



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

---

*Comisia pentru dezvoltare regională*

---

1.3.2010

## **DOCUMENT DE LUCRU**

privind buna guvernare în contextul politicii regionale a UE: procedurile de asistență și control ale Comisiei Europene

Comisia pentru dezvoltare regională

Raportoare: Ramona Nicole Mănescu

În ultimele decenii, descentralizarea puterilor în câteva state membre a consolidat în mod considerabil competențele autorităților regionale și locale în ceea ce privește punerea în practică a politicilor comunitare.

Integrarea, prin Tratatul de reformă, a subsidiarității regionale în dreptul comunitar pentru politicile care țin de competența comună permite astăzi autorităților teritoriale să fie mai implicate în procesul de luare de decizii, atât pentru elaborarea, cât și pentru punerea în aplicare a politicilor, în calitate de parteneri demni de respect, care participă la îndeplinirea obiectivelor comunitare.

Acest pas important către o mai bună guvernanta pe mai multe niveluri răspunde unor solicitări repetate din partea Parlamentului de a consolida implicarea autorităților locale și regionale în elaborarea de politici, respectând mereu diferitele bunuri constituționale naționale.

O punere în aplicare eficientă depinde foarte mult de modul în care sunt concepute politicile; implicarea autorităților locale și regionale în această fază – acestea fiind cele care cunosc cel mai bine nevoile teritoriului și ale populației – este, de asemenea, o garanție în ceea ce privește obținerea unor rezultate mai eficiente într-o etapă ulterioară.

În consecință, este esențial să se pună accentul pe etapa pre-legislativă a procesului de luare de decizii și pe valoarea adăugată oferită de politicile și de cele mai bune practici puse în aplicare la nivel local și regional în dezvoltarea strategiilor teritoriale în UE.

Politica de coeziune este pionieră în aplicarea acestei abordări: dimensiunea sa regională și aplicarea principiului parteneriatului reprezintă valoarea adăugată a acesteia și contribuie la asigurarea eficienței și durabilității sale.

### ***Cartea albă a Comitetului Regiunilor privind guvernanta pe mai multe niveluri***

Cartea albă a Comitetului Regiunilor a deschis o dezbatere de actualitate privind înțelegerea uniformă a acestui principiu ca instrument practic pentru luarea de decizii în cadrul politicilor comunitare care țin de competența comună.

Următoarele aspecte vor fi luate în considerare pentru a se vedea în ce mod guvernanta pe mai multe niveluri poate fi dezvoltată mai bine în domeniul politicii de coeziune:

- **Ambele dimensiuni ale guvernantei pe mai multe niveluri**, cea verticală – cooperarea dintre autoritățile diferitelor niveluri ale guvernantei, inclusiv părțile economice și sociale interesate – și cea orizontală, între actori de același nivel, sunt necesare pentru a asigura o cooperare pe mai multe niveluri între actori și o abordare integrată a politicilor.
- O definiție mai clară a principiului parteneriatului ar facilita instituirea unor **parteneriate reale** cu autoritățile regionale și locale; în particular, rolul și consultările cu nivelul local trebuie să fie consolidate de la începutul negocierilor privind dezbaterile la nivelul UE. Deseori, principiul parteneriatului nu funcționează din cauza implicării reduse a autorităților locale.
- Dezbaterea privind guvernanta pe mai multe niveluri este legată strict de cea privind **coeziunea teritorială**: implicarea actorilor locali și regionali în îndeplinirea obiectivelor UE este o condiție prealabilă a punerii eficiente în aplicare a coeziunii teritoriale. O carte albă privind coeziunea teritorială care să urmeze cărții verzi ar reprezenta un instrument oportun pentru clarificarea modului de punere în aplicare a coeziunii teritoriale, printr-o

governanță pe mai multe niveluri, în viitoarea politică regională și ar alimenta dezbateră privind următorul pachet legislativ.

- Potențialul **cooperării teritoriale** trebuie să fie mai bine exploatat pentru a promova cooperarea pe mai multe niveluri dincolo de granițele naționale. Regiunile transfrontaliere dețin un potențial teritorial neutilizat și reprezintă un loc de convergență a politicilor. În plus, rolul esențial al cooperării teritoriale în atingerea obiectivelor UE 2020 a fost evidențiat în multe dintre răspunsurile date în cadrul recenteii consultări publice. Instrumente precum GECT (Gruparea europeană de cooperare teritorială) și pactele teritoriale europene, bazate pe experiențele URBAN și LEADER, ar trebui să fie promovate ca instrumente de instituire a unor sisteme de governanță transfrontalieră și de asigurare a însușirii diferitelor politici la nivel regional și local. Prin urmare, obstacolele care rezultă din netranspunerea Directivei privind GECT la nivel național trebuie să fie înlăturate în cel mai scurt timp.
- **Simplificarea normelor** la nivel comunitar și național este o condiție prealabilă pentru o governanță mai bună în politica de coeziune. Modificările recente ale regulamentului general și ale regulamentului FEDER au reprezentat pași importanți în această direcție, dar simplificarea nu ar trebui să fie legată doar de un eveniment temporar și ieșit din comun cum este criza economică. Dimpotrivă, aceasta ar trebui să inspire în viitor întreaga legislație a fondurilor structurale. De asemenea, statele membre ar trebui să își simplifice dispozițiile naționale care, foarte frecvent, adaugă sarcini administrative care nu sunt impuse de normele comunitare. Ca o contrapondere necesară, trebuie dezvoltată la toate nivelurile o cultură mai solidă a evaluării pentru a asigura controale eficiente și pentru a evita erorile.
- **Programul Erasmus pentru reprezentanții locali și regionali** ar trebui să fie continuat în viitor prin alocarea unor fonduri suficiente în cadrul viitoarelor negocieri privind bugetul și prin consolidarea legăturilor cu autoritățile locale și regionale și prin intermediul Comitetului Regiunilor.
- **Carta UE privind governanța pe mai multe niveluri** poate reprezenta un instrument bun de dezvoltare a unei înțelegeri reciproce a guvernantei europene. Cu toate acestea, eficiența ei depinde de instituirea unor măsuri concrete de punere în aplicare. Prin urmare, un plan de acțiune care să descrie în detaliu aceste măsuri ar trebui adoptat de urgență.

### ***Consolidarea rolului Comisiei***

Cea de-a doua parte a raportului va analiza mecanismele gestiunii repartizate, îndeosebi diferitele responsabilități ale Comisiei Europene și ale statelor membre, și va căuta soluții de îmbunătățire a sistemului în ceea ce privește punerea în aplicare a programelor.

Raportul din 2006 al Curții de Conturi Europene a arătat că sistemele de control în vigoare în ceea ce privește politica de coeziune nu erau suficient de eficiente, cu o rată de eroare prea mare (12%) în ceea ce privește cheltuielile rambursate. Raportul anual din 2008 a confirmat aceste date, 11% din fonduri fiind rambursate în mod nejustificat.

Într-adevăr, aceste date nu reflectă pe deplin situația reală, din moment ce ele includ și perioada 2000-2006, când nu erau în vigoare cerințele de control actuale.

Cu toate acestea, în lipsa datelor necesare pentru evaluarea în mod adecvat a eficacității noilor dispoziții pentru 2007 – 2013, presupunerea actuală este aceea că nivelul de eroare în cazul fondurilor structurale este în continuare prea ridicat și că trebuie făcute mai multe eforturi în

legătură cu îmbunătățirea eficienței sistemelor de control.

Planul de acțiune al Comisiei din 2008 privind modalitatea de consolidare a rolului său în materie de supraveghere a înglobat o serie de măsuri luate de Comisie în vederea îmbunătățirii performanței fondurilor, incluzând atât măsuri de corecție, cât și măsuri preventive pentru viitor.

Aceste măsuri vor fi analizate în raport și va fi propusă o primă serie de recomandări pentru perioada actuală de programare, referitoare la modalitățile de consolidare a îndrumărilor din partea Comisiei în ceea ce privește procedurile de control și gestionare și la modalitățile de întărire a rolului de coordonare al Comisiei în faza de control.

Într-adevăr, aplicarea pe o perioadă de un an a programului nu este suficient pentru a evalua complet impactul general al măsurilor întreprinse. Cu toate acestea, în comunicarea privind impactul planului de acțiune adoptat de către Comisie la 18 februarie 2010 se regăsesc deja câteva elemente încurajatoare și acestea vor fi evaluate în mod corespunzător.

Așa cum este prevăzută în prezent, o supraveghere din partea Comisiei este considerată a fi insuficientă și nu poate înlocui sisteme ineficiente de control la nivel național care persistă pe parcursul întregii perioade multianuale. Rolul de audit al Comisiei ar trebui să fie mai puternic la începutul programelor, iar nivelul național ar trebui să joace un rol mai important în timpul fazei de punere în aplicare.

Sistemul actual de evaluare a conformității, mai ales, necesită ajustări pentru a asigura o maximă eficiență a acestuia pe parcursul întregii perioade de programare. Acest exercițiu nu a fost finalizat încă, ceea ce ar putea duce la întâzieri în efectuarea plăților și pierderea ulterioară de fonduri din cauza dezangajării automate.

Controlul pe parcursul punerii în aplicare trebuie să fie îmbunătățit prin potențarea verificărilor ad hoc și prin sporirea asistenței în cazul controlului la primul nivel realizat de autoritățile de gestiune (MA-uri) pentru a corecta neregularitățile într-o manieră rapidă și a reduce rata globală de eroare. Formarea și îndrumarea din partea Comisiei ar trebui să se concentreze mai mult asupra acestui nivel, la care se înregistrează cel mai mare procentaj de eroare, și îndeosebi asupra acelor sectoare – cheltuielile neeligibile și achizițiile publice – în care este detectat cel mai mare procentaj de neregularități.

Normele prea complicate care guvernează fondurile structurale sunt parțial responsabile pentru aceste erori. Sistemul de gestionare repartizată care caracterizează politica de coeziune implică un grad înalt de complexitate în interpretarea și aplicarea normelor, dat fiind numărul mare de actori implicați. Acest lucru reprezintă, într-adevăr, adevărata valoare adăugată a fondurilor structurale, dar produce, de asemenea, un risc mai mare de eroare.

Prin urmare, normele ar trebui să fie simplificate pentru a asigura proceduri mai accesibile pentru utilizatori și pentru a nu descuraja beneficiarii potențiali de la participarea la proiecte.

În același timp, Comisia trebuie să-și consolideze rolul de lider în ceea ce privește cunoștințele, la nivelurile inferioare ale guvernantei, atât prin inițiative de reglementare, cât și prin inițiative nenormative – fiind necesară intensificarea unora dintre acestea, care sunt deja în vigoare.

Ar trebui să fie asigurate investiții mai mari atât în asistență financiară, cât și în formare pentru ca administrațiile naționale și regionale să sporească capacitățile și cunoașterea normelor de către autoritățile responsabile de gestionarea programului. Investițiile în ceea ce

privește capacitatea instituțională ar trebui să devină o prioritate, mai ales în noile state membre, unde această practică este încă nouă.

Acest lucru ar permite pe termen mediu o implicare a mai multor autorități locale și regionale în gestionarea și controlul programelor, Comisia asumându-și mai degrabă un rol de coordonare consolidat.

Pe lângă măsurile luate prin planul de acțiune, ar trebui intensificate și alte inițiative:

- consolidarea asistenței oferite de Comisie MA-urilor – dat fiind faptul că majoritatea erorilor apar la primul nivel de control – prin ateliere specializate, note orientative, difuzarea celor mai bune practici și formarea funcționarilor responsabili cu gestionarea; ar trebui să fie introdusă o monitorizare permanentă a transferului real de măsuri de formare destinate MA-urilor, pentru a verifica dacă cunoștințele sunt transmise într-adevăr mai departe și dacă normele sunt aplicate în mod corect;
- sporirea cooperării cu autoritățile naționale de audit prin reuniuni periodice cu Comisia pentru a face schimb de rezultate ale controalelor respective; la rândul lor, statele membre ar trebui să prezinte rapoartele la timp, astfel încât Comisia să poată realiza controalele în mod eficient;
- asigurarea unei mai bune coordonări între nivelurile de control existente pentru a evita duplicarea auditurilor și supracontrolul. Pe termen lung, această coordonare îmbunătățită ar elibera resursele din cadrul Comisiei pentru ca acestea să fie mai degrabă destinate potențării asistenței pe partea de gestionare;
- de asemenea, ar trebui să fie stabilit un sistem de transfer de date similar celui care există între statele membre și Comisie, între autoritățile relevante, organismele intermediare și beneficiarii finali din fiecare stat membru;
- potențialul instrumentelor de inginerie financiară, mai ales JEREMIE și JASPERS, ar trebui dezvoltat în continuare pentru a permite elaborarea de proiecte strategice calitative și, respectiv, participarea actorilor și a capitalurilor private la proiectele europene. Faptul că, în momentul de față, acestea sunt insuficient utilizate din cauza complexității lor excesive face ca dezbaterea privind guvernarea lor să fie foarte urgentă;
- o mai bună coerență în normele diferitelor fonduri la nivel comunitar ar permite o abordare mai integrată.

\*\*\*

Anumite măsuri de corecție ar trebui puse imediat în aplicare pentru a produce deja rezultate în perioada de programare curentă. Altele trebuie abordate pe termen mai lung, ca rezultat al unei dezbateri prin excelență politică privind politica de coeziune după 2013.

Îndeosebi activitatea privind simplificarea, inițiată în 2007 în cadrul grupului operativ al Comisiei, ar trebui să se concentreze pe de o parte asupra sugestiilor de îmbunătățire a practicilor în perioada curentă de punere în aplicare; pe de altă parte, ar trebui prezentate propuneri suplimentare de simplificare a funcționării politicii de coeziune: simplificarea trebuie să devină un principiu orizontal și de durată, care să inspire întreaga filosofie a viitoarei politici de coeziune.

Este necesară o reflecție serioasă asupra modului în care poate fi îmbunătățită guvernarea și, în consecință, asupra eficienței sistemului de distribuție a fondurilor structurale pentru

perioada de după 2013. Discuțiile din cadrul Grupului la nivel înalt privind viitorul politicii de coeziune ar trebui să ia în mod serios acest aspect în considerare și Parlamentul ar trebui să fie implicat activ în această dezbateră.