



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

---

*Документ за разглеждане в заседание*

---

**A7-0280/2010**

7.10.2010

## **ДОКЛАД**

относно добро управление в рамките на регионалната политика на ЕС:  
процедури за оказване на съдействие и контрол от страна на  
Европейската комисия  
(2009/2231(INI))

Комисия по регионално развитие

Докладчик: Ramona Nicole Mănescu

## СЪДЪРЖАНИЕ

	<b>Страница</b>
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ.....	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ.....	12
РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ .....	17

## ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

**относно добро управление в рамките на регионалната политика на ЕС: процедури за оказване на съдействие и контрол от страна на Европейската комисия (2009/2231(INI))**

*Европейският парламент,*

- като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално членове 174–178 от него,
- като взе предвид предложението на Комисията за преразглеждане на Финансовия регламент, приложим за общия бюджет на Европейския съюз, от 28 май 2010 г. (COM(2010)0260),
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета от 11 юли 2006 г. за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд<sup>1</sup>,
- като взе предвид своята резолюция от 21 октомври 2008 г. относно управлението и партньорството в национален и регионален мащаб, както и въз основа на отделни проекти в областта на регионалната политика<sup>2</sup>,
- като взе предвид своята резолюция от 15 юни 2010 г. относно прозрачността на регионалната политика и нейното финансиране<sup>3</sup>,
- като взе предвид Бялата книга на Комитета на регионите за многостепенното управление от 17-18 юни 2009 г. и доклада за проведените консултации,
- като взе предвид заключенията от неофициалната среща на министрите, проведена на 16-17 март 2010 г. в Малага,
- като взе предвид съобщението на Комисията от 6 септември 2004 г., озаглавено: „Съответните отговорности на държавите-членки и Комисията при споделеното управление на структурните фондове и на Кохезионния фонд – настоящо положение и прогнози за новия програмен период след 2006 г.” (COM(2004)0580),
- като взе предвид съобщението на Комисията от 14 май 2008 г. относно резултатите от преговорите във връзка със стратегиите и програмите на политиката на сближаване за програмния период 2007—2013 г. (COM(2008)0301),
- като взе предвид годишния доклад на Европейската сметна палата относно изпълнението на бюджета за финансовите 2006 и 2008 г.,
- като взе предвид съобщението на Комисията от 19 февруари 2008 г., озаглавено:

---

<sup>1</sup> ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25.

<sup>2</sup> Приети текстове, P6\_TA(2008)0492.

<sup>3</sup> Приети текстове, P6\_TA(2010)0201.

„План за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия” (COM(2008)0097),

- като взе предвид съобщението на Комисията от 3 февруари 2009 г., озаглавено: „Доклад за изпълнението на плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия” (COM(2009)0042),
  - като взе предвид съобщението до Комисията на членовете на Комисията Самецки и Шпидла от 28 октомври 2009 г., съдържащо междинен доклад относно последващите мерки, свързани с плана за действие за засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия (SEC(2009)1463),
  - като взе предвид съобщението на Комисията от 18 февруари 2010 г. относно въздействието на плана за действие по отношение на засилване на надзорните функции на Комисията при поделено управление на структурни действия (COM(2010)0052),
  - като взе предвид член 48 от своя правилник,
  - като взе предвид доклада на комисията по регионално развитие (A7-0280/2010),
- А. като има предвид, че прилагането на политиката на сближаване до голяма степен е децентрализирано и се основава на поемането на отговорност от органите на поднационално равнище,
- Б. като има предвид, че политиката на сближаване играе водеща роля в прилагането на многостепенното управление като инструмент за подобряване на качеството на процесите на вземане на решение чрез активното участие на регионалните и местните органи от етапа на разискванията, предшестващи законодателния етап,
- В. като има предвид, че "многостепенно управление" означава координирани действия на Съюза, държавите-членки и местните и регионалните органи, както и на социално-икономическите партньори и неправителствените организации, основаващи се на принципите на партньорство и съфинансиране и насочени към разработване и прилагане на политиките на ЕС - определение, което предполага споделяне на отговорността между различните нива на управление,
- Г. като има предвид, че докладът на Европейската сметна палата за 2006 г. показва, че съществуващите системи за контрол по отношение на политиката на сближаване не са достатъчно ефективни, с 12 % грешки при възстановяването на разходите, а докладът за 2008 г. потвърди тези данни с 11 % неправомерно възстановени средства,
- Д. като има предвид, че е необходимо Комисията да засили надзорните си функции с цел намаляване равнището на грешки, подобряване на системата за контрол и увеличаване на помощта за поднационалните органи и бенефициентите, като в дългосрочен план всичко това ще доведе до политика, която е ориентирана в по-голяма степен към резултатите и е по-удобна за потребителите,

- Е. като има предвид, че процедурите на кандидатстване за финансиране, които са твърде сложни, както и изключително големият брой проверки могат да разубедят потенциалните бенефициенти на политиката на сближаване,
- Ж. като има предвид, че практическите решения, очаквани от нашите съграждани по отношение на обществените услуги (като обществен транспорт, питейна вода, обществено здравеопазване, социални жилища и обществено образование), могат да бъдат постигнати само с добро управление, включващо две взаимно допълващи се системи: на първо място, институционалната система, която предвижда разпределение на правомощията и бюджетите между държавата, регионалните и местните органи на управление, и, на второ място, системата на партньорство, която обединява различни обществени и частни организации, интересувани се от определен въпрос на дадена територия,
- З. като има предвид, че партньорството следва да взема предвид всички съответни общности и групи, може да осигури ползи и добавена стойност при прилагането на политиката на сближаване посредством по-голяма легитимност, гарантирана прозрачност и по-добро усвояване на средствата и следва също така да се оценява въз основа на социалните и гражданските ценности, които въплъщава,
- И като има предвид, че интегрираният подход следва да отчита специфичните характеристики на регионите (неблагоприятни географски и природни условия, обезлюдяване, най-отдалечен регион и др.), за да отговори на местните и регионалните предизвикателства,

### ***Прилагане на многостепенното управление***

1. приветства Бялата книга на Комитета на регионите за многостепенното управление и признаването на принципа на субсидиарност на поднационално равнище в Договора от Лисабон; подчертава, че многостепенният подход следва да се прилага не само вертикално, но също така и хоризонтално от участниците на едно и също равнище, във всички политики на Съюза, включващи споделени правомощия, в това число и политиката на сближаване;
2. приветства заключенията от неофициалната среща на министрите, проведена през март 2010 г. в Малага, и счита, че многостепенното управление е предпоставка за постигане на териториално сближаване в Европа; призовава този принцип да стане задължителен за държавите-членки в области на политиката със силно териториално въздействие, за да се гарантира балансирано териториално развитие в съответствие с принципа на субсидиарност; изтъква, че подобни разпоредби не следва да водят по никакъв начин до утежняване на процедурите;
3. счита, че задоволителното многостепенно управление следва да се основава на подхода "отдолу-нагоре", като се отчита разнообразието от административни мерки, съществуващи в различните държави-членки; призовава държавите-членки да определят най-ефикасните средства за прилагане на многостепенното управление и за подобряване на сътрудничеството си с регионалните и местните органи, както и с администрацията на Общността, например като се канят длъжностни лица от всички нива на управление на периодичните срещи, организирани заедно с

Комисията, или като се създадат европейски териториални пактове, свързващи на доброволна основа различните нива на управление, имащи отношение по даден въпрос;

4. препоръчва анализът на териториалното въздействие да се превърне в стандартна практика чрез включване на различните заинтересовани страни в процеса на вземане на политическо решение въз основа на принципа "отдолу-нагоре", за да се разбере икономическото, социалното и екологичното въздействие на законодателните и незаконодателните предложения на Общността върху регионите;
5. подчертава, че многостепенното управление позволява по-добро използване на потенциала на териториалното сътрудничество благодарение на връзките, създадени между представителите на частните и държавните организации от различни държави; настоятелно призовава тези държави-членки, които все още не са приели необходимите разпоредби, позволяващи създаването на Европейски обединения за териториално сътрудничество (ЕОТС), да го направят във възможно най-кратък срок; препоръчва Комисията да насърчава обмена на информация между вече създадените ЕОТС и тези, които са в процес на учредяване в рамките на съществуващите програми; приветства Комитета на регионите за качеството на неговата работа във връзка с ЕОТС и призовава за използване на инструментите, които са негово разположение, и по-конкретно неговата Платформа за наблюдение на Лисабонския процес и неговата Мрежа за наблюдение на субсидиарността, с цел насърчаване на обмена на най-добри практики между регионите и държавите-членки за съвместно определяне на целите и последващите действия по планиране и накрая - изготвяне на сравнителна оценка на резултатите от политиката на сближаване;
6. призовава националните, регионалните и местните органи да използват по-интензивно интегрирания подход през настоящия програмен период; предлага този подход да стане задължителен в контекста на бъдещата политика на сближаване; счита, че един гъвкав и интегриран подход следва не само да отчита икономическите, социалните и екологичните аспекти на териториалното развитие, но и да позволява съгласуване на интересите на различните партньори с оглед на териториалните характеристики, за да може да отговори на местните и регионалните предизвикателства;
7. настоятелно призовава Комисията да разработи насоки за държавните и частните организации относно начина за практическо прилагане на принципите на многостепенно управление и на интегрирания подход; препоръчва действията, които целят насърчаване на тези два подхода, да бъдат финансирани в рамките на техническата помощ по линия на ЕФРР;
8. препоръчва Комитетът на регионите да използва Дните на отворените врати - 2011 г., и доколкото все още е възможно на този етап, Дните на отворените врати - 2010 г. като повод за насърчаване и задълбочаване на дебата за определяне на най-подходящите средства за стимулиране на многостепенното управление; предлага от 2011 г. във всички региони на ЕС да бъде лансиран и въведен европейски етикет за многостепенно управление;

9. отбелязва, че децентрализираните механизми за изпълнение са ключов фактор за многостепенното управление; като има предвид необходимостта от опростяване, настоятелно призовава държавите-членки и регионите да делегират изпълнението на част от оперативните програми, когато това е целесъобразно, и по-специално да използват по-добре общите субсидии; призовава ги да предприемат необходимите мерки за децентрализиране на законодателно и на бюджетно ниво, за да може системата на многостепенно управление да функционира ефективно и в съответствие с принципите на партньорство и субсидиарност; подчертава, че местните и регионалните органи, и по-специално органите със законодателни правомощия, следва да вземат по-активно участие, тъй като те са най-добре информирани за възможностите и нуждите на своите региони, и следователно биха могли да допринесат за по-добро прилагане на политиката на сближаване;
10. настоятелно призовава държавите-членки да включват съответните регионални и местни органи и организациите на гражданското общество още на най-ранните етапи от преговорите по законодателството на Съюза и по програмите, финансирани от структурните фондове, за да се осигури възможност за своевременен диалог между различните нива на управление; призовава тези органи да участват в органите, отговарящи за вземането на решения, на равни начала с националните представители;
11. подчертава, че за ефективното усвояване на средствата и за максимизиране на ефекта от тях трябва да има достатъчен административен капацитет както на равнището на ЕС, така и на регионално и местно равнище; следователно призовава Комисията да подобри административния си капацитет, за да се увеличи добавената стойност на политиката на сближаване и да се гарантира устойчивостта на дейностите, а държавите-членки - да осигурят подходящи административни структури и човешки капитал във връзка с наемането на работа, заплащането, обучението, ресурсите, процедурите, прозрачността и достъпността;
12. призовава също така държавите-членки, по целесъобразност, да засилят ролята на регионалните и местните органи в подготовката, управлението и изпълнението на програмите, както и да увеличат средствата на тяхно разположение; препоръчва възприемането в политиката на сближаване на методологията за местно развитие, основана на местни партньорства, в частност за проекти относно въпроси, свързани с градските, селските и трансграничните райони; призовава Комисията да насърчава партньорства между региони със сходен, специфичен потенциал за развитие и да гарантира наличието на подходяща рамка на равнището на ЕС за координация на макрорегионалното сътрудничество;
13. счита, че принципите на партньорство и съфинансиране насърчават поемането на отговорност от регионалните и местните органи при прилагането на политиката на сближаване; отново заявява своя ангажимент към тези принципи на добро управление и призовава те да продължат да се прилагат, въпреки ограничаването на публичните разходи поради икономическата криза;
14. препоръчва засилване на партньорството и настоятелно призовава Комисията да представи съгласувано определение на понятието "партньорство" като условие за

изграждане на истински партньорства с регионалните и местните органи и организациите на гражданското общество; изисква от Комисията да извърши сериозна проверка на прилагането на този принцип чрез разработване на специални инструменти за оценка и да разпространи най-добрите практики в тази област чрез средствата на ИКТ; подчертава, че партньорството може да допринесе за ефективността, ефикасността, легитимността и прозрачността на всички етапи от програмирането и прилагането на структурните фондове и да повиши ангажираността и отговорността по отношение на резултатите от програмите; изтъква важната роля на доброволческия сектор в процеса на партньорство;

15. привлича вниманието към изискването за провеждане на консултации с широката общественост чрез организациите, представляващи гражданското общество, и НПО с цел отразяване на техните предложения и подчертава, че участието на гражданското общество спомага за легитимиране на процеса на вземане на решения; отбелязва, че усилията за включване на обществеността в подготвителния етап на оперативните програми за периода 2007-2013 г. не дадоха желан резултат; призовава Комисията да посочи добри практики и да улесни тяхното прилагане, с оглед повишаване участието на обществеността преди следващия програмен период;
16. призовава принципът на многостепенно управление да бъде включен във всички етапи на разработване и прилагане на стратегията „ЕС 2020”, за да се гарантира, че регионалните и местните органи, които трябва да я изпълняват, носят реална отговорност за резултатите; в този контекст подчертава предложението за териториален пакт на местните и регионалните власти за стратегията "Европа 2020" за насърчване на регионите и градовете да допринасят за успешното постигане на целите на стратегията "Европа 2020";
17. препоръчва Комисията отново да анализира възможностите за изпълнение на пилотния проект, инициран от Европейския парламент, озаглавен „Еразмус“ за избраните местни и регионални представители“, и с оглед повишаване на качеството на предложените проекти и постигане на целта за ефикасност призовава Комисията да приложи в рамките на бюджетния ред за оперативна техническа помощ от ЕФРР схема за обучение и мобилност на местните и регионалните представители, участващи в управлението на програми по линия на политиката на сближаване, заедно с партньорите, специализирани в прилагането на концепциите за интегриран подход и многостепенно управление; следователно призовава Комисията към ефективно разпределение на средствата за тези инициативи и засилване на работата в мрежа с регионалните и местните органи, включително и чрез Комитета на регионите;
18. счита, че европейските мрежи на регионите следва да разширят своята дейност в областта на добрите практики за управление и партньорство, следва да обърнат по-голямо внимание на политическите и стратегическите поуки, извлечени при провеждането на предишни цикли на програмите и следва да гарантират обществен достъп до ключова информация за най-добри практики на всички езици на ЕС, като по този начин се допринесе за гарантиране на реалното прилагане на добрите практики;



***Засилване ролята на Комисията за оказване на подкрепа на регионалните и местните органи***

19. счита, че засилените функции на регионалното и местното равнище на управление трябва да съответстват на засилени надзорни функции на Комисията, като вниманието се насочи по-скоро към проверка на системите за одит, отколкото към отделните проекти; в тази връзка призовава за създаването на европейска система за сертифициране на националните одитни органи; настоятелно призовава Комисията да приключи одобрението на докладите за оценка на съответствието, за да се избегне забавяне на плащанията и загуба на средства поради отмяната на бюджетни задължения, както и да представи до 2012 г. предложение относно допустимия риск от грешки;
20. приветства заключенията от доклада на Комисията относно плана за действие от февруари 2010 г. и започнатите към момента корективни и превантивни действия; призовава Генерална дирекция „Регионална политика“ да продължи тези действия през целия период на прилагане, за да запази динамиката, създадена с плана за действие;
21. подчертава, че европейските инициативи в областта на политиката на сближаване и структурната политика трябва да бъдат по-добре координирани, за да не застрашават съгласуваността на регионалната политика; следователно призовава за подобряване на координацията в рамките на Комисията между ГД "Регионална политика", която е отговорна за политиката на сближаване и структурната политика, и генералните дирекции, отговорни за съответните секторни инициативи; във връзка с увеличаването на правата на регионалните и местните органи в съответствие с Договора от Лисабон призовава за по-активното им включване в разработването на политиката на равнище Комисия, с цел повишаване отговорността на ръководителите на проекти; също така призовава за по-силен контрол на място от страна на Комисията по отношение на резултатите, за да може да се прецени по-добре ефикасността на структурата на проектите, както и ефективността на мерките спрямо заложените цели;
22. приканва Комисията да укрепи инициативата „Обучение на обучители“ за управляващи и сертифициращи органи; подчертава, че следва да се извършва постоянен мониторинг, за да се гарантира, че обучителните материали реално достигат до по-ниските равнища по балансиран начин, без да бъдат пренебрегвани местните представители;
23. настоятелно призовава Комисията бързо да въведе в действие новия портал в базата данни SFC 2007, което ще даде възможност за пряк достъп до съответната информация на всички заинтересовани страни, занимаващи се със структурните фондове; препоръчва държавите-членки да популяризират и разпространяват информация за този инструмент сред регионалните и местните органи, както и сред крайните бенефициенти;
24. приканва Комисията да въведе допълнителни механизми за техническа помощ с цел насърчване разпространяването на информация на регионално и местно равнище за проблеми, свързани с прилагането, по-специално в държави-членки, където според

последващата оценка на Комисията за програмите по линия на политиката на сближаване за периода 2000-2006 г. са налице трайни проблеми във връзка с административния капацитет за изпълнение на тези програми;

25. изисква стандартизирано прилагане на модела за единна информация и единен одит (SISA) на всички равнища на одитиране, за да бъде избегнато дублиране на проверките и свръхконтрол; настоятелно призовава Комисията да издаде наръчник за единния одит, включващ всички материали с указания, дадени към момента;
26. приканва държавите-членки да използват в по-голяма степен инструментите за финансов инженеринг като средство за повишаване на качеството на проектите и участието на представителите на частния сектор, и по-специално на МСП, в европейските проекти; призовава Комисията да опрости правилата за функциониране на тези инструменти, чиято настояща сложност ограничава използването им;
27. изразява убеждение, че спазването на процедурите не може да бъде за сметка на качеството на интервенциите; изисква от Комисията прилагането в бъдеще на политика, ориентирана в по-голяма степен към резултатите и насочена към качествено изпълнение и разработване на стратегически проекти, а не към извършването на проверки; за тази цел настоятелно призовава Комисията да разработи обективни и измерими показатели, които да бъдат сравними за територията на целия Съюз, с цел въвеждане на по-добри системи за наблюдение и оценка, както и да продължи да обмисля необходимостта от гъвкавост на правилата в случай на икономическа криза;
28. подчертава, че наличието на прозрачни и ясни процедури е предпоставка за добро управление; следователно приветства продължаващото опростяване на Финансовия регламент и на правилата за структурните фондове и призовава държавите-членки за пълно спазване на изискванията на преразгледания Финансов регламент и за разкриване на информацията относно крайните бенефициенти на структурните фондове; настоятелно призовава Комисията да предложи разбираеми правила, които няма да изискват чести промени; призовава за по-опростена структура на фондовете след 2013 г., не като последица от икономическата криза, а като общ принцип на бъдещата политика на сближаване, с цел да се улесни усвояването на средствата, и препоръчва по-голяма прозрачност и гъвкавост при използването на средства от фондовете на ЕС, за да се избегне допълнителна административна тежест, която може да възпре потенциални партньори да участват в проекти;
29. приветства стратегическия доклад на Комисията относно прилагането на програми по линия на политиката на сближаване през 2010 г., тъй като той може да предостави важна обратна информация за процеса на разработване на политиката; счита, че също така трябва да се вземат надлежно предвид констатациите на посочения доклад при изготвянето на предложения, целящи подобряване на ефективното прилагане на програмите в областта на политиката на сближаване;
30. потвърждава своя ангажимент за една силна политика на сближаване, с подходящо финансиране, която да гарантира хармоничното развитие на всички региони в ЕС; призовава за запазване на бюджета за тази политика и след 2013 г., както и за

отхвърляне на всеки опит за нейната ренационализация;

31. призовава Комисията да възприеме принципите на диференциране и пропорционалност в бъдещите регламенти и да приспособи изискванията към размера на програмите и естеството на партньорите, по-специално когато са включени малки публични органи; изисква по-широко използване на еднократни суми и суми с фиксиран размер за всички фондове, по-специално за общи разходи и техническа помощ; предлага да се предвидят по-гъвкави критерии за оценка, с цел насърчаване на новаторски проекти и облекчени изисквания за контрол по отношение на пилотните проекти; насърчава Комисията да развие принципа на "договор за доверие" с държавите-членки, които се ангажират и постигнат добро равнище на усвояване на средствата от фондовете;
32. с оглед на създаването в бъдеще на политика, която да е по-удобна за потребителя, призовава за по-голямо хармонизиране и интегриране на правилата за структурните фондове, за да се избегне разделянето на един проект на различни части, с цел кандидатстване пред различни фондове; препоръчва да се обръща внимание не само на редовността на разходите, а и на качеството на интервенциите, и ресурсите да бъдат насочени към увеличаване помощта за управлението;
33. призовава Комисията да представи възможно най-скоро предложения за регламентите за следващия програмен период, да приеме регламент за прилагане, да изготви необходимите насоки и да осигури своевременно обучение за ползването им, както и да улесни процеса на преговори и одобрение на оперативните програми, за да се избегне евентуално закъснение в прилагането на политиката на сближаване и усвояването на средствата след 2013 г.;
34. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, Комисията и на държавите-членки.

## ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

През последните десетилетия децентрализацията на правомощията в няколко държави-членки значително увеличи компетенциите на регионалните и местните органи при изпълнението на политиките на Общността.

Включването на принципа на субсидиарност на местно и регионално равнище в правото на Общността чрез Договора за реформа, във връзка с политиките на споделена компетентност, позволява днес на териториалните органи да вземат по-голямо участие в процеса на вземане на решения за разработването и изпълнението на политиките, както и да участват като достойни партньори в постигането на целите на Общността.

Тази важна стъпка към по-добро многостепенно управление отговаря на многократните искания на Парламента за засилване участието на регионалните и местните органи в разработването на политиките, като винаги се зачитат различните конституционни разпоредби на страните.

Ефективното изпълнение силно зависи от това как са формулирани политиките; участието на местните и регионалните органи още на този етап, като познаващи най-добре нуждите на своите територии и население, е гаранция за постигането на по-ефективни резултати на един по-късен етап.

Затова е особено важно да се постави ударение върху този етап от процеса на вземане на решения, който предшества законодателния етап, както и върху добавената стойност, предлагана от политиките и най-добрите практики, изпълнявани на местно и регионално равнище, за разработването на териториални стратегии в ЕС.

Политиката на сближаване е пионер в прилагането на този подход: нейното регионално измерение и прилагането на принципа на партньорство представляват нейната добавена стойност и допринасят за гарантиране на нейната ефективност и устойчивост.

Бяла книга на Комитета на регионите за многостепенното управление

Бялата книга на Комитета на регионите даде началото на едно навременно разискване относно общото разбиране за този принцип като практически инструмент за вземане на решения в политиките на споделена компетентност на Общността.

Следните аспекти са разгледани, за да се види как подходът на многостепенното управление може да бъде по-добре развит в областта на политиката на сближаване:

- За гарантиране на многостепенно сътрудничество между участниците и интегриран подход между политиките са необходими и двете измерения на многостепенното управление, вертикално — под формата на сътрудничество между органите на различни равнища на управление, включително икономически и социални субекти, и хоризонтално — между участници от едно и също равнище.
- Едно по-ясно определение на принципа на партньорство ще улесни създаването на истински партньорства с регионалните и местни органи; по-конкретно трябва да се засили ролята и провеждането на консултации с местните органи на ранен етап от

преговорите по европейските дебати. Принципът на партньорство често не работи поради слабото участие на местните органи.

- Разискването относно многостепенното управление е тясно свързано с разискването за териториалното сближаване: ангажирането на местни и регионални участници в постигането на целите на ЕС е предпоставка за ефективното прилагане на териториалното сближаване. Бялата книга за териториалното сближаване, като последващо действие от Зелената книга, ще представлява навременен инструмент за поясняване на начините за прилагане на териториалното сближаване посредством многостепенно управление в бъдещата регионална политика и ще подхрани дебата по следващия законодателен пакет.
- Потенциалът на териториалното сътрудничество трябва да се използва по-добре за насърчаване на многостепенното сътрудничество през националните граници. Трансграничните райони имат неоползотворен териториален потенциал и са място за сближаване на политиките. Освен това, важната роля на териториалното сътрудничество за изпълнението на целите на стратегията „ЕС 2020“ беше подчертана в много от отговорите по време на неотдавнашното обществено допитване. ЕОТС следва да се насърчава като инструмент за създаване на системи за трансгранично управление и гарантиране на отговорността за различните политики на регионално и местно равнище.
- Опростяването на правилата на общностно и национално равнище е предварително условие за по-добро управление в областта на политиката на сближаване. Последните изменения на общия регламент и регламента за ЕФРР представляваха важна стъпка напред в тази посока, но опростяването не бива да бъде свързано единствено с временно или извънредно събитие като икономическата криза. Напротив, в бъдеще то следва да вдъхновява цялото законодателство в областта на структурните фондове. Държавите-членки също така следва да опростят националните си разпоредби, които често създават допълнителна административна тежест, която не се изисква от правилата на Общността. Като необходим противовес на всички равнища трябва да се развие по-силна култура на оценяване, за да се гарантира ефективен контрол и да се избягват грешки.

Засилване ролята на Комисията за оказване на подкрепа на регионалните и местните органи

Втората част на доклада анализира механизмите на споделено управление, и по-специално различните отговорности на Европейската комисия и държавите-членки, и дава препоръки относно начините за подобряване на системата при изпълнението на програми.

Докладът на Европейската сметна палата за 2006 г. показва, че съществуващите системи за контрол по отношение на политиката на сближаване не са достатъчно ефективни, с прекалено висок процент грешки (12 %) при възстановяването на разходите. Годишният доклад за 2008 г. потвърждава тези данни, с 11 % неправомерно възстановени средства.

Наистина тези данни не отразяват изцяло реалното положение, тъй като те включват и

периода 2000–2006 г., когато настоящите изисквания за контрол не съществуваха.

Все пак при липсата на данни за правилна оценка на ефективността на новите разпоредби за периода 2007–2013 г., понастоящем се приема, че равнището на грешка при структурните фондове все още е прекалено високо и че трябва да се положат допълнителни усилия за подобряване ефективността на системите за контрол.

Планът за действие на Комисията за 2008 г. относно възможностите за укрепване на надзорните ѝ функции включваше редица действия, предприети от Комисията за подобряване изпълнението на фондовете, включително корективни и превантивни мерки за бъдещи периоди.

Тези действия са анализирани и са отправени някои първи препоръки за настоящия програмен период относно начините за подобряване на насоките на Комисията относно процедурите по контрол и управление и за засилване на координиращата роля на Комисията в контролната фаза.

Наистина една година програмно изпълнение е недостатъчна за пълна оценка на цялостното въздействие на извършените действия. Въпреки това, от двете съобщения на Комисията относно въздействието на плана за действие, приети от Комисията съответно на 3 февруари 2009 г. и 18 февруари 2010 г., вече могат да се извлекат окуражаващи изводи.

Надзорът на Комисията, както е предвиден понастоящем, се счита за недостатъчен и не може да компенсира неефективните системи за контрол на национално равнище през целия многогодишен период. Одитната функция на Комисията следва да бъде по-силна в началото на програмите, с по-голяма роля на националните органи във фазата на изпълнение.

По-специално настоящата система за оценка на съответствието трябва да се усъвършенства, за да се гарантира пълната ѝ ефективност по време на целия програмен период. Този процес все още не е приключил, което може да доведе до забавяне на плащанията и последваща загуба на средства поради автоматичното отменяне на поето бюджетно задължение.

Трябва да се подобри контролът по време на изпълнението посредством засилване на специалните проверки и увеличаване на помощта за първото равнище на контрол, извършван от управляващите органи (УО), за да се отстранят своевременно нередностите и да се намали като цяло процентът на грешки. Обучението и насоките на Комисията следва да се фокусират повече към това равнище, където има най-висок процент на грешки, и по-специално към онези сектори (недопустими разходи и обществени поръчки), където се разкриват най-много нередности.

Отчасти за тези грешки са отговорни прекалено сложните правила, регулиращи структурните фондове. Системата на споделено управление, характеризираща политиката на сближаване, предполага висока степен на сложност при тълкуването и прилагането на правилата предвид големия брой участници. Това всъщност представлява реалната добавена стойност на структурните фондове, но също така поражда и по-висок риск от грешка.

Следователно правилата трябва да се опростят, за да се гарантират по-удобни за потребителя процедури и да не се обезкуражават потенциалните бенефициенти да участват в проекти.

Същевременно Комисията трябва да засили своята роля на двигател на знанието спрямо по-ниските равнища на управление посредством регулаторни и нерегулаторни инициативи, някои от които вече съществуват и трябва да бъдат подобри.

Трябва да се осигурят повече инвестиции под формата на финансова помощ и обучение за националните и регионалните администрации с цел повишаване на капацитета и познаването на правилата от страна на органите, отговарящи за управлението на програмите. Особено в новите държави-членки, където тази практика все още е нова, инвестициите в институционален капацитет следва да бъдат приоритет.

В средносрочен план това ще позволи ангажирането на повече регионални и местни органи в управлението и контрола на програмите, като Комисията ще има по-скоро засилена координационна функция.

Освен мерките, изпълнявани посредством плана за действие, следва да се даде възможност и за допълнителни инициативи:

- засилване помощта на Комисията за УО, като се има предвид, че по-голямата част от грешките стават на първото равнище на контрол, чрез целеви работни семинари, насоки, разпространение на най-добри практики и обучение на служителите, които отговарят за управлението; следва да се осигури постоянно наблюдение на действителното осъществяване на мерките за обучение, насочени към УО, за да се гарантира реално предаване на знанията, като се отдели специално внимание на местното равнище;
- осигуряване на по-добра координация между съществуващите равнища на контрол, за да се избегне дублиране на одитите и свръхконтрол; в дългосрочен план тази по-добра координация ще освободи ресурси в рамките на Комисията, които да се отделят за увеличаване на помощта за управлението;
- новият портал в настоящата база данни SFC 2007 следва спешно да бъде въведен в действие, тъй като той ще даде възможност за пряк достъп до съответната информация на всички заинтересовани страни, занимаващи се със структурните фондове;
- потенциалът на инструментите за финансов инженеринг следва да се доразвие, за да се даде съответно възможност за разработване на качествени стратегически проекти и участие на представители на частния сектор, и по-специално на МСП, както и влягането на капитали в европейски проекти; недостатъчното им използване понастоящем поради изключителната им сложност изисква спешен дебат относно тяхното управление;
- по-добрата съгласуваност на правилата на различните фондове на равнището на Общността ще позволи по-интегриран подход;

\*\*\*

Незабавно следва да се приложат някои корективни мерки, за да има резултати още през настоящия програмен период. Други мерки следва да се приложат в дългосрочен план, в резултат на политическия дебат относно политиката на сближаване след 2013 г.

По-специално работата във връзка с опростяването, започната през 2007 г. в рамките на работната група на Комисията, следва да се фокусира, от една страна, върху предложенията за подобряване на практиките през настоящия период на изпълнение; от друга страна, следва да се направят допълнителни предложения за опростяване функционирането на политиката на сближаване: опростяването ще се превърне в хоризонтален и дългосрочен принцип, вдъхновяващ цялата философия на бъдещата политика на сближаване.

Сериозно трябва да се помисли как да се подобри управлението и следователно ефективността на системата за изпълнение на структурните фондове за периода след 2013 г. При провеждането на дискусиата в рамките на групата на високо равнище относно бъдещето на политиката на сближаване следва да се обърне сериозно внимание на този аспект и Парламентът следва да участва активно в този дебат.



## РЕЗУЛТАТ ОТ ОКОНЧАТЕЛНОТО ГЛАСУВАНЕ В КОМИСИЯ

<b>Дата на приемане</b>	28.9.2010
<b>Резултат от окончателното гласуване</b>	+: 35 -: 0 0: 0
<b>Членове, присъствали на окончателното гласуване</b>	François Alfonsi, Luís Paulo Alves, Sophie Auconie, Catherine Bearder, Jean-Paul Bisset, Victor Boştinaru, Zuzana Brzobohatá, John Bufton, Salvatore Caronna, Ricardo Cortés Lastra, Francesco De Angelis, Tamás Deutsch, Rosa Estaràs Ferragut, Elie Hoarau, Danuta Maria Hübner, Филип Хакъева Хюсменова, Seán Kelly, Евгени Кирилов, Constanze Angela Krehl, Ramona Nicole Mănescu, Riikka Manner, Iosif Matula, Wojciech Michał Olejniczak, Markus Pieper, Tomasz Piotr Poręba, Monika Smolková, Georgios Stavrakakis, Michael Theurer, Lambert van Nistelrooij, Oldřich Vlasák, Kerstin Westphal, Joachim Zeller
<b>Заместник(ци), присъствал(и) на окончателното гласуване</b>	Jan Březina, Leonidas Donskis, Aldo Patriciello, Maurice Ponga, Heide Rühle, Elisabeth Schroedter