



EUROOPA PARLAMENT

2009–2014

Regionaalarengukomisjon

2009/2232(INI)

26.2.2010

RAPORTI PROJEKT

Regionaalpoliitika ja selle rahastamise läbipaistvus
(2009/2232(INI))

Regionaalarengukomisjon

Raportöör: Michail Tremopoulos

SISUKORD

lehekülg

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK.....	3
SELETUSKIRI	7

EUROOPA PARLAMENDI RESOLUTSIOONI ETTEPANEK

regionaalpoliitika ja selle rahastamise läbipaistvuse kohta (2009/2232(INI))

Euroopa Parlament,

- võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikleid 174–178;
- võttes arvesse nõukogu 11. juuli 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 1260/1999¹;
- võttes arvesse komisjoni 8. detsembri 2006. aasta määrust (EÜ) nr 1828/2006, milles sätestatakse rakenduseeskirjad nõukogu määrusele (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi²;
- võttes arvesse nõukogu 7. aprilli 2009. aasta määrust (EÜ) nr 284/2009, millega muudetakse teatavate finantsjuhtimist käsitlevate sätete osas määrust (EÜ) nr 1083/2006, millega nähakse ette üldsätted Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi kohta³;
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. mai 2009. aasta määrust (EÜ) nr 397/2009, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 1080/2006, mis käsitleb Euroopa Regionaalarengu Fondi, seoses eluasemete energiatõhususe ja taastuvenergia alaste investeeringute abikõlblikkusega⁴;
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi 22. aprilli 2008. aasta otsust Euroopa Liidu 2006. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – Komisjon⁵;
- võttes arvesse Euroopa Parlamendi 23. aprilli 2009. aasta otsust Euroopa Liidu 2007. eelarveaasta üldeelarve täitmisele heakskiidu andmise kohta, III jagu – Komisjon⁶;
- võttes arvesse oma 19. veebruari 2008. aasta resolutsiooni läbipaistvuse kohta finantsküsimustes⁷;
- võttes arvesse oma 21. oktoobri 2008. aasta resolutsiooni valitsemistavade ja partnerlussuhete kohta riiklikul ja piirkondlikul tasandil ning regionaalpoliitika projektide

¹ ELT L 210, 31.7.2006, lk 25.

² ELT L 371, 27.12.2006, lk 1.

³ ELT L 94, 8.4.2009, lk 10.

⁴ ELT L 126, 21.5.2009, lk 3.

⁵ ELT L 88, 31.3.2009, lk 23.

⁶ ELT L 255, 26.9.2009, lk 24.

⁷ ELT C 184E, 6.8.2009, lk 1.

lähtepunktide kohta¹,

- võttes arvesse oma 24. märtsi 2009. aasta resolutsiooni struktuurifondide määrase rakendamise kohta 2007–2013 ning riiklike ühtekuuluvuspoliitika strateegiaid ja rakenduskavu käsitlevate läbirääkimiste tulemuste kohta²;
 - võttes arvesse Euroopa Parlamendi avaldatud uurimust „Andmete läbipaistvuse algatus ja selle mõju ühtekuuluvuspoliitikale”;
 - võttes arvesse komisjoni 3. mai 2006. aasta rohelist raamatut Euroopa läbipaistvuse algatuse kohta (KOM(2006)0194);
 - võttes arvesse komisjoni 21. detsembri 2009. aasta teatist „Kahekümnes aastaaruanne struktuurifondide rakendamise kohta (2008)” (KOM(2009)0617/2);
 - võttes arvesse kodukorra artiklit 48;
 - võttes arvesse regionaalarengukomisjoni raportit (A7-0000/2010),
- A. arvestades, et komisjon võttis Euroopa läbipaistvuse algatuse vastu 2005. aastal ning 2006. aastal avaldati roheline raamat, mille eesmärk oli suurendada ELi valitsemistava läbipaistvust ja avatust ning aruandekohustuslikkust, ning arvestades, et teabe avalikustamine ELi rahalistest vahenditest abi saajate kohta on Euroopa läbipaistvuse algatuse üks nurgakive;
- B. arvestades, et ühise haldussüsteemi raames hallatakse teavet ELi vahenditest abi saajate kohta liikmesriikide tasandil, ning arvestades, et ELi tasandi konkreetse kohustuse või komisjoni tugeva „suunamise” puudumisel on selle teabe avalikustamise ulatus liikmesriigiti väga erinev, mis muudab kogu ELi hõlmavate võrdluste tegemise keeruliseks;
- C. arvestades, et ei ole loodud seost Euroopa läbipaistvuse algatuse ning reguleerituma ja siduvama finantskontrolli ja auditeerimise vahel;
- D. arvestades, et Euroopa läbipaistvuse algatusel peaks olema märkimisväärne mõju, tagades läbipaistvad partnerlussuhted ühtekuuluvusvahendite programmi tsükli eri etappides, ning arvestades, et õigusaktides ei ole täpselt sätestatud, mil määral osapooled peaksid olema kaasatud mitmesugustesse programmitöö protsessidesse, ega kirjeldatud sellise kaasamise korda;
- E. arvestades, et puudub piisav eelteave komisjoni otsuste kohta, mis puudutavad suurprojektide rahastamist, ja seega puudub läbipaistvus, ning arvestades, et seda olukorda tuleks parandada,
1. on seisukohal, et ühtekuuluvuspoliitika ja selle programmi tsükli, kulude jaotamise ning võimalikele struktuurifondidest abi saajatele kättesaadava teabe läbipaistvus on ühtekuuluvuspoliitika üldiste eesmärkide saavutamise peamine eeltingimus ning et

¹ Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2008)0492.

² Vastuvõetud tekstid, P6_TA(2009)0165.

läbipaistvus tuleks ühtekuuluvuspoliitika programmide koostamise protsessis juurutada valdkonnaülese juhtpõhimõttena;

Ühtekuuluvusvahendite saajate andmete avalikustamine

2. märgib rahuloluga, et vastavalt Euroopa läbipaistvuse algatuse nõuetele avaldatakse komisjoni regionaalpoliitika veebilehel interaktiivseid kaarte, mis sisaldavad linke Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Ühtekuuluvusfondist abi saajate nimekirjadele, mis on avaldatud vastavatel liikmesriikide või piirkondade veebilehtedel;
3. kutsub komisjoni ja liikmesriike üles varustama need liikmesriikide andmebaasid otsingumootoriga ning muutma need täiesti ühilduvaks, et hõlbustada esitatud andmetest kogu ELi hõlmava ülevaate saamist, säilitades samas nende asjakohasuse kohalikul tasandil; on seisukohal, et sellega seoses tuleks kaaluda andmete avaldamist kahes keeles (kohalik(ud) keel(ed) ja inglise keel);
4. rõhutab, et abisaajate kohta esitatud andmed tuleb muuta paremini kasutatavaks, parandades nii nende sisu kui ka vormi; kutsub seetõttu komisjoni üles määratlema täpsemat ja normatiivsemat formaati, täpsustades esitatava teabe struktuuri, vormi ja sisu;
5. nõuab abisaajate nimekirja avaldamisel olulise lisateabe andmist; soovib seetõttu, et lisaks praegustele miinimumnõuetele võiks kaaluda abisaajate kohta avaldatava teabe koosseisus ka asukohta, terviklike kontaktandmete, heakskiidetud projektide kokkuvõtete, toetuse liikide (nt laenud, toetused, riskikapital jne) ning projektipartnerite kirjelduste (nt õiguslik vorm, suurus jne) esitamist;
6. palub Euroopa territoriaalse koostöö eesmärgi raames ellu viidavate programmide puhul loetleda kõik abisaajad, mitte üksnes peamised abisaajad;
7. rõhutab, et täielikku vastavust Euroopa läbipaistvuse algatuse nõuetele oleks võimalik paremini tagada tugevamate õigusaktidega ja nõuete rikkumise korral rakendatavate sanktsioonidega;

Läbipaistvus ja ühine haldamine

8. kutsub komisjoni üles selgitama, kuidas Euroopa läbipaistvuse algatuse põhimõtteid tuleks rakenduskavade ja nendega seotud teavituskavade tasandil praktiliselt rakendada;
9. rõhutab vajadust töötada välja määrused ja rakenduseeskirjad nii, et menetlused oleksid läbipaistvad, tagaksid võimalikele abisaajatele parema juurdepääsu struktuurifondidele ja vähendaksid osalejate halduskoormust; kordab oma seisukohta, et läbipaistvad ja selged menetlused on hea valitsemistava lahutamatu osa, ning tervitab sellega seoses komisjoni poolt lihtsustamissetepanekute esitamiseks tehtud jõupingutusi;
10. rõhutab, et liikmesriikide poolt täpse teabe õigeaegne esitamine on kontrollisüsteemi kontekstis oluline ennetav meede, ning rõhutab sellega seoses vajadust luua seos Euroopa läbipaistvuse algatuse ning finantskontrolli ja auditeerimise vahel; kordab oma seisukohta, et varajase hoiatamise süsteem peaks hõlmama ka ELi vahendeid, mida hallatakse koostöös liikmesriikidega;

11. kordab nõudmist, et Euroopa läbipaistvuse algatuse alusel tuleb esitada teave tagasimaksete ja tühistamiste kohta; kutsub liikmesriike üles seda teavet täies ulatuses esitama ning kutsub komisjoni üles tegema see teave kättesaadavaks eelarvepädevale institutsioonile ja avalikkusele koos teabega finantskorrektsioonide ja pettuste kohta;
12. nõuab tungivalt, et audiitorid võtaksid teavitamis- ja avalikustamisnõuete täitmise suhtes rangema hoiaku, tuues rikkujad esile ning kasutades nõuete rikkumise korral finantskorrektsioone;
13. tervitab komisjoni ja kontrollikoja poolt nende auditimetoodika ühtlustamiseks tehtud jõupingutusi;

Läbipaistvus ja partnerlussuhted

14. rõhutab asjaolu, et konsulteerimise miinimumnõuded on Euroopa läbipaistvuse algatuse üks osa, ning tervitab asjaolu, et komisjon on neid nõudeid ühtekuuluvuspoliitikaga seoses edendanud ja rakendanud; kutsub siiski komisjoni üles võimaldama sidusrühmadel esitada asjakohast tagasisidet konsulteerimise kvaliteedi kohta; kutsub piirkondi ja liikmesriike üles kasutama olemasolevat ELi kogemust huvitatud isikutega konsulteerimisel;
15. kordab oma seisukohta, et partnerlussuhted võivad aidata kaasa läbipaistvuse, reageerimisvõime, tõhususe ja õiguspärasuse saavutamisele ühtekuuluvuspoliitika programmide koostamise ja rakendamise kõikides etappides ning suurendada pühendumist programmide eesmärkide saavutamisele ning aidata kaasa üldsuses nende eesmärkide suhtes omanikutunde tekkimisele; kutsub seetõttu liikmesriike ja korraldusasutusi üles kaasama partnereid varakult ja tihedamalt ühtekuuluvuspoliitika programmide koostamise ja rakendamise kõikidesse etappidesse ning võimaldama neile juurdepääsu kõikidele projektidokumentidele, et kasutada paremini ära nende kogemusi ja teadmisi;
16. nõuab komisjonilt rohkem suunised selle kohta, kuidas partnerlusklauelit praeguste programmide raames praktikas rakendada, ning piisavalt siduvaid partnerlust käsitlevaid eeskirju tulevastes õigusaktides;
17. nõuab partnerorganisatsioonide varustamist paremini suunatud ja korrapärasema teabega ning partnerlussuhete toetamiseks suuremas ulatuses tehnilise abi kasutamist, muu hulgas seeläbi, et partnerorganisatsioonidel võimaldatakse osaleda rakendusastutuste organiseeritavatel koolitustel;

Läbipaistvuse suurendamine seoses ELi rahaliste vahendite eraldamisega suurprojektidele

18. nõuab internetis suurprojektide kohta õigeaegselt teabe avaldamist, sealhulgas vahetat juurdepääsu projektidokumentidele (taotlus, teostatavusuuring, kulude-tulude analüüs, keskkonnamõju hindamine jne), võimalikult kiiresti pärast seda, kui komisjon saab liikmesriigilt rahastamistaotluse, ja enne, kui ta teeb rahastamise kohta otsuse; komisjoni vastaval veebilehel peaks olema võimalik esitada selliste projektide kohta märkusi;
19. teeb presidendile ülesandeks edastada käesolev resolutsioon nõukogule ja komisjonile.

SELETUSKIRI

AVALIK TEAVE ÜHTEKUULUVUSVAHENDITE SAAJATE KOHTA

ELi rahaliste vahendite saajate kohta avaliku teabe esitamine on Euroopa läbipaistvuse algatuse üks nurgakive. Finantsmääruse artikli 30 lõike 3 ja artikli 53b lõike 2 punkti d järgi on liikmesriigid kohustatud esitama teavet ühiselt hallatavate ELi rahaliste vahendite kulutamise kohta, muu hulgas abisaajate tagantjärele avalikustamise kaudu. Struktuurifondidest ja Ühtekuuluvusfondist abi saajate suhtes on avalikustamiskohustust täpsustatud komisjoni määruses (EÜ) nr 1828/2006. Nimetatud määruse artikli 7 lõike 1 punktis d nõutakse kolme liiki andmete avaldamist: a) abisaajate loetelu, b) toimingute nimetused ja c) toimingutele eraldatud avaliku sektori toetuse suurus.

Liikmesriigid ja korraldusasutused tõlgendavad neid Euroopa läbipaistvuse algatuse miinimumnõudeid väga erinevalt. Need erinevused peegeldavad haldussuutlikkuse ning kultuuritraditsioonide, haldustavade ja hoiakute erinevusi. Euroopa läbipaistvuse algatuse miinimumnõuete erinev käsitlus ja tõlgendamine on saanud võimalikuks seetõttu, et õigusraamistik, mis sätestab abisaajate kohta teabe avaldamise kohustuse, ei ole kuigi range. Näiteks on ebaselge abisaaja määratlus ning see, milline abisaajale makstav toetuse summa tuleks avaldada (eraldatud summa või tegelikult makstud summa).

Komisjon on piirdunud andmete avaldamise ühtse soovitusliku standardi kohta ettepaneku tegemisega ja ELi üldsusele oma regionaalpoliitika peadirektoraadi veebilehel linkide pakkumisega, mille kaudu pääseb liikmesriikide elektroonilistele aadressidele, kus on avaldatud nõutud andmed Euroopa Regionaalarengu Fondist ja Ühtekuuluvusfondist abi saajate kohta. Nende ühiselt hallatavate fondide puhul on nimetatud lingid ja nende sisu ainuüksi liikmesriikide vastutusel ning sisu põhineb korraldusasutuste esitataval teabel. Andmete esitamise ja kättesaadavuse erinevused ei võimalda täielikku võrdlust ELi tasandil.

Kuigi kõik liikmesriigid avaldavad vähemalt miinimumnõuetele vastavaid andmeid (mõnede territoriaalse koostöö programmide puhul ei ole nõuded siiski täielikult täidetud), on mõned liikmesriigid avaldanud lisateavet (nt projektide eesmärgid, ESFi puhul sihtrühmad jne), kuid seda nõuet ei ole praeguses õigusraamistikus ette nähtud.

PROGRAMMIDE KOOSTAMISE JA RAKENDAMISE LÄBIPAISTVUS

1) Ühine haldamine

Nõukogu määruse nr 1083/2006 artiklis 69 on sätestatud, et „liikmesriik ja rakenduskava korraldusasutus annavad teavet toimingute ja kaasrahastatavate rakenduskavade kohta ning avalikustavad need. Teave suunatakse Euroopa Liidu kodanikele ja toetusesaajatele eesmärgiga esile tuua ühenduse roll ja tagada fondide toetuste läbipaistvus.”

Komisjoni määruse nr 1828/2006 teavitamisele ja avalikustamisele pühendatud osas on avalikustamisnõuded üksikasjalikult määratletud. Kõikide struktuurifondidest

kaasrahastatavate rakenduskavade jaoks peab korraldusasutuse või liikmesriigi poolt olema koostatud teavituskava, mis esitatakse komisjonile kommenteerimiseks ja kinnitamiseks. Teavituskavas määratletakse iga rakenduskava jaoks teavitusmeetmed ja määratakse kindlaks, kuidas rakendatakse ELi suuniseid nähtavuse kohta. Euroopa läbipaistvuse algatuse miinimumnõuded abisaajate avalikustamise kohta moodustavad teavituskava ühe osa, kuigi ametlikku seost Euroopa läbipaistvuse algatuse ja teavituskava vahel loodud ei ole. Oma teavitustegevuse raames peavad korraldusasutused tegelema abisaajate ning programmide rakendamisse kaasatud asutuste juhendamise ja koolitamisega. Ka komisjon pakub suunamist ja koolitust, kuid et see oleks tulemuslik, peab vastav teave jõudma abisaajateni.

Rakendusmääruse järgi tuleb luua korraldusasutuse poolt ametisse nimetatud kommunikatsiooniametnike Euroopa võrgustik. Vastava sätte alusel loodi Euroopa Regionaalarengu Fondi jaoks võrgustik INFORM. Sidususe ELi tasandil tagavad ka konsultatsioonid fondide koordineerimiskomitee (COCOF) kaudu, mis tuleb kokku mitu korda aastas. See tõhustab teabevahetust erinevate struktuurifondide vahel ja soodustab riikidevahelist koostööd ELi struktuurifondide toetusest teavitamisel. Nende võrgustike loomise kaudu ja nende surve tõttu võtab komisjon Euroopa läbipaistvuse algatuse puhul aluseks edendava lähenemisviisi, selle asemel, et kehtestada korraldusasutustele siduv määrus, samas kui liikmesriigid on kohustatud tagama avaldatud andmete õigsuse.

Kuigi detsentraliseeritud rakendussüsteemis on teabe levitamisel oluline osa hea juhtimise ja kontrolli tagamisel ning see aitab ära hoida probleemide tekkimist ning edendada nõuetelevastavust, ei ole loodud seost andmete läbipaistvuse algatuse ning reguleerituma ja siduvama finantskontrolli ja auditeerimise vahel.

2) Partnerlussuhted

Euroopa läbipaistvuse algatusel peaks olema märkimisväärne mõju eeskirjadele, millega nähakse ette läbipaistvad partnerlussuhted programmitöö eri etappides.

Partnerlus ja eelkõige kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamine ühtekuuluvuspoliitika programmitöö süsteemi võib olla mitmeti kasulik. Esiteks võib see parandada programmide reageerimissuutlikkust, tagades strateegiate parema vastavuse poliitilistele vajadustele ning aidates rakendada ja parandada tingimusi, mida tuleb arvesse võtta sellistes valdkondades nagu keskkonnakaitse, sooline võrdõiguslikkus, sotsiaalne kaasatus, puuetega inimeste vajadused jne. Teiseks võib see suurendada programmide tulemuslikkust, kuna korraldusasutused saavad juurdepääsu „kohalikele” teadmistele, mida kasutatakse toimingute täpsemaks suunamiseks ning seeläbi vahendite rakendamise ja projektide kvaliteedi parandamiseks. Ja kolmandaks võib see aidata kaasa aruandekohustuslikkuse suurenemisele, kuna partnerid vahendavad programmi puuduvat teavet kohapeal (suurendades seeläbi läbipaistvust ja avalikustamist) ning nõuavad programmi elluviimise korraldajatelt aru võetud meetmete ja saavutatud tulemuste kohta. Seega aitavad partnerlussuhted suurendada üldsuses omanikutunnet toetatavate projektide suhtes ja edendada ELi ühtekuuluvuspoliitika õiguspärasust.

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 11 järgi peavad partnerid olema kaasatud programmi kavandamise ja elluviimise eri etappidesse alates rakenduskavade

ettevalmistamisest kuni nende elluviimise, seire ja hindamiseni. Kuid peale määruse preambuli ja konkreetse artikli, mis käsitleb partnerluse põhimõtet, mainitakse partnereid või partnerlussuhteid õigusaktide tegevusalastes osades väga vähe. Komisjon ei ole esitanud täpseid ja ametlikult siduvaid juhiseid ega suuniseid selle kohta, kuidas partnerluse põhimõtet tuleks praktikas rakendada. See jätab artikli 11 täitmise viisi tegeliku tõlgendamise liikmesriikide ametiasutuste hooleks, mistõttu sõltub partnerluse põhimõtte rakendamine liikmesriikide traditsioonidest ja tavadest. Komisjoni roll tundub olevat liiga passiivne ja piirduvat vaatlemisega.

Vaatamata laialdasele üksmeelele selle suhtes, et partnerlussuhted on olulised programmide edukuse ja tulemuslikkuse seisukohalt, on kodanikuühiskonna organisatsioonid rohkem kaasatud programmide koostamise etappidesse kui programmide juhtimise teistesse etappidesse.

LÄBIPAISTVUSE SUURENDAMINE SEOSSES EUROOPA LIIDU RAHALISTE VAHENDITE ERALDAMISEGA SUURPROJEKTIDELE

Nõukogu määruse (EÜ) nr 1083/2006 artikli 41 järgi on komisjonil õigus liikmesriikide esitatud suurprojekte (s.t toiminguid, mille kogumaksumus ületab keskkonnaalaste meetmete puhul 25 miljonit eurot ja teiste valdkondade puhul 50 miljonit eurot) heaks kiita või tagasi lükata.

Rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide seas, sealhulgas Euroopa Investeerimispangas ja Maailmapangas, on tavaks avaldada internetis teavet suuprojektide kohta enne nende rahastamise kohta otsuse tegemist. Euroopa Komisjon on kahetsusväärne erand. Ei ole põhjust, miks komisjoni läbipaistvusstandardid peaksid olema madalamad kui Euroopa Investeerimispangal. Regionaalpoliitika peadirektoraat peaks Euroopa Investeerimispanga veebilehe eeskujul looma veebilehe, millel esitatakse suurprojektide nimekiri. See veebileht peaks võimaldama esitada ka selliste projektide kohta märkusi, nii et komisjon saaks esitatud projektide kohta erinevatest allikatest teavet, mis võimaldab tal teha paremaid, teadlikumaid otsuseid.