



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2009 - 2014

Комисия по регионално развитие

2009/2232(INI)

26.2.2010

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно прозрачност на регионалната политика и нейното финансиране
(2009/2232(INI))

Комисия по регионално развитие

Докладчик: Michail Tremopoulos

СЪДЪРЖАНИЕ

	Страница
ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ	3
ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ	8

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно прозрачност на регионалната политика и нейното финансиране (2009/2232(INI))

Европейският парламент,

- като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз и по-специално членове 174-178 от него,
- 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 фонд¹,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията от 8 декември 2006 г. за реда и начина на изпълнение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета за определянето на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд и на Регламент (ЕО) № 1080/2006 на Европейския парламент и на Съвета относно Европейския фонд за регионално развитие²,
- Регламент (ЕО) № 284/2009 на Съвета от 7 април 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1083/2006 за определяне на общи разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд и Кохезионния фонд по отношение на някои разпоредби относно финансовото управление³,
- като взе предвид Регламент (ЕО) № 397/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 6 май 2009 г. за изменение на Регламент (ЕО) № 1080/2006 относно Европейския фонд за регионално развитие по отношение на допустимостта на инвестиране в енергийна ефективност и енергия от възобновяеми източници в жилищното строителство⁴,
- като взе предвид решението на Европейския парламент от 22 април 2008 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнение на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2006 година – Комисия⁵,
- като взе предвид решението на Европейския парламент от 23 април 2009 г. относно освобождаването от отговорност във връзка с изпълнение на общия бюджет на Европейския съюз за финансовата 2007 година, раздел III – Комисия⁶,
- като взе предвид своята резолюция от 19 февруари 2008 г. относно прозрачността

¹ ОВ L 210, 31.7.2006 г., стр. 25.

² ОВ L 371, 27.12.2006 г., стр. 1.

³ ОВ L 94, 8.4.2009 г., стр. 10.

⁴ ОВ L 126, 21.5.2009 г., стр. 3.

⁵ ОВ L 88, 31.3.2009 г., стр. 23.

⁶ ОВ L 255, 26.9.2009 г., стр. 24.

във финансовата област¹,

- 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 политика²,
 - като взе предвид своята резолюция от 24 март 2009 г. относно прилагането на регламента относно структурните фондове през периода 2007–2013 г.: резултати от преговорите във връзка с националните стратегии за сближаване и оперативните програми³,
 - като взе предвид изследването, публикувано от Европейския парламент, озаглавено „Инициативата за прозрачност на данните и въздействието ѝ върху политиката на сближаване”,
 - като взе предвид Зелената книга на Комисията от 3 май 2006 г. относно Европейската инициатива за прозрачност (СОМ(2006)0194),
 - като взе предвид съобщението на Комисията от 21 декември 2009 г., озаглавено „20-ти годишен доклад за изпълнението на структурните фондове (200 г.) (СОМ(2009)0617/2),
 - като взе предвид член 48 от своя правилник,
 - като взе предвид доклада на комисията по регионално развитие (А7-0000/2010),
- А. като има предвид, че през 2005 г. Комисията прие Европейска инициатива за прозрачност (ЕИП), последвана от публикуването през 2006 г. на зелена книга, с цел подобряване на прозрачността, откритостта и отчетността на управлението на ЕС, и като има предвид, че предоставянето на публично достъпна информация на получателите на средства от фондовете на ЕС представлява крайъгълен камък на ЕИП,
- Б. като има предвид, че съгласно системата за споделено управление информацията относно бенефициентите на фондовете на ЕС се управлява на равнище държави-членки, и като има предвид, че когато от страна на ЕС не е наложено конкретно задължение или няма „строго управление” от страна на Комисията, има съществени разлики в равнището, на което в различните държави-членки се предоставя публичен достъп до информацията, а това затруднява сравнението в рамките на ЕС,
- В. като има предвид, че не е установена връзка между ЕИП и по-регулираната и задължителна област на финансовия контрол и одит,
- Г. като има предвид, че ЕИП следва да има значително въздействие в осигуряването на прозрачно партньорство във възходящата и низходящата фаза на програмния цикъл

¹ ОВ С 184 Е, 06.08.2009 г., стр. 1.

² Приети текстове, Р6_ТА(2008)0492.

³ Приети текстове, Р6_ТА(2009)0165.

в областта на сближаването, като има предвид обаче, че разпоредбите не посочват изрично степента, в която партньорите следва да участват в различните процеси на планиране, или пък конкретните форми на това участие,

- Д. като има предвид, че няма достатъчно предварителна информация за решенията на Комисията относно финансирането на големи проекти, следователно налице е липса на прозрачност, и като има предвид, че това следва да бъде променено,
1. счита, че прозрачността по отношение на политиката на сближаване и нейния програмен цикъл, разпределението на разходите и достъпът до информация за потенциалните бенефициенти на структурните фондове са ключови предпоставки за постигането на общите цели на политиката на сближаване и че поради това прозрачността следва да бъде въведена като водещ междусекторен принцип в процеса на програмиране на политиката на сближаване;

Оповестяване на данни относно бенефициентите на финансиране от кохезионния фонд

2. отбелязва с удовлетворение, че в съответствие с изискванията на ЕИП на интернет страницата на Генерална дирекция „Регионална политика“ на Комисията се публикуват интерактивни карти, препращащи към списъци с бенефициентите на ЕФРР и Кохезионния фонд, достъпни на съответните национални и регионални интернет страници;
3. призовава Комисията и държавите-членки да осигурят пълен достъп за търсене в тези бази данни, както и тяхната съвместимост, така че да се улесни прегледът на представените данни за целия ЕС, като същевременно се запази местната им значимост; счита, че в това отношение следва да бъдат обмислени двуезични версии (местният(-те) език(-ци) – английски);
4. подчертава, че е необходимо да се подобри полезността на данните, предоставяни на бенефициентите, както като съдържание, така и като начин на представяне; във връзка с това призовава Комисията да определи по-подробен и инструктивен формат, в който да се определя структурата, форматът и съдържанието на информацията, която следва да бъде предоставена;
5. призовава при публикуването на списъците с бенефициентите да се предоставя допълнителна съществена информация; поради това препоръчва, освен настоящите минимални изисквания, да се обмисли включването на такива елементи в оповестяването на информацията за бенефициентите, като данни за местоположението и пълна информация за контакт, резюмета на одобрените проекти, видовете подпомагане (напр. заеми, безвъзмездни помощи, рисков капитал и т.н.) и описание на партньорите по проекта (напр. правен статут, големина и т.н.);
6. призовава, що се отнася до програмите по цел „Европейско териториално сътрудничество”, в списъците да се включват всички бенефициенти, а не само основните;
7. подчертава, че пълното съответствие с изискванията на ЕИП би могло да бъде

гарантирано по-добре чрез по-строго регулиране и санкции в случай на несъответствие;

Прозрачност и съвместно управление

8. призовава Комисията да изясни как принципите на ЕИП ще бъдат оперативно приложени на практика на равнище оперативни програми, както и да разясни своите планове за комуникация;
9. подчертава необходимостта, разпоредбите и правилата за прилагане да бъдат формулирани по такъв начин, че процедурите да са прозрачни, да се осигури по-добър достъп до Структурните фондове за потенциалните бенефициенти и да се намали административната тежест за участниците; отново изразява становището, че прозрачните и ясни процедури са фактор за добро управление, и в този контекст приветства усилията, положени от Комисията, да представи предложение за опростяване;
10. подчертава важността на предоставянето на точна и навременна информация от страна на държавите-членки като превантивна мярка в контекста на системата за контрол, а във връзка с това и на установяването на връзка между ЕИП и финансовия контрол и одит; отново изразява становището, че системата за ранно предупреждение (СРП) следва да обхваща и фондовете на ЕС, които се управляват в партньорство с държавите-членки;
11. отново поставя изискването да се предоставя информация относно възстановяването и изтеглянето на средства съгласно ЕИП; настоятелно призовава държавите-членки да предоставят пълна информация по тези въпроси, а Комисията да осигури достъп до нея за бюджетните органи и обществеността, заедно с информацията относно финансовите корекции и измамите;
12. настоятелно призовава одиторите да възприемат по-строг подход по отношение на изискванията за комуникация и информация, включително „посочване и порицаване” и използване на финансови корекции в случаите на несъответствие;
13. приветства усилията, положени от Комисията и Сметната палата, за хармонизиране на техните методики в областта на одита;

Прозрачност и партньорство

14. подчертава факта, че минималните стандарти за консултации представляват компонент от ЕИП, и приветства факта, че тези стандарти се насърчават и прилагат от Комисията по отношение на политиката на сближаване; въпреки това призовава Комисията да позволи на заинтересованите лица да дават подходящата обратна информация относно качеството на самия процес на консултиране; призовава регионите и държавите-членки да използват съществуващия опит на ЕС в областта на консултациите със заинтересованите страни;
15. отново изразява становището, че партньорството може да допринесе за прозрачността, обратната връзка, ефективността и легитимния характер на всички

етапи на програмирането и прилагането на политиката на сближаване и да повиши ангажираността към резултатите от програмите и обществените ползи от тях; във връзка с това призовава държавите-членки и управляващите органи да включат партньорите по-активно във всички етапи на програмирането и изпълнението на политиката на сближаване още от ранните фази и да им предоставят пълен достъп до проектната документация с оглед по-доброто използване на техния опит и познания;

16. призовава за повече насоки от страна на Комисията относно начините за прилагане на практика на клаузата за партньорството при сега действащите програми и за достатъчно обвързващи правила относно партньорството в бъдещите уредби;

17. призовава за предоставянето на по-целенасочена и редовна информация на партньорските организации, както и за разширено използване на техническа помощ в подкрепа на партньорството, включително като на партньорските организации се дава възможност да участват в мероприятия за обучение, организирани от предоставящите органи;

Подобряване на прозрачността по отношение на финансирането на големи проекти

18. призовава за навременно публикуване на информацията онлайн, включително за непосредствен достъп до проектната документация (формуляри за кандидатстване, проучване на възможностите за реализация, анализ на разходите и ползите, оценка на въздействието върху околната среда и т.н.) за големите проекти, възможно най-скоро след като Комисията получи заявление за финансиране от страна на държава-членка и преди да вземе решение относно финансирането; тази интернет страница на Комисията следва да позволява изпращане на коментари по отношение на такива проекти;

19. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета и на Комисията.

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

ПУБЛИЧНО ДОСТЪПНА ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ПОЛУЧАТЕЛИТЕ НА СРЕДСТВА ОТ КОХЕЗИОННИЯ ФОНД

Предоставянето на публично достъпна информация относно получателите на средства от фондовете на ЕС е крайъгълен камък на Европейската инициатива за прозрачност (ЕИП). Член 30, параграф 3 и член 53б, параграф 2, буква г) от Финансовия регламент задължават държавите-членки да предоставят информация относно начините на разходване на средства на ЕС съгласно споделеното управление, и по-специално чрез ex-post публикуване на бенефициентите. По отношение на публикуването на бенефициентите на структурните фондове и на Кохезионния фонд, това задължение допълнително е уточнено в Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията. В член 7, параграф 1, буква г) от него се изисква публикуването на три категории информация: а) списък с бенефициентите, б) названията на операциите и в) размера на публичното финансиране, отпуснато за операциите.

Съществуват много различия между държавите-членки и управляващите органи при тълкуването на тези минимални изисквания относно ЕИП. Те отразяват различия както в административния капацитет, така и в културните и административните традиции и отношения. Различните подходи към минималните изисквания относно ЕИП и свързаните с тях тълкувания са възможни поради сравнително неопределената правна рамка, която включва задължението за публикуване на информация относно бенефициентите. В частност, съществува несигурност относно определението за бенефициенти и размера на публичното финансиране, плащано на бенефициента, чиито данни трябва да се публикуват (поетите задължения за плащане и действително платените суми).

Комисията ограничава своята роля до предлагане на общ индикативен стандарт за публикуване на данни и предоставяне на обществеността в ЕС, посредством интернет страницата на Генералната ѝ дирекция „Регионална политика” на линкове с електронните адреси на държавите-членки, където изискваните данни относно бенефициентите на ЕФРР и Кохезионния фонд се публикуват. Посредством гореспоменатите фондове, прилагани съгласно „споделеното управление”, отговорността за тези линкове и тяхното съдържание се носи единствено от държавите-членки и те се базират на информация, предоставена от управляващите органи. Разнообразието при представянето на данните и условията на достъп до тях не позволяват цялостно съпоставяне на равнище ЕС.

Въпреки че никоя държава-членка не публикува по-малко информация в сравнение с минималните изисквания (макар че някои програми за териториално сътрудничество не отговарят напълно на изискванията), някои държави-членки решават да публикуват допълнителна информация (например цели на проектите, целеви групи, когато става въпрос за ЕСФ и т.н.), но това не е изискване, наложено от действащата законодателна рамка.

ПРОЗРАЧНОСТ НА ПЛАНИРАНЕТО И ОСЪЩЕСТВЯВАНЕТО НА ПРОГРАМАТА

1) Споделено управление

Член 69 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета гласи, че „държавата-членка и управителният орган за оперативната програма предоставят информация и правят публично достояние операциите и съфинансираните програми. Информацията е предназначена за гражданите на Европейския съюз и бенефициерите с цел да се подчертае полята на Комисията и да се гарантира, че помощта от фондовете е прозрачна.”

Разделът „Информирание и публичност” от Регламент (ЕО) № 1828/2006 на Комисията определя отделните аспекти на изискванията за публичност. Всички оперативни програми, съфинансирани от структурните фондове трябва да бъдат обхванати от комуникационен план, изготвен от управляващия орган или от държавата-членка и представен на Комисията за забележки и одобрение. Комуникационният план определя дейностите по насърчаване за всяка оперативна програма и определя как се прилагат насоките за прозрачност в ЕС. Представянето на минималните изисквания на ЕИП за публикуване на информацията относно бенефициентите е част от комуникационния план, въпреки че не съществува официално обвързване между ЕИП и комуникационния план. Сред дейностите по информиране програмните органи са длъжни да инвестират в предоставянето на насоки и обучението на бенефициенти и на участващите органи в програмите по прилагане. Комисията също така предоставя насоки и обучение, но ако то има за цел да окаже влияние, необходимо е тази информация да се разпространи по-нататък по веригата от бенефициенти.

Регламентът по прилагането налага създаването на мрежа на ЕС от служители по комуникацията с възложени отговорности на равнище управляващи органи. На тази основа беше създадена мрежата INFORM към ЕФРР. Съгласуваността на равнище ЕС също така се осигурява от консултативна структура посредством Комитета за координация на структурните фондове, който провежда заседания няколко пъти годишно. Той засилва обмена на информацията между различните структурни фондове и стимулира националното сътрудничество като популяризира подкрепата на ЕС за структурно финансиране. Посредством установяването на тези мрежи и упражнявания от тях партньорски натиск, Комисията по-скоро насърчава прилагането на ЕИП, отколкото налага регламента на управляващите органи, а отговорността за достоверността на публикуваните данни принадлежи на държавите-членки.

Въпреки че в една децентрализирана система разпространението на информацията е ключов елемент от доброто управление и контрол и способства за предотвратяване на възникващите проблеми и за насърчаване на съответствието, не е установена връзка между инициативата за прозрачност на данните и по-регулацията и обвързващ въпрос, свързан с финансовия контрол и одита.

2) Партньорство

ЕИП следва да има важно въздействие върху правилата за прозрачно партньорство във възходящите и низходящите етапи на процеса на програмиране.

Партньорството и по-специално включването на организациите от гражданското общество в системата на програмиране на политиката на сближаване може да допринесе за изпълнението на редица функции. Първо, то би могло да подобри чувствителността на програмите към очакванията на обществото, като по-добре приспособява стратегиите към нуждите от конкретни политики и като спомага за изпълнението и подобряването на условията, които следва да бъдат взети предвид: защита на околната среда, равенство на половете, социално включване, потребности на лицата с увреждания и т.н. Второ, то би могло да увеличи ефективността на програмите, като даде на управляващите органи достъп до натрупани знания „на място”, които да се използват за повишаване на целенасочеността на интервенциите, като по този начин ще се подобри и усвояването на фондовете и качеството на проектите. И трето, то може да допринесе за подобряване на отчетността, тъй като партньорите предават и мултиплицират информацията за програмите на своите общности (като по този начин се увеличава прозрачността и информацията) и търсят отговорност от програмните органи за предприетите действия и постигнатите резултати. По този начин партньорството допринесе за засилването на чувството за обществена собственост на подкрепяните проекти, както и на легитимността на политиката на сближаване на ЕС.

Член 11 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета изисква партньорството да обхваща различните етапи от подготовката и осъществяването на програмите: изготвянето, изпълнението, мониторинга и оценката на оперативните програми. Въпреки това, с изключение на преамбюла към регламента и конкретния член относно принципа на партньорство, в оперативните раздели на уредбата много рядко се споменават партньорите и партньорството. Комисията не е предоставила точни и формално обвързващи инструкции или насоки за това, как следва да се прилага принципът на партньорство. Това оставя тълкуването на начина на изпълнение на член 11 на органите на държавите-членки, а оттам и изпълнението на принципа на партньорство се основава на националните традиции и практики. Ролята на Комисията изглежда твърде пасивна, тази на наблюдател.

Въпреки широко разпространения консенсус относно значението на партньорството за успеха и ефективността на програмите, организациите на гражданското общество участват повече на етапа на изготвяне на програмите, отколкото на етапа на управление на програмите.

ПОДОБРЯВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА ПРИ ФИНАНСИРАНЕТО НА ГОЛЕМИ ПРОЕКТ ОТ ЕС

Съгласно член 41 от Регламент (ЕО) № 1083/2006 на Съвета Комисията има правомощието да одобрява или отхвърля представени от държавите-членки големи проекти – напр. оперативни програми с разходи над 25 милиона евро в сектора на опазването на околната среда или 50 милиона евро в други области.

Публикуването онлайн на информацията относно големи проекти, преди да бъде взето решение за тяхното финансиране, е обща практика сред международните финансови институции, включително Европейската инвестиционна банка и Световната банка. Европейската комисия представлява изключение, за което трябва да се съжалява. Няма причина стандартите на прозрачност на ЕК да бъдат по-ниски от тези на ЕИБ. ГД „Регионална политика“ следва да създаде интернет страница, на която да се публикува онлайн списък с големите проекти по примера на интернет страницата на ЕИБ. Тази интернет страница следва също така да дава възможност за публикуване на коментари по отношение на тези проекти, така че Комисията да може да ползва различни източници на информация относно представените проекти, което ще ѝ помогне да взема по-добри решения на основата на по-добра информираност.