beneficjentów do udziału w projektach.

Jednocześnie Komisja musi zwiększyć swoją rolę w zakresie napędzania wiedzy w kierunku niższych poziomów sprawowania rządów, za pośrednictwem inicjatyw regulacyjnych i inicjatyw o innym charakterze; niektóre takie inicjatywy już istnieją i wymagają

wzmocnienia.

Należy zapewnić wyższe nakłady zarówno na wsparcie finansowe, jak i na szkolenia dla administracji krajowych i regionalnych, aby zwiększyć zdolności i znajomość przepisów wśród władz odpowiedzialnych za zarządzanie programami. W szczególności w nowych państwach członkowskich, gdzie praktyka ta jest wciąż nowa, należy nadać priorytet inwestycjom w zdolności instytucjonalne.

W perspektywie średnioterminowej pozwoliłoby to na zaangażowanie większej liczby władz szczebla niższego niż krajowy w zarządzanie programami i ich kontrolę, przy czym Komisja powinna przyjąć wzmocnioną rolę koordynującą.

Poza środkami wprowadzonymi za pośrednictwem programu działania należy także podjąć dalsze inicjatywy, obejmujące:

- wzmocnienie wsparcia Komisji dla instytucji zarządzających – z uwagi na to, że większość błędów występuje podczas kontroli pierwszego szczebla – poprzez ukierunkowane warsztaty, wytyczne, rozpowszechnianie najlepszych praktyk i szkolenie urzędników odpowiedzialnych za zarządzanie; należy zadbać o stałe monitorowanie rzeczywistego transferu środków szkoleniowych skierowanych do instytucji zarządzających, aby sprawdzić, czy wiedza jest rzeczywiście przekazywana, a przepisy prawidłowo stosowane;
- udoskonalenie współpracy z krajowymi instytucjami kontroli poprzez regularne spotkania z Komisją mające na celu wymienienie się wynikami odpowiednich kontroli; ze swojej strony państwa członkowskie powinny przedkładać sprawozdania na czas, aby Komisja mogła skutecznie przeprowadzić swoje kontrole;
- zapewnienie lepszej koordynacji pomiędzy szczeblami kontroli, aby unikać powielania kontroli i nadmiernych kontroli. W perspektywie długoterminowej ulepszona koordynacja uwolniłaby w Komisji zasoby, które można by przeznaczyć na zwiększenie wsparcia po stronie zarządzania;
- ustanowienie systemu transferu danych pomiędzy właściwymi władzami, podmiotami pośredniczącymi i beneficjentami końcowymi w poszczególnych państwach członkowskich na wzór systemu istniejącego pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją;
- dalszy rozwój potencjału instrumentów inżynierii finansowej, zwłaszcza JEREMIE i JASPERS, umożliwiające, odpowiednio, rozwój projektów strategicznych wysokiej jakości oraz udział podmiotów i kapitału prywatnego w projektach europejskich. Ich obecne niepełne wykorzystanie spowodowane nadmierną zawilóścią sprawia, że debata na temat zarządzania nimi jest bardzo pilną kwestią;
- większa spójność przepisów dotyczących poszczególnych funduszy na szczeblu wspólnotowym umożliwiłaby bardziej zintegrowane podejście.

Niektóre środki naprawcze powinny zostać wdrożone natychmiast, aby przyniosły wyniki jeszcze w obecnym okresie programowania. Innymi środkami należy zająć się w dłuższej perspektywie, w związku z wynikami debaty na temat polityki spójności po 2013 r., mającej wysoce polityczny charakter.

W szczególności prace nad uproszczeniem, rozpoczęte w 2007 r. w ramach grupy zadaniowej

Komisji, powinny skoncentrować się z jednej strony na sugestiach dotyczących ulepszenia praktyk w obecnym okresie wdrażania, a z drugiej strony na przedstawieniu dalszych wniosków dotyczących uproszczenia funkcjonowania polityki spójności: uproszczenie powinno stać się horyzontalną i trwałą zasadą inspirującą całą filozofię przyszłej polityki spójności.

Konieczna jest poważna refleksja nad tym, jak ulepszyć sprawowanie rządów, a co za tym idzie skuteczność systemu wykorzystania funduszy strukturalnych w okresie po 2013 r. Należy poważnie wziąć pod uwagę ten aspekt podczas rozmów w ramach Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności, a Parlament powinien aktywnie uczestniczyć w tej debacie.