



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Odbor za regionalni razvoj

1.3.2010

DELOVNI DOKUMENT

o dobrem upravljanju v regionalni politiki EU: postopki, s katerimi Komisija zagotavlja pomoč in nadzor

Odbor za regionalni razvoj

Poročevalka: Ramona Nicole Mănescu

V zadnjih desetletjih je decentralizacija oblasti v številnih državah članicah znatno okrepila pristojnosti regionalnih in lokalnih oblasti pri izvajanju politik Skupnosti.

S pogodbo o reformi je bila v pravo Skupnosti vključena podnacionalna subsidiarnost za politike deljene pristojnosti, kar danes ozemeljskim oblastem omogoča večjo vključenost v proces odločanja tako pri snovanju kot tudi pri izvajanju politik, tako da kot enakovredni partnerji sodelujejo pri doseganju ciljev Skupnosti.

Ta pomemben korak k boljšemu upravljanju na več ravneh je odgovor na ponavljajoče se zahteve Parlamenta po okrepitvi vloge podnacionalnih oblasti pri oblikovanju politik ob hkratnem spoštovanju različnih nacionalnih ustavnih ureditev.

Učinkovito izvajanje je močno odvisno od tega, kako so politike zasnovane; sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti, ki najboljše poznajo potrebe svojih ozemelj in njihovih prebivalcev, na tej stopnji zagotavlja bolj učinkovite rezultate kasneje.

Zato je bistveno pripisati večji pomen predzakonodajni stopnji procesa odločanja ter dodani vrednosti, ki jo izvajanje politik in najboljših praks na lokalni in regionalni ravni prinaša razvoju ozemeljskih strategij v Evropski uniji.

Tak pristop je kot prva uporabljala kohezijska politika: regionalna razsežnost in uporaba načela partnerstev predstavljata njeno dodano vrednost in doprinašata k zagotavljanju njene učinkovitosti in trajnostnosti.

Bela knjiga Odbora regij o upravljanju na več ravneh

Bela knjiga Odbora regij je odprla pomembno razpravo o skupnem razumevanju tega načela kot praktičnega orodja za odločanje v politikah Skupnosti, v katerih je pristojnost deljena.

Da bi ugotovili, kako je mogoče pristop upravljanja na več ravneh bolje razviti na področju kohezijske politike, je treba upoštevati naslednje vidike:

- **Obe razsežnosti upravljanja na več ravneh**, vertikalna – sodelovanje med oblastmi različnih ravni upravljanja, vključno z gospodarskimi in socialnimi interesnimi skupinami – ter horizontalna, med akterji iste ravni, sta potrebni za zagotovitev sodelovanja med akterji na več ravneh in celostnega pristopa pri politikah.
- Jasnejša opredelitev načela partnerstva bi olajšala vzpostavljanje **dejanskih partnerstev** z regionalnimi in lokalnimi oblastmi; zlasti je treba okrepiti vlogo lokalne ravni in posvetovanja z njo že od zgodnje stopnje pogajanj v razpravah EU. Načelo partnerstva pogosto ne deluje zaradi prešibkega sodelovanja lokalnih oblasti.
- Razprava o upravljanju na več ravneh je tesno povezana z razpravo o **ozemeljski koheziji**: vključevanje podnacionalnih akterjev v doseganje ciljev EU je predpogoj za učinkovito izvajanje ozemeljske kohezije. Bela knjiga o ozemeljski koheziji, ki bi sledila zeleni knjigi, bi predstavljala ustrezen instrument, ki bi pojasnil, kako prek upravljanja na več ravneh izvajati ozemeljsko kohezijo v prihodnji regionalni politiki, in podlago za razpravo o naslednjem zakonodajnem svežnju.
- Možnosti za **ozemeljsko sodelovanje** je treba boljše izkoristiti za spodbujanje sodelovanja na več ravneh preko nacionalnih meja. Čezmejne regije imajo neizkoriščen ozemeljski potencial in so stekališče politik. Poleg tega je bila ključna vloga ozemeljskega sodelovanja pri doseganju ciljev EU za leto 2020 poudarjena v številnih odzivih na nedavno javno posvetovanje. Treba je spodbujati uporabo instrumentov, kot so EZTS in evropski

ozemeljski pakti, ki temeljijo na izkušnjah iz programov URBAN in LEADER, za vzpostavljanje sistemov čezmejnega upravljanja in za zagotavljanje pripadnosti različnim politikam na regionalni in lokalni ravni. Ovire, ki izhajajo iz pomanjkljivega prenosa direktive o EZTS na nacionalno raven, je treba nemudoma odpraviti.

- **Poenostavitev predpisov** na ravni Skupnosti in na nacionalni ravni je predpogoj za boljše upravljanje v kohezijski politiki. Nedavne spremembe splošnih uredb in uredb o Evropskem skladu za regionalni razvoj pomenijo pomemben napredek, vendar pa poenostavitev ne sme biti vezana le na začasne in izredne dogodke, kot je gospodarska kriza. Nasprotno, navdihniti mora celotno prihodnjo zakonodajo, povezano s strukturnimi skladi. Tudi države članice bi morale poenostaviti nacionalne predpise, saj pogosto prinašajo dodatno upravno breme, ki ga zakonodaja Skupnosti ne zahteva. Kot nujno protiutež je treba na vseh ravneh razviti močno kulturo ocenjevanja, ki bo zagotavljala učinkovit nadzor in preprečevala napake.
- **S programom Erasmus za lokalne in regionalne predstavnike** je treba v prihodnje nadaljevati in za to nameniti ustrezna sredstva v okviru naslednjih pogajanj o proračunu ter okrepiti mreženje z regionalnimi in lokalnimi oblastmi tudi prek Odbora regij.
- **Listina EU o upravljanju na več ravneh** lahko predstavlja dober instrument za razvoj skupnega razumevanja evropskega upravljanja. Vendar pa je njena učinkovitost odvisna od konkretnih ukrepov za njeno izvajanje. Zato je treba nujno sprejeti akcijski načrt, v katerem bodo ti ukrepi podrobno opisani.

Krepitev vloge Komisije

Drugi del poročila obravnava mehanizme deljenega upravljanja, zlasti različne obveznosti Evropske komisije in držav članic, ter proučuje možnosti za izboljšanje sistema pri izvajanju programov.

Poročilo Evropskega računskega sodišča iz leta 2006 je pokazalo, da obstoječi nadzorni sistemi za kohezijsko politiko niso bili dovolj učinkoviti, saj so imeli previsoko stopnjo napak (12 %) pri povračilih stroškov. Letno poročilo iz leta 2008 je te podatke potrdilo, govori namreč o 11 % neupravičeno povrnjenih sredstev.

Ti podatki sicer ne odražajo povsem pravilno trenutnega stanja, saj zajemajo tudi obdobje 2000-2006, ko za nadzor še niso veljale sedanje zahteve.

Ker podatki za ustrezno oceno učinkovitosti novih predpisov za obdobje 2007-2013 niso na voljo, se domneva, da je stopnja napak pri strukturnih skladih še vedno previsoka in da je treba v izboljševanje učinkovitosti nadzornih sistemov vložiti še več energije.

Akcijski načrt Komisije iz leta 2008 o tem, kako okrepiti njeno nadzorno vlogo, je vključeval številne ukrepe, s katerimi je Komisija želela izboljšati uspešnost skladov in med katerimi so tako korektivni kot tudi preventivni ukrepi za prihodnost.

Poročilo bo obravnavalo te ukrepe in podalo nekaj prvih priporočil za trenutno programsko obdobje o tem, kako okrepiti usmerjevalno vlogo Komisije pri nadzoru in postopkih upravljanja ter njeno usklajevalno vlogo v fazi nadzora.

Eno leto izvajanja programa je premalo za celovito oceno skupnega učinka izvajanih ukrepov. Vendar pa je v sporočilu o akcijskem načrtu, ki ga je Komisija sprejela 18. februarja 2010, že mogoče zaslediti nekaj spodbudnih elementov, ki bodo ustrezno ocenjeni.

Nadzor Komisije, kakršen je trenutno predviden, ne zadostuje in ne more odtehtati neučinkovitih nadzornih sistemov na nacionalni ravni, ki vztrajajo skozi celotno večletno obdobje. Revizorska vloga Komisije mora biti močnejša ob začetku programov, v fazi izvajanja pa mora imeti večjo vlogo nacionalna raven.

Še posebno dobro je treba pregledati sedanji sistem ugotavljanja skladnosti, da se zagotovi njegova popolna učinkovitost v celotnem programskem obdobju. Ta naloga še ni zaključena, kar bi lahko vodilo k zamudam pri plačilih ter posledično k izgubi sredstev zaradi samodejne razveljavitve obveznosti.

Nadzor med izvajanjem je treba izboljšati z okrepitevijo preverjanj *ad hoc* in s povečanjem pomoči pri nadzoru na prvi stopnji, ki jih izvajajo organi za upravljanje, da bi tako ustrezno popravili nepravilnosti in zmanjšali skupno stopnjo napak. Usposabljanje in smernice Komisije se morajo osredotočiti bolj na to raven, na kateri pride do največjega odstotka napak, in zlasti na tista področja – neupravičeni izdatki in javna naročila – na katerih je odstotek ugotovljenih nepravilnosti največji.

Te napake so deloma posledica prezapletenih pravil, ki urejajo strukturne sklade. Zaradi sistema deljenega upravljanja, ki je značilen za kohezijsko politiko, prihaja do velike kompleksnosti pri razlagi in izvajanju predpisov, saj je vpletenih veliko akterjev. Ta sistem dejansko predstavlja pravo dodano vrednost strukturnih skladov, vendar po drugi strani pomeni večje tveganje za napake.

Zato je treba pravila poenostaviti in zagotoviti uporabnikom bolj prijazne postopke, da potencialnih upravičencev ne bodo odvrčali od sodelovanja pri projektih.

Hkrati mora Komisija okrepiti svojo vlogo pri krepitvi znanja na nižjih ravneh upravljanja tako z regulativnimi kot z neregulativnimi pobudami; nekaj jih že obstaja in jih je treba okrepiti.

Treba je zagotoviti večje vlaganje tako v obliki finančne pomoči kot tudi usposabljanja v nacionalnih in regionalnih upravah in s tem povečati zmogljivost organov, ki skrbijo za upravljanje programa, ter njihovo poznavanje predpisov. Zlasti v novih državah članicah, kjer je ta praksa še nova, je treba vlaganju v institucionalno zmogljivost dati prednost.

To bi srednjeročno omogočilo vključevanje več podnacionalnih organov v upravljanje programov in nadzor nad njimi, pri čemer bi imela Komisija predvsem okrepljeno usklajevalno vlogo.

Poleg ukrepov, ki se izvajajo z akcijskim načrtom, je treba okrepiti še druge pobude:

- povečati pomoč Komisije organom za upravljanje – glede na to, da do večine napak pride pri nadzoru na prvi stopnji – v obliki posebnih delavnic, navodil, širjenja najboljših praks in usposabljanja uradnikov, odgovornih za upravljanje; treba je vzpostaviti stalno spremljanje dejanskega prenosa ukrepov usposabljanja, namenjenega organom za upravljanje, in tako preverjati, ali se znanje dejansko posreduje in se predpisi pravilno uporabljajo;
- okrepiti sodelovanje z nacionalnimi revizijskimi organi s pomočjo rednih srečanj s Komisijo, namenjenih izmenjavi rezultatov nadzora; države članice pa morajo pravočasno predložiti svoja poročila, da lahko Komisija učinkovito izvaja nadzor;
- zagotoviti boljše usklajevanje med obstoječimi stopnjami nadzora v izogib podvajanju revizij in pretiranemu nadzoru. Dolgoročno bi takšno izboljšano usklajevanje sprostilo sredstva, ki bi jih Komisija lahko namenila za krepitev pomoči pri upravljanju;

- treba je vzpostaviti sistem za prenos podatkov med ustreznimi organi, posredniškimi organi in končnimi upravičenci znotraj posamezne države članice, podoben temu, ki že obstaja med državami članicami in Komisijo;
- še naprej je treba razvijati instrumente finančnega inženiringa, zlasti JEREMIE in JASPERS, da bodo omogočali razvoj kakovostnih strateških projektov ter sodelovanje zasebnih akterjev in kapitala v evropskih projektih. Zaradi trenutne premajhne izkoriščenosti teh instrumentov, ki je posledica njihove prevelike kompleksnosti, je razprava o njihovem upravljanju nujna;
- boljša usklajenost predpisov, ki urejajo različne sklade na ravni Skupnosti, bi omogočala bolj celovit pristop.

Nekatere popravne ukrepe je treba izvesti takoj, da bodo rezultati vidni že v sedanjem programskem obdobju. Druge pa je treba pripraviti dolgoročno na podlagi pomembne politične razprave o kohezijski politiki po letu 2013.

Zlasti delo glede poenostavitve, ki se je začelo leta 2007 v okviru delovne skupine Komisije, se mora osredotočiti na predloge za izboljšanje praks v sedanjem obdobju izvajanja, poleg tega pa je treba pripraviti tudi nadaljnje predloge za poenostavitev delovanja kohezijske politike. Poenostavitev naj postane horizontalno in dolgoročno načelo, ki bo navdihovalo vso filozofijo prihodnje kohezijske politike.

Potreben je resen premislek o tem, kako izboljšati upravljanje in s tem tudi učinkovitost sistema izvajanja strukturnih skladov v obdobju po letu 2013. Razprava o prihodnosti kohezijske politike znotraj skupine na visoki ravni se mora te teme lotiti resno, v tej razpravi pa mora aktivno sodelovati tudi Parlament.