



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

---

*Utskottet för regional utveckling*

---

1.3.2010

## **ARBETSDOKUMENT**

om goda styrelseformer för EU:s regionalpolitik: stödförfaranden och Europeiska kommissionens kontroll

Utskottet för regional utveckling

Föredragande: Ramona Nicole Mănescu

Under de senaste årtiondena har en decentralisering av makten i flera medlemsstater kraftigt stärkt regionala och lokala myndigheters befogenheter i genomförandet av gemenskapspolitiken.

Genom reformfördragets införlivande av subsidiaritet på regional och lokal nivå i gemenskapsrätten, när det gäller politiska områden med delad befogenhet, kan territoriella myndigheter nu delta mer i beslutsprocessen vid både utformningen och genomförandet av politiken och som fullvärdiga partner delta i strävan mot gemenskapsmålen.

Detta viktiga steg mot en bättre flernivåstyrning kommer efter att parlamentet upprepade gånger begärt en förstärkning av regionala och lokala myndigheters deltagande i utarbetandet av politiken, med full respekt för de olika ländernas konstitutionella utformning.

Ett effektivt genomförande beror i hög grad på hur politiken utarbetas. Deltagande även i denna fas från regionala och lokala myndigheters sida – de som bäst känner till territoriets och befolkningens behov – är en garanti för effektivare resultat i ett senare skede.

Det är således viktigt att betona faser före lagstiftningsfasen i beslutsprocessen och det mervärde som tillämpningen av de strategier och bästa metoder som genomförs på lokal och regional nivå innebär för utvecklingen av territoriella strategier i EU.

Sammanhållningspolitiken är en förelöpare när det gäller denna strategi. Dess regionala dimension och tillämpningen av partnerskapsprincipen ger ett mervärde och bidrar till en effektiv och hållbar politik.

### ***Regionkommitténs vitbok om flernivåstyrelse***

Regionkommitténs vitbok inledde en läglig debatt om den gemensamma uppfattningen av denna princip som ett praktiskt instrument för beslutsfattande på politiska områden med delade befogenheter.

De följande aspekterna kommer att övervägas för att se hur en strategi med flernivåstyrelse kan vidareutvecklas inom sammanhållningspolitiken:

- **Flernivåstyrelsens båda dimensioner**, vertikal – som samarbete mellan myndigheter på olika förvaltningsnivåer inbegripet ekonomiska och sociala intressenter – och horisontell, mellan aktörer på samma nivå, behövs för att säkra samarbetet på flera nivåer mellan aktörer och en integrerad strategi mellan politikområden.
- En tydligare definition av partnerskapsprincipen skulle underlätta upprättandet av **verkliga partnerskap** med regionala och lokala myndigheter, särskilt behöver den lokala nivåns roll och samrådet med denna nivå stärkas från ett tidigt skede i förhandlingarna om EU-angelägenheter. Partnerskapsprincipen fungerar ofta inte på grund av de lokala myndigheternas låga deltagande.
- Debatten om flernivåstyrelse är nära knuten till debatten om **territoriell sammanhållning** – regionala och lokala aktörers deltagande i uppnåendet av EU:s mål är en förutsättning för att effektivt kunna genomföra den territoriella sammanhållningen. En vitbok om territoriell sammanhållning, som en uppföljning till grönboken, skulle vara ett passande instrument för att tydliggöra hur territoriell sammanhållning kan genomföras genom flernivåstyrelse inom den framtida regionalpolitiken och för att bidra till debatten om nästa lagstiftningspaket.

- **Det territoriella samarbetets** potential behöver utnyttjas bättre för att främja samarbete på flera nivåer över nationsgränserna. Gränsöverskridande regioner har utnyttjad territoriell potential och är en plats för politisk konvergens. Det territoriella samarbetets centrala roll i strävan mot målen i EU 2020-strategin har också uppmärksamats i många svar på ett nyligen hållet offentligt samråd. Instrument såsom den europeiska grupperingen för territoriellt samarbete (EGTS) och de europeiska territoriella pakterna, som grundas på erfarenheten med programmen Urban och Leader, bör främjas som verktyg för att inrätta system med gränsöverskridande förvaltning och säkra det regionala och lokala deltagandet på olika politiska områden. Hinder som beror på bristande införlivande av EGTS-direktivet på nationell nivå behöver därför snabbt tas bort.
- **Förenklade regler** på gemenskapsnivå och nationell nivå är en förutsättning för bättre förvaltning inom sammanhållningspolitiken. Den senaste tidens ändringar av den allmänna förordningen och Eruf-förordningen har utgjort viktiga framsteg i denna riktning men förenklingen bör inte bara kopplas till en tillfällig och extraordinär händelse såsom den ekonomiska krisen. Tvärtom bör den inspirera hela den framtida lagstiftningen för strukturfonderna. Medlemsstaterna bör även förenkla sina nationella bestämmelser, som mycket ofta skapar en administrativ börda som inte krävs enligt gemenskapsreglerna. Som en nödvändig motpol behöver en starkare utvärderingskultur utvecklas på alla nivåer, för att garantera effektiva kontroller och undvika fel.
- **Erasmusprogrammet för regionala och lokala företrädare** bör fortsätta i framtiden genom tilldelning av tillräckliga medel vid nästa budgetförhandlingar och stärkt nätverkande med regionala och lokala myndigheter, även genom Regionkommittén.
- **EU-stadgan om flernivåstyrelse** kan vara ett bra instrument för att utveckla en gemensam syn på europeisk förvaltning. Dess effektivitet förutsätter dock att konkreta åtgärder vidtas för att genomföra den. Därför bör man så snart som möjligt vidta en åtgärdsplan som beskriver dessa åtgärder i detalj.

#### ***Att stärka kommissionens roll***

I den andra delen av rapporten analyseras mekanismen med gemensam förvaltning, särskilt Europeiska kommissionens och medlemsstaternas olika ansvarsområden, och man ser på hur man ska förbättra systemet vid genomförandet av program.

Revisionsrättens rapport från 2006 visade att de befintliga kontrollsystemen för sammanhållningspolitiken inte var tillräckligt effektiva, med en alltför hög felnivå (12 procent) i ersättningen för utgifter. Dessa uppgifter bekräftades i årsrapporten för 2008, där 11 procent av medlen utgjorde felaktiga ersättningar.

Faktum är att dessa uppgifter inte helt speglar den faktiska situationen eftersom de också inbegriper perioden 2000–2006, när de aktuella kontrollkraven inte hade införts.

Men eftersom det saknas uppgifter för att korrekt bedöma hur pass effektiva de nya bestämmelserna för 2007–2013 är, antas det för närvarande att felnivån i fråga om strukturfonderna fortfarande är alltför hög och att större ansträngningar krävs för att öka kontrollsystemens effektivitet.

I kommissionens handlingsplan för 2008 om hur den skulle stärka sin tillsynsfunktion ingick en rad åtgärder som kommissionen vidtagit för att förbättra fondernas funktion, inklusive både korrigerande åtgärder och förebyggande åtgärder för framtiden.

Dessa åtgärder kommer att analyseras i rapporten och några första rekommendationer för den aktuella programperioden kommer att läggas fram om hur man kan stärka kommissionens vägledande roll när det gäller rutiner för kontroll och förvaltning och om hur man kan stärka kommissionens samordningsroll under kontrollfasen.

Eftersom programmet har genomförts endast ett år är det dock inte möjligt att helt bedöma den sammanlagda effekten av åtgärderna. Men en viss uppmuntran kan redan fås i det meddelande om handlingsplanens effekter som antogs av kommissionen den 18 februari 2010 och som kommer att gås igenom grundligt.

Kommissionens kontroll, i den form som nu planeras, anses vara otillräcklig och kan inte kompensera för ineffektiva kontrollsysteem på nationell nivå under hela flerårsperioden. Kommissionens revisionsroll bör vara starkare i början av programmen, medan den nationella nivån bör vara viktigare under genomförandefasen.

Särskilt det aktuella systemet för bedömning av uppfyllelse behöver finjusteras för att se till att det är helt effektivt under hela programperioden. Denna process har ännu inte slutförts, vilket kan komma att leda till försenade utbetalningar och efterföljande förlust av medel på grund av automatiskt återtagande.

Kontrollen under genomförandet behöver förbättras genom att stärka ad hoc-kontrollerna och öka stödet till förvaltningsmyndigheternas kontroll på första nivån för att korrigera fel i god tid och minska den generella felnivån. Den utbildning och vägledning som kommissionen ger bör koncentreras mer på denna nivå, där den största andelen fel inträffar och särskilt på de områden – icke stödberättigande utgifter och offentlig upphandling – där den största andelen fel upptäcks.

De alltför komplicerade reglerna för strukturfonderna bär delvis skulden till dessa fel. Det gemensamma förvaltningssystem som kännetecknar sammanhållningspolitiken medför stor komplexitet i reglernas tolkning och tillämpning eftersom många aktörer är inblandade. Faktum är att detta utgör strukturfondernas verkliga mervärde, men det medför också en större risk för fel.

Därför bör reglerna förenklas, för att säkra mer användarvänliga förfaranden och inte avskräcka potentiella stödmottagare från att delta i projekt.

Samtidigt behöver kommissionen stärka sin roll som kunskapskälla gentemot de lägre förvaltningsnivåerna genom både lagstiftningsinitiativ och initiativ på andra områden. Vissa sådana initiativ föreligger redan, men behöver förbättras.

Större investeringar både i ekonomiskt stöd och i utbildning bör säkras gentemot nationella och regionala förvaltningar för att öka kapaciteten och kännedomen om regler vid de myndigheter som ansvarar för programförvaltningen. Särskilt i de nya medlemsstaterna, där detta fortfarande är nytt, bör investeringar i institutionell kapacitet prioriteras.

Det skulle på medellång sikt möjliggöra för fler regionala och lokala myndigheter att delta i programmets förvaltning och kontroll, samtidigt som kommissionen får en stärkt samordningsroll.

Förutom de åtgärder som genomförs inom ramen för handlingsplanen finns det ytterligare initiativ som bör stärkas:

- Stärkt stöd från kommissionen till förvaltningsmyndigheterna – med hänsyn till att de flesta fel sker vid kontroller på första nivån – genom målinriktade seminarier,

handledningar, spridning av bästa metoder och utbildning för tjänstemän med ansvar för förvaltning. En ständig tillsyn av den faktiska överföringen av utbildningsåtgärderna till förvaltningsmyndigheterna bör upprättas för att kontrollera att kunskapen faktiskt överförs och att reglerna tillämpas korrekt.

- Förbättrat samarbete med nationella revisionsmyndigheter genom regelbundna möten med kommissionen, för att utbyta resultaten av de respektive kontrollerna. Medlemsstaterna å sin sida bör lämna in sina rapporter i tid så att kommissionen kan genomföra sina kontroller effektivt.
- Bättre samordning mellan befintliga kontrollnivåer för att undvika dubblering av revisioner och en alltför omfattande kontroll. På lång sikt skulle denna förbättrade samordning frigöra resurser inom kommissionen som i stället kunde ägnas åt att stärka stödet på förvaltningssidan.
- Ett uppgiftsöverföringssystem liknande det som finns mellan medlemsstaterna och kommissionen bör inrättas också mellan behöriga myndigheter, förmedlande organ och slutliga stödmottagare inom varje medlemsstat.
- Potentialen hos de finansieringstekniska instrumenten, särskilt Jeremie och Jaspers, bör vidareutvecklas för att möjliggöra utveckling av kvalitativa strategiska projekt, privata aktörers deltagande i europeiska projekt och privat kapital till dessa. Det aktuella underutnyttjandet på grund av deras överdrivna komplexitet gör att man så snart som möjligt måste föra en debatt om deras förvaltning.
- Mer konsekventa regler för de olika fonderna på gemenskapsnivå skulle möjliggöra en mer integrerad strategi.

\*\*\*

Några korrigerande åtgärder bör genomföras omedelbart så att resultat nås redan under den innevarande programperioden. Andra behöver genomföras på längre sikt som ett resultat av en mycket politisk debatt om sammanhållningspolitiken efter 2013.

När det gäller förenklingsarbetet, som inleddes 2007 inom kommissionens arbetsgrupp, bör man å ena sidan fokusera på förslag för att förbättra rutinerna under den innevarande genomförandeperioden och å andra sidan lägga fram ytterligare förslag för en förenklad sammanhållningspolitik. Förenkling ska bli en övergripande och varaktig princip som ligger till grund för hela den framtida sammanhållningspolitikens filosofi.

En verklig eftertanke krävs om hur man ska förbättra förvaltningen av strukturfondernas administrativa system och dess effektivitet under perioden efter 2013. Diskussionerna inom högnivågruppen för sammanhållningspolitikens framtid bör allvarligt beakta denna aspekt och parlamentet bör aktivt delta i debatten.