



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Výbor pro regionální rozvoj*

---

**2009/2232(INI)**

26. 2. 2010

## **NÁVRH ZPRÁVY**

Transparentnost v regionální politice a o jejím financování  
(2009/2232(INI))

Výbor pro regionální rozvoj

Zpravodaj: Michail Tremopoulos

**OBSAH**

	<b>Strana</b>
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU .....	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ .....	7

## NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

### o transparentnosti v regionální politice a o jejím financování (2009/2232(INI))

*Evropský parlament,*

- s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na články 174–178 této smlouvy,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti<sup>1</sup>,
- s ohledem na nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti a k nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj<sup>2</sup>,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 284/2009 ze dne 7. dubna 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti, pokud jde o některá ustanovení týkající se finančního řízení<sup>3</sup>,
- s ohledem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 397/2009 ze dne 6. května 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, pokud jde o způsobilost investic do energetické účinnosti a obnovitelné energie v oblasti bydlení<sup>4</sup>,
- s ohledem na rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 22. dubna 2008 o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie za rozpočtový rok 2006, oddíl III – Komise<sup>5</sup>,
- s ohledem na rozhodnutí Evropského parlamentu ze dne 23. dubna 2009 o udělení absolutoria za plnění souhrnného rozpočtu Evropské unie za rozpočtový rok 2007, oddíl III – Komise<sup>6</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 19. února 2008 o průhlednosti ve finančních záležitostech<sup>7</sup>,
- s ohledem na své usnesení o řízení a partnerství na vnitrostátní a regionální úrovni

---

<sup>1</sup> Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 25.

<sup>2</sup> Úř. věst. L 371, 27.12.2006, s. 1.

<sup>3</sup> Úř. věst. L 94, 8.4.2009, s. 10.

<sup>4</sup> Úř. věst. L 126, 21.5.2009, s. 3.

<sup>5</sup> Úř. věst. L 88, 31.3.2009, s. 23.

<sup>6</sup> Úř. věst. L 255, 26.9.2009, s. 24.

<sup>7</sup> Úř. věst. C 184 E, 6.8.2009, s. 1.

- a o základně pro projekty v oblasti regionální politiky ze dne 21. října 2008<sup>1</sup>,
- s ohledem na své usnesení ze dne 24. března 2009 o provádění nařízení o strukturálních fondech na období 2007–2013: výsledky jednání ohledně vnitrostátních strategií a operačních programů politiky soudržnosti<sup>2</sup>,
  - s ohledem na studii, kterou zveřejnil Evropský parlament, nazvanou Iniciativa zaměřená na transparentnost údajů a její dopad na politiku soudržnosti,
  - s ohledem na zelenou knihu Komise o evropské iniciativě pro transparentnost (KOM(2006)0194) ze dne 3. května 2006,
  - s ohledem na sdělení Komise ze dne 21. prosince 2009 nazvané 20. výroční zpráva o čerpání strukturálních fondů (v roce 2008) (KOM(2009)0617/2),
  - s ohledem na článek 48 jednacího řádu,
  - s ohledem na zprávu Výboru pro regionální rozvoj (A7-0000/2010),
- A. vzhledem k tomu, že v roce 2005 Komise přijala evropskou iniciativu pro transparentnost (ETI), poté následovalo v roce 2006 zveřejnění zelené knihy s cílem zlepšit transparentnost, otevřenost a odpovědnost řízení EU, a vzhledem k tomu, že poskytování veřejných informací o příjemcích prostředků z fondů EU je základním kamenem ETI,
- B. vzhledem k tomu, že podle systému sdíleného řízení jsou informace o příjemcích fondů EU spravovány na úrovni členských států, a vzhledem k tomu, že při absenci konkrétní povinnosti EU nebo silného řízení ze strany Komise se úroveň, na níž jsou tyto informace zveřejňovány, v jednotlivých členských státech značně liší, a tím je srovnání na úrovni EU velmi obtížné,
- C. vzhledem k tomu, že nebyla vytvořena souvislost mezi ETI a více regulovanými a závaznými otázkami finanční kontroly a auditu,
- D. vzhledem k tomu, že ETI by měla mít významný efekt z hlediska zajištění transparentního partnerství zdola nahoru i shora dolů během jednotlivých fází plánovacích cyklů politiky soudržnosti, a vzhledem k tomu, že regulace však nevyžaduje specifický rozsah, v němž by měli být partneři zapojeni do různých postupů plánování, nebo zvláštní ustanovení pro tato zapojení,
- E. vzhledem k tomu, že není k dispozici dostatek informací o rozhodnutích Komise o financování velkých projektů, a není zde tedy dostatečná transparentnost, a vzhledem k tomu, že by to mělo být napraveno,
1. domnívá se, že transparentnost v oblasti politiky soudržnosti a jejích plánovacích cyklů, přidělování prostředků na výdaje a přístup k informacím pro případné příjemce prostředků ze strukturálních fondů jsou klíčovými předpoklady pro dosažení celkových cílů politiky soudržnosti, a že transparentnost by tedy měla být zavedena jako hlavní zásada pro

<sup>1</sup> Přijaté texty, P6\_TA(2008)0492.

<sup>2</sup> Přijaté texty, P6\_TA(2009)0165.

všechna odvětví v procesu plánování politiky soudržnosti;

### ***Zveřejňování údajů o příjemcích finančních prostředků z Fondu soudržnosti***

2. s uspokojením konstatuje, že v souladu s požadavky ETI jsou na internetových stránkách Generálního ředitelství Komise pro regionální politiku zveřejňovány interaktivní složky poskytující odkazy na seznamy příjemců prostředků z EFRR a Fondu soudržnosti, které jsou k dispozici na příslušných vnitrostátních a regionálních internetových stránkách,
3. vyzývá Komisi a členské státy, aby zajistily, možnost neomezeného vyhledávání v těchto databázích členských států a jejich kompatibilitu s cílem umožnit přehled o prezentovaných údajích v celé EU a přitom zachovat jejich místní význam; zastává v tomto ohledu názor, že by se měla zvážit dvojjazyčná verze (místní jazyk a angličtina);
4. zdůrazňuje, že užitečnost poskytovaných údajů o příjemcích musí být zlepšena z hlediska obsahu i prezentace; vyzývá proto Komisi, aby podrobněji a normativněji určila strukturu, formu a obsah informací, jež mají být poskytovány;
5. požaduje, aby při zveřejňování seznamu příjemců byly poskytovány dodatečné podstatné informace; doporučuje proto, aby se kromě současných minimálních požadavků zvažilo zařazení údajů o umístění a kompletních kontaktních údajů, shrnutí schválených projektů, typu podpory (např. půjčky, granty, vstupní kapitál atd.) a popis partnerů projektu (např. právní forma, velikost atd.) jako prvků zveřejnění údajů o příjemcích;
6. žádá, aby pro programy v rámci cíle evropské územní spolupráce byli uvedeni všichni příjemci, nikoli pouze hlavní příjemci;
7. zdůrazňuje, že by bylo možno lépe zajistit soulad s požadavky ETI pomocí přísnější regulace a sankcí v případech nesplnění těchto požadavků;

### ***Transparentnost a sdílené řízení***

8. vyzývá Komisi, aby vyjasnila, jak by měly být v praxi uskutečňovány provozní zásady ETI na úrovni operačních programů a jejich komunikačních plánů;
9. zdůrazňuje, že je třeba formulovat právní předpisy a prováděcí pravidla tak, aby postupy byly transparentní, poskytovaly případným příjemcům lepší přístup ke strukturálním fondům a snížily administrativní zátěž účastníků; připomíná svůj názor, že transparentní a jasné postupy jsou faktory řádné správy, a vítá v této souvislosti úsilí vyvíjené Komisí předložit návrhy na zjednodušení;
10. zdůrazňuje význam přesného a včasného poskytování informací ze strany členských států jako preventivního opatření v rámci kontrolního systému a potřebu vytvořit vazbu mezi ETI a finančními kontrolami a auditem; připomíná svůj názor, že systém včasného varování (EWS) by se měl vztahovat také na fondy EU spravované spolu s členskými státy;
11. připomíná svůj požadavek na poskytování informací týkajících se navrácení a zastavení finanční podpory v rámci ETI; naléhavě vyzývá členské státy, aby tyto informace

poskytovaly v plném rozsahu, a Komisi, aby je dala k dispozici rozpočtovému orgánu a veřejnosti spolu s informacemi o finančních opravách a podvodech;

12. vyzývá auditory, aby zaujali přísnější přístup k požadavkům na komunikaci a informace, včetně „označování provinilců“ a využívání finančních oprav v případech porušení povinností;
13. vítá úsilí vynaložené Komisí a Soudním dvorem harmonizovat metody auditu;

### ***Transparentnost a partnerství***

14. zdůrazňuje skutečnost, že součástí ETI jsou minimální standardy konzultace, a vítá skutečnost, že tyto standardy Komise podporovala a uplatňovala ve vztahu k politice soudržnosti; vyzývá však Komisi, aby umožnila zúčastněným stranám poskytnout zpětnou vazbu o kvalitě samotného procesu konzultace; vyzývá regiony a členské státy, aby při konzultacích se zainteresovanými stranami vycházely ze zkušeností EU;
15. připomíná svůj názor, že partnerství může napomoci transparentnosti, schopnosti reagovat, efektivitě a legitimitě ve všech fázích programování a uplatňování politiky soudržnosti a může zvýšit angažovanost vzhledem k výsledkům programu a zlepšit vztah veřejnosti k nim; vyzývá proto členské státy a řídicí orgány, aby těsněji zapojily partnery do všech fází programování a uplatňování politiky soudržnosti, a to již v počátečním stádiu, a aby jim poskytovaly plný přístup ke všem dokumentům projektů s cílem lépe využívat jejich zkušenosti a znalosti;
16. požaduje lepší pokyny Komise pro to, jak uskutečňovat doložku o partnerství v praxi v rámci stávajících programů, a dostatečně závazná pravidla o partnerství v budoucích regulačních textech;
17. požaduje poskytování lépe zaměřených a pravidelnějších informací partnerským organizacím a posílené využívání technické pomoci na podporu partnerství, mimo jiné tím, že bude partnerským organizacím poskytnuta příležitost účastnit se školicích programů organizovaných výkonnými orgány;

### ***Zlepšení transparentnosti v oblasti financování velkých projektů ze strany EU***

18. požaduje včasné zveřejnění online informací, včetně přímého přístupu k dokumentaci (žádost, studie proveditelnosti, analýza nákladů a přínosů, hodnocení dopadu na životní prostředí atd.) k hlavním projektům co nejdříve poté, co Komise obdrží žádost o financování z členského státu a před tím, než přijme jakékoli rozhodnutí o financování; tyto internetové stránky Komise by měly umožnit předkládat připomínky týkající se daných projektů;
19. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě a Komisi.

## VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

### VEŘEJNÉ INFORMACE O PŘÍJEMCÍCH FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ Z FONDŮ SOUDRŽNOSTI

Poskytování veřejných informací o příjemcích prostředků z fondů EU je základním kamenem evropské iniciativy pro transparentnost (ETI). Čl. 30 odst. 3 a čl. 53b odst. 2 písm. d) finančního nařízení požaduje, aby členské státy poskytovaly informace o tom, jak jsou vynakládány prostředky z fondů EU v rámci sdílené správy, zejména zveřejněním příjemců ex-post. Pokud jde o zveřejňování příjemců prostředků ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti, tuto povinnost specifikuje dále nařízení Komise (ES) č. 1828/2006. V čl. 7 odst. 1 písm. d) požaduje zveřejňování tří kategorií informací: a) seznamu příjemců, b) názvů operací a c) výše částky financování přidělené operacím z veřejných zdrojů.

Mezi členskými státy a řídicími orgány existuje mnoho rozdílů ve výkladu těchto minimálních požadavků ETI. Odrážejí rozdíly v správní kapacitě a různé kulturní a správní tradice a přístupy. Různé přístupy k minimálním požadavkům ETI a jejich výklady jsou možné kvůli relativně volnému právnímu rámci obsahujícímu povinnost zveřejňovat údaje o příjemcích. Nejistota panuje především ohledně definice příjemců a částky veřejného financování vyplacené příjemci, kterou je nutno zveřejnit (přislíbené částky versus částky skutečně vyplacené).

Komise omezuje svou úlohu na to, že navrhuje společné orientační standardy pro zveřejňování údajů a prostřednictvím internetových stránek GŘ REGIO poskytuje veřejnosti v EU odkazy na elektronické adresy členských států, na nichž jsou zveřejněny požadované údaje o příjemcích prostředků z EFRR a z Fondu soudržnosti. Výše uvedené fondy jsou spravovány v rámci sdíleného řízení a tyto odkazy a jejich obsah jsou plně na odpovědnosti členských států a jsou založeny na informacích poskytovaných řídicími orgány. Různorodost prezentace a podmínek přístupu k údajům neumožňuje celkové srovnání na úrovni EU.

I když žádný členský stát nezveřejňuje méně než minimální požadované údaje (i když některé programy územní spolupráce nesplňují tyto požadavky úplně), jiné členské státy zveřejňují i dodatečné informace (např. cíle projektů, cílové skupiny v případě evropských strukturálních fondů atd.), avšak toto není požadavek předepsaný ve stávajícím právním rámci.

### TRANSPARENTNOST PROGRAMOVÁNÍ A PROVÁDĚNÍ

#### 1) Sdílené řízení

Článek 69 nařízení Rady č. 1083/2006 uvádí, že „Členský stát a řídicí orgán operačního programu poskytují informace o operacích a spolufinancovaných programech. Informace jsou určeny občanům Evropské unie a příjemcům s cílem zdůraznit roli Společenství a zajistit, aby byla pomoc z fondů průhledná.“

Část nařízení Komise č. 1828/2006 o informacích a zveřejňování podrobně definuje aspekty

požadavků na zveřejňování. Na všechny operační programy spolufinancované ze strukturálních fondů se musí vztahovat komunikační plán vypracovaný řídicím orgánem členského státu a předložený Komisi k připomínkám a schválení. Komunikační plán definuje propagační činnost pro každý operační program a určuje, jak se provádějí pokyny EU pro viditelnost. Prezentace požadavků ETI na minimální údaje pro zveřejnění příjemců tvoří součást komunikačního plánu, i když formální souvislost mezi ETI a komunikačním plánem neexistuje. V rámci svých informačních činností se od orgánů programu vyžaduje, aby investovaly do pokynů pro příjemce a orgány zapojené do provádění programů a do jejich školení. Komise rovněž poskytuje pokyny a školení, ale mají-li být účinné, je třeba, aby tyto informace byly postoupeny dále k příjemcům.

Prováděcí nařízení požaduje zřízení sítě komunikačních úředníků EU, kteří mají odpovědnost na úrovni řídicího orgánu. Na tomto základě byla vytvořena síť INFORM pro EFRR. Koherence na úrovni EU je zajištěna rovněž systémem konzultací prostřednictvím Výboru pro koordinaci fondů, který se schází několikrát ročně. Podporuje výměnu informací mezi různými strukturálními fondy a povzbuzuje vnitrostátní spolupráci při podpoře financování ze strukturálních fondů EU. Díky opatření těchto sítí a jejich vzájemného tlaku Komise dává přednost podpoře ETI a nepoužívá regulaci řídicího orgánu, a je na odpovědnosti členských států zaručit přesnost zveřejněných údajů.

Ačkoli v decentralizovaném systému je poskytování informací základním prvkem dobrého řízení a kontroly, napomáhá předcházet výskytu problémů a podporuje dodržování předpisů, není mezi iniciativou pro transparentnost údajů a regulovanější a závaznější otázkou finanční kontroly a auditu vytvořena souvislost.

## **2) Partnerství**

ETI by měla mít významný dopad na pravidla pro transparentní partnerství ve fázi zdola nahoru a shora dolů během programovacího procesu.

Partnerství a zejména zapojení organizací občanské společnosti do systému plánování politiky soudržnosti může mít řadu funkcí. Zaprvé může zlepšit reakci na programy tím, že lépe sladí strategie s politickými potřebami a pomůže provádět a zlepšovat podmínky, které by měly být zohledněny: ochrana životního prostředí, rovnost mužů a žen, sociální začlenění, potřeby postižených osob atd. Zadruhé může zvýšit účinnost programů tím, že řídicím orgánům umožní přístup k místním znalostem, které se využijí na lepší zaměření intervencí, čímž selepší využívání fondů a kvalita projektů. A zatřetí může přispět ke zlepšení odpovědnosti, pokud partneři jednají jako zprostředkovatelé a multiplikátoři informací o programu pro své obvody (a tím zvyšují transparentnost a informovanost) a informují programové orgány o uskutečněné činnosti a dosažených výsledcích. Tím partnerství přispívá k tomu, že veřejnost podporované projekty přijme za své, a k legitimitě politiky soudržnosti EU.

Článek 11 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 požaduje, aby partnerství zahrnovalo různé fáze programování a provádění: od přípravy po provádění, monitorování a hodnocení operačních programů. Avšak kromě preambule nařízení a konkrétního článku o zásadě partnerství je o partnerech a partnerství během operačních programů v regulačních textech velmi málo zmínek. Komise neposkytla žádné přesné a formálně závazné instrukce nebo pokyny, jak by



měla být zásada partnerství uplatňována v praxi. To ponechává konkrétní výklad toho, jak splnit požadavek článku 11, na orgánech členského státu, a proto provádění zásady partnerství závisí na vnitrostátních tradicích a praxi. Úloha Komise je příliš pasivní a pozorovatelská.

Přestože panuje všeobecný konsenzus o významu partnerství pro úspěch a účinnost programů, jsou organizace občanské společnosti více zapojeny do fází programování než do jiných fází řízení programu.

## **ZLEPŠENÍ TRANSPARENTNOSTI VE FINANCOVÁNÍ VELKÝCH PROJEKTŮ EU**

Podle článku 41 nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 má Komise pravomoc schválit nebo zamítnout velké projekty, tj. operace, které stojí více než 25 milionů eur v odvětví životního prostředí nebo 50 milionů eur v ostatních odvětvích, předložené členskými státy.

Zveřejňování informací o velkých projektech online před rozhodnutím o financování je v mezinárodních finančních institucích včetně Evropské investiční banky a Světové banky obvyklou praxí. Evropská komise je politováníhodnou výjimkou. Není důvod k tomu, proč by její standardy pro transparentnost měly být nižší než standardy EIB. GR REGIO by mělo zřídit internetové stránky a online seznam velkých projektů podle příkladu internetových stránek EIB. Tyto internetové stránky by rovněž umožnily předkládat připomínky týkající se daných projektů, aby Komise mohla využívat různé zdroje informací o předložených projektech, což jí umožní přijímat lepší a informovanější rozhodnutí.