



EURÓPAI PARLAMENT

2009 - 2014

Regionális Fejlesztési Bizottság

2009/2232(INI)

26.2.2010

JELENTÉSTERVEZET

a regionális politika átláthatóságáról és finanszírozásáról
(2009/2232(INI))

Regionális Fejlesztési Bizottság

Előadó: Michail Tremopoulos

PR_INI

TARTALOMJEGYZÉK

	Oldal
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY	3
INDOKOLÁS	8

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

a regionális politika átláthatóságáról és finanszírozásáról (2009/2232(INI))

Az Európai Parlament,

- tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 174–178. cikkeire,
- tekintettel az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló, 2006. július 11-i 1083/2006/EK tanácsi rendeletre¹,
- tekintettel az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet, valamint az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó szabályok meghatározásáról szóló, 2006. december 8-i 1828/2006/EK bizottsági rendeletre²,
- tekintettel az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK rendeletnek a pénzügyi irányítással kapcsolatos egyes rendelkezések tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. április 7-i 284/2009/EK tanácsi rendeletre³,
- tekintettel az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendeletnek az energiahatékonyságba és a megújuló energiaforrásokba való lakásberuházások támogathatósága tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. május 6-i 397/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletre⁴,
- tekintettel az Európai Unió 2006-os pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről (III. szakasz – Bizottság) szóló 2008. április 22-i európai parlamenti határozatra⁵,
- tekintettel az Európai Unió 2007-es pénzügyi évre szóló általános költségvetésének végrehajtására vonatkozó mentesítésről (III. szakasz – Bizottság) szóló 2009. április 23-i európai parlamenti határozatra⁶,
- tekintettel a pénzügyek átláthatóságáról szóló 2008. február 19-i állásfoglalására⁷,
- tekintettel a nemzeti és regionális szintű kormányzásról és partnerségről, valamint a regionális politika terén projektek megalapozásáról szóló 2008. október 21-i

¹ HL L 210., 2006.7.31., 25. o.

² HL L 371., 2006.12.27., 1. o.

³ HL L 94., 2009.4.8., 10. o.

⁴ HL L 126., 2009.5.21., 3. o.

⁵ HL L 88., 2009.3.31., 23. o.

⁶ HJ L 255., 2009.9.26., 24. o.

⁷ HL C 184. E, 2009.8.6., 1.o.

állásfoglalására¹,

- tekintettel „A strukturális alapokról szóló rendelet végrehatásáról (2007–2013): a nemzeti kohéziós stratégiákról és az operatív programokról folytatott tárgyalások eredményei” című 2009. március 24-i állásfoglalására²,
 - tekintettel az Európai Parlament által közzétett, „Az adatok átláthatóságára irányuló kezdeményezés és annak hatásai a kohéziós politikára” című tanulmányra,
 - tekintettel az európai átláthatósági kezdeményezésről szóló 2006. május 3-i bizottsági zöld könyvre (COM(2006)0194),
 - tekintettel a „20. éves jelentés a strukturális alapok végrehajtásáról (2008)” című 2009. december 21-i bizottsági közleményre (COM(2009)0617/2),
 - tekintettel eljárási szabályzata 48. cikkére,
 - tekintettel a Regionális Fejlesztési Bizottság jelentésére (A7-0000/2010),
- A. mivel az európai átláthatósági kezdeményezést (ETI) a Bizottság 2005-ben fogadta el, amelyet 2006-ban egy zöld könyv közzététele követett, amelynek célja az EU-irányítás átláthatóságának, nyitottságának és elszámoltathatóságának javítása volt, és mivel az uniós alapok címzettjeinek nyilvános információkkal történő ellátása az ETI egyik sarokköve,
- B. mivel a közös igazgatási rendszerben az uniós alapok kedvezményezettjeiről szóló információkat a tagállamok kezelik, és mivel kifejezett uniós kötelezettség vagy a Bizottság részéről történő erős irányítás hiányában tagállamonként különbözik az ilyen információk közzétételének szintje, ami nehézkessé teszi az egész EU-ra kiterjedő összehasonlítást,
- C. mivel nem sikerült még kapcsolatot létrehozni az ETI és a jobban szabályozott és kötelező erejű pénzügyi ellenőrzések és könyvvizsgálat kérdése között,
- D. mivel az ETI-nek jelentősen befolyásolnia kellene a kohéziós programozási folyamat felfelé és lefelé irányuló szakaszában a partnerség átláthatóságát, és mivel ennek ellenére a szabályozás nem mondja ki explicit módon, hogy a partnereknek milyen mértékben kellene részt venniük a különböző programozási folyamatokban, illetve nem határozza meg a részvételre vonatkozó feltételeket,
- E. mivel a Bizottság nem ad elegendő előzetes tájékoztatást a fő projektek finanszírozásáról szóló határozatokról, ami az átláthatóság hiányához vezet, és mivel ezt orvosolni kell,
1. úgy ítéli meg, hogy a kohéziós politikával és annak programozási folyamatával, a kiadások elosztásával és a strukturális alapok lehetséges kedvezményezettjeiről szóló információkhoz való hozzáféréssel kapcsolatos átláthatóság a kohéziós politika céljai elérésének kulcsfontosságú előfeltétele, és ezért az átláthatóságot az ágazatok közötti

¹ Elfogadott szövegek, P6_TA(2008)0492.

² Elfogadott szövegek, P6_TA(2009)0165.

irányító alapelvvé kellene tenni a kohéziós programozási folyamatban;

A kohéziós támogatások kedvezményezettjei adatainak közzététele

2. elégedetten jegyzi meg, hogy az ETI követelményeinek megfelelően az ERFA és a Kohéziós Alap kedvezményezettjeinek a megfelelő nemzeti és regionális weboldalakon elérhető listáira hivatkozó interaktív térképek közzététele a Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságának weboldalán megtörtént;
3. felszólítja a Bizottságot és a tagállamokat, hogy ezeket a tagállami adatbázisokat tegyék teljes mértékben kutathatóvá és kompatibilissé annak érdekében, hogy a bemutatott adatok könnyebben adhassanak teljes képet az egész Európai Unióra vonatkozóan, megőrizve helyi jelentőségüket; véleménye szerint ezzel kapcsolatban megfontolandó a kétnyelvű (helyi nyelv(ek)–angol) verziók használata;
4. hangsúlyozza, hogy mind tartalmi, mind megjelenítési szempontból javítani kell a kedvezményezettekről közzétett adatok használhatóságát; ezért felszólítja a Bizottságot, hogy határozzon meg részletesebb, leíróbb jellegű formátumot, és pontosítsa az információ megjelenésének szerkezeti, formai és tartalmi jellemzőit;
5. a kedvezményezettekre vonatkozó adatok közzétételekor további lényeges információk megadására szólít fel; ezért véleménye szerint megfontolandó, hogy a jelenlegi minimális követelményeken kívül a kedvezményezettekről közzétett adatok közé kerüljenek be a székhelyre és elérhetőségre vonatkozó információk, az elfogadott projekteket, a támogatás típusát (kölcson, juttatás, kockázati tőke stb.) tartalmazó összefoglalók, illetve a projektek partnereinek megadása (jogállás, méret stb.);
6. kéri, hogy az európai területi együttműködési célkitűzés alá tartozó programok esetében valamennyi kedvezményezett kerüljön fel a listára, és ne csak a fő kedvezményezettek;
7. hangsúlyozza, hogy az ETI követelményeinek való teljes mértékű megfelelés jobban biztosítható volna a meg nem felelésre vonatkozó szigorúbb szabályozások és szankciók révén;

Átláthatóság és közös igazgatás

8. felszólítja a Bizottságot, hogy tisztázza, hogy az ETI alapelveit a működési programok és a velük kapcsolatos kommunikáció szintjén hogyan kell átültetni a gyakorlatba;
9. kiemeli, hogy szabályok és végrehajtási szabályok kialakítására van szükség oly módon, hogy az eljárások átláthatóak legyenek, jobb hozzáférést biztosítsanak a strukturális alapokhoz a lehetséges kedvezményezettek számára, és csökkentsék a résztvevők adminisztratív terheit; megismétli, hogy véleménye szerint az átlátható és világos eljárások a jó kormányzás tényezői, és ezzel kapcsolatban üdvözli a Bizottság által az egyszerűsítési javaslatok előterjesztésére tett erőfeszítéseket;
10. hangsúlyozza a tagállamok által pontosan és kellő időben szolgáltatott információk mint megelőző eszköz jelentőségét az ellenőrzési rendszer kapcsán, és annak szükségességét, hogy létrejöjjön a kapcsolat az ETI és a pénzügyi ellenőrzések, illetve könyvvizsgálatok

között; megismétli, hogy véleménye szerint a korai jelzőrendszernek az EU és a tagállamok által közösen kezelt támogatásokra is ki kellene terjednie;

11. megismétli az ETI keretében végrehajtott behajtásokkal és visszavonásokkal kapcsolatos információk biztosítására vonatkozó kérését; sürgeti a tagállamokat, hogy ezekről adjanak teljes körű tájékoztatást, illetve a Bizottságot, hogy ezeket bocsássa a költségvetési hatóság és a nyilvánosság rendelkezésére a pénzügyi korrekciókra és a csalásokra vonatkozó információkkal együtt,
12. sürgeti a könyvvizsgálókat, hogy a kommunikációra és információszolgáltatásra vonatkozó követelmények tekintetében lépjenek fel keményebben, ideértve a szabálytalanságok elkövetőinek megnevezését, illetve a követelményeknek való meg nem felelés esetén a pénzügyi korrekciók használatát is;
13. üdvözli a Bizottság és a Számvevőszék által a könyvvizsgálati módszerek harmonizálására tett erőfeszítéseket;

Átláthatóság és partnerség

14. hangsúlyozza azt a tényt, hogy a konzultáció minimális követelményei az ETI részét képezik, és üdvözli, hogy ezeket a követelményeket a kohéziós politika tekintetében a Bizottság támogatta és alkalmazta; mindazonáltal felszólítja a Bizottságot, hogy tegye lehetővé minden érdekelt fél számára, hogy megfelelő visszajelzést adhassanak magáról a konzultációs eljárásról; felszólítja a régiókat és a tagállamokat, hogy az érdekelt felekkel történő konzultáció során használják fel a már meglévő uniós tapasztalatokat;
15. megismétli, hogy véleménye szerint a kohéziós programozás és végrehajtás valamennyi szakaszában a partnerség hozzájárulhat a hatékonysághoz, az eredményességhez, a legitimitáshoz és az átláthatósághoz, valamint növelheti a programok eredményeivel kapcsolatos állami elkötelezettséget és felelősségvállalást; felszólítja ezért a tagállamokat és az irányító hatóságokat, hogy a kohéziós programozásba és annak végrehajtásába már a korai szakaszban vonják be mélyebben a partnereket, és biztosítsanak számukra a projektdokumentációhoz való teljes hozzáférést a tapasztalatok és a tudás jobb hasznosításának érdekében;
16. a Bizottság részéről több arra vonatkozó iránymutatást kér, hogy a jelenlegi programok keretében hogyan lehet megvalósítani a partnerségre vonatkozó záradékot, továbbá a jövőbeli szabályozási szövegekben a partnerségre vonatkozó elegendően kötelező erejű szabályozást is kér;
17. kéri, hogy nyújtsanak célzottabb és rendszeresebb tájékoztatást a partnerszervezetek számára, és alkalmazzák fokozottan a technikai segítségnyújtást a partnerség támogatására, többek között azáltal, hogy lehetővé teszik a partnerszervezetek számára a végrehajtással foglalkozó testületeknek szervezett képzéseken való részvételt;

Az átláthatóság javítása a nagyprojektek uniós finanszírozása tekintetében

18. felszólít arra, hogy időben tegyenek közzé internetes tájékoztatást, ideértve a nagyprojektek dokumentációjához (kérelem, megvalósíthatósági tanulmány, költség-

haszon elemzés, környezetvédelmi hatástanulmány stb.) való közvetlen hozzáférést, mihelyt a Bizottsághoz finanszírozási kérelem érkezik egy tagállamból, és mielőtt bármilyen döntés születne a finanszírozásról; ezen a bizottsági weboldalon biztosítani kell az ilyen projektekkel kapcsolatos észrevételek megtételét;

19. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak és a Bizottságnak.

INDOKOLÁS

A NYILVÁNOSSÁG TÁJÉKOZTATÁSA A KOHÉZIÓS TÁMOGATÁS KEDVEZMÉNYEZETTJEIRŐL

Az európai átláthatósági kezdeményezés egyik sarokköve a nyilvánosság tájékoztatása az uniós források kedvezményezettjeiről. A költségvetési rendelet 30. cikkének (3) bekezdése és 53b. cikke (2) bekezdésének d) pontja előírja a tagállamok számára, hogy nyújtsanak tájékoztatást a megosztott irányítású uniós források elköltésének módjáról, elsősorban a kedvezményezettek utólagos közzététele révén. Ezt az előírást a strukturális alapok és a Kohéziós Alap kedvezményezettjeinek közzététele tekintetében az 1828/2006/EK bizottsági rendelet tovább pontosítja. 7. cikke (2) bekezdésének d) pontja háromféle információ közzétételét írja elő: a) a kedvezményezettek jegyzékét, b) a műveletek nevét, valamint c) az egyes műveletekre elkülönített közfinanszírozás összegét.

Az európai átláthatósági kezdeményezés e minimumkövetelményeit a tagállamok és az irányító hatóságok igen különbözően értelmezik. Ez egyaránt tükrözi az igazgatási kapacitások, valamint a kulturális és igazgatási hagyományok és attitűdök tekintetében fennálló különbségeket. Az európai átláthatósági kezdeményezés minimumkövetelményeinek különböző megközelítéseit és értelmezéseit az teszi lehetővé, hogy viszonylag laza a kedvezményezettek közzétételére vonatkozó előírást rögzítő jogi keret. Különösen a kedvezményezettek meghatározása tekintetében, valamint azt illetően van bizonytalanság, hogy a kedvezményezettnek fizetett közfinanszírozás mely összegét kell közzétenni (a lekötött vagy a ténylegesen kifizetett összeget).

A Bizottság arra korlátozza szerepét, hogy javaslatot tesz egy indikatív közös szabvány bevezetésére az adatok közzétételére vonatkozóan és Regionális Politikai Főigazgatóságának weboldalán elérhetővé teszi az uniós közvélemény számára a tagállamok azon elektronikus címeit, amelyeken az ERFA és a Kohéziós Alap kedvezményezettjeivel kapcsolatban kért adatokat közzéteszik. A „megosztott irányítás” keretében végrehajtott fenti alapok tekintetében ezek a hivatkozások és tartalmuk a tagállamok kizárólagos felelősségi körébe tartozik, és az irányító hatóságok által nyújtott információon alapul. A közzététel formájának és az adatokhoz való hozzáférés feltételeinek sokfélesége nem teszi lehetővé a teljes körű uniós szintű összehasonlítást.

Míg egyetlen tagállam sem tesz közzé a minimumkövetelményeknél kevesebb adatot (noha egyes területi együttműködési programok nem felelnek meg ennek teljes mértékben), bizonyos tagállamok további információk (például a projektek célkitűzései, az ESZA esetében a célcsoportok) közzététele mellett döntenek, amit azonban a jelenlegi jogi keret nem követel meg.

A PROGRAM TERVEZÉSÉNEK ÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK ÁTLÁTHATÓSÁGA

1) Megosztott irányítás

Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 69. cikke kimondja, hogy „A tagállam és az operatív program irányító hatósága tájékoztatást nyújt a műveletekről és a társfinanszírozott programokról, és nyilvánosságra hozza azokat. A tájékoztatás címzettjei az európai uniós polgárok és a kedvezményezettek, célja pedig a Közösség szerepének kiemelése, valamint annak biztosítása, hogy az alapok által nyújtott támogatás átlátható legyen.”

Az 1828/2006/EK bizottsági rendelet tájékoztatásra és nyilvánosságra vonatkozó szakasza részletesen meghatározza a nyilvánosságra hozatali követelményeket. A strukturális alapok által társfinanszírozott valamennyi operatív programot le kell fednie egy kommunikációs tervnek, amelyet az irányító hatóság vagy a tagállam készít el, majd véleményezés és jóváhagyás céljából a Bizottság elé terjeszt. A kommunikációs terv minden egyes operatív programra vonatkozóan meghatározza a tájékoztatási intézkedéseket, és megállapítja, hogy hogyan hajtják végre a láthatósági iránymutatásokat. A kommunikációs terv része az európai átláthatósági kezdeményezés kedvezményezettek közzétételével kapcsolatos minimumkövetelményeinek bemutatása is, bár nincs formális kapcsolat az európai átláthatósági kezdeményezés és a kommunikációs terv között. Tájékoztatási tevékenységeik részeként a programokat felügyelő hatóságoknak be kell ruházniuk a kedvezményezetteknek és a programok végrehajtásában érintett szervezetek nyújtott útmutatásokba és képzésekbe. Bár a Bizottság is biztosít útmutatást és képzést, ahhoz azonban, hogy ennek hatása legyen, az információkat végig kell vinni a kedvezményezettek láncolatán.

A végrehajtási rendelet előírja az irányító hatóság szintjén kinevezett felelős kommunikációs tisztviselők uniós szintű hálózatának létrehozását. Ez alapján az Európai Regionális és Fejlesztési Alap számára létrehozták az INFORM hálózatot. Az uniós szintű koherencia biztosítását szolgálja emellett az alapok koordinációs bizottsága is, amely évente többször ülésezik. Ez a bizottság fokozza a különböző strukturális alapok közötti információcserét, és ösztönzi a nemzeti együttműködést az uniós strukturális támogatás előmozdítása terén. E hálózatok kialakításával és egymásra gyakorolt nyomásával a Bizottság az átláthatósági kezdeményezést inkább szorgalmazni igyekszik, mintsem hogy rákényszerítse a rendeletet az irányító hatóságokra, miközben a tagállamok felelőssége, hogy biztosítsák a közzétett adatok pontosságát.

Noha a decentralizált végrehajtási rendszerben az információk terjesztése a hatékony irányítás és ellenőrzés nélkülözhetetlen eleme, továbbá segít a felmerülő problémák megelőzésében és elősegíti a jogkövetést, nem létezik kapcsolat az adatok átláthatóságára irányuló kezdeményezés és a szabályozottabb és kötelező érvényű pénzügyi ellenőrzések, illetve könyvvizsgálat között.

2) Partnerség

Az európai átláthatósági kezdeményezésnek jelentős hatást kell gyakorolnia az átlátható partnerségre vonatkozó szabályokra a programozási folyamat felfelé és lefelé irányuló szakaszában egyaránt.

A partnerség és különösen a civil társadalmi szervezetek bevonása a kohéziós politika programozási rendszerébe több célt is szolgálhat. Egyrészt javíthatja a programok reagálóképességét azáltal, hogy a stratégiákat jobban a szakpolitikai szükségletekhez igazítja,

és segíti a figyelembe veendő – a környezetvédelemmel, a nemek közötti egyenlőséggel, a társadalmi beilleszkedéssel, a fogyatékkal élők jogaival stb. kapcsolatos – feltételek teljesítését és javítását. Másrészt növelheti a programok hatékonyságát azáltal, hogy lehetővé teszi az irányító hatóságok számára a beavatkozások célzottabbá tételéhez használt „helyi alapú” tudáshoz való hozzáférést, aminek következtében javul a források abszorpciója és a projektek minősége. Harmadrészt hozzájárulhat az elszámoltathatóság javításához, amennyiben a partnerek a programmal kapcsolatos információk átadóiként és megsokszorozóiként működnek saját környezetükben (javítva ezáltal az átláthatóságot és a tájékoztatást) és számon kérik a programokat felügyelő hatóságokon a megtett intézkedéseket és az elért eredményeket. Így tehát a partnerség elősegíti, hogy a támogatott projekteket a társadalom jobban magáénak érezze, és erősödjön az Európai Unió kohéziós politikájának legitimitása.

Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 11. cikke partnerséget ír elő a program tervezésének és végrehajtásának különböző szakaszaira, amely átfogja az operatív programok előkészítését, végrehajtását, ellenőrzését és értékelését. A rendelet preambulumban és a partnerség elvéről szóló külön cikkben túl azonban a szabályozások működési szakaszai alig tesznek említést a partnerekről vagy a partnerségről. A Bizottság nem ad pontos és hivatalosan kötelező erejű utasításokat vagy útmutatást arról, hogy hogyan kell alkalmazni a gyakorlatban a partnerség elvét. Így a tagállami hatóságok mindenkor belátásra bízva, hogy hogyan felelnek meg a 11. cikk rendelkezéseinek, és ezáltal a partnerség elvének végrehajtását a helyi hagyományoktól és gyakorlatoktól teszi függővé. Úgy tűnik, hogy a Bizottság e tekintetben túlságosan passzív és megfigyelő jellegű szerepet tölt be.

Bár széles körű az egyetértés arra vonatkozóan, hogy a programok sikeréhez és hatékonyságához fontos a partnerség, a civil társadalmi szervezeteket inkább vonják be a program tervezési szakaszában, mint a programirányítás más szakaszaiban.

AZ ÁTLÁTHATÓSÁG JAVÍTÁSA A NAGYPROJEKTEK UNIÓS FINANSZÍROZÁSA TEKINTETÉBEN

Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 41. cikke értelmében a Bizottság rendelkezik hatáskörrel arra, hogy jóváhagyja vagy elutasítsa a tagállamok által előterjesztett nagyprojekteket, azaz olyan projekteket, amelyek költsége környezetvédelem területén a 25 millió eurót, más területeken az 50 millió eurót meghaladja.

A nemzetközi pénzügyi intézményeknél, például az Európai Beruházási Banknál és a Világbanknál általános gyakorlat, hogy a nagyprojektekkel kapcsolatos információkat a finanszírozásról szóló határozat meghozatala előtt közzéteszik az interneten. Az Európai Bizottság sajnálatos kivételt jelent. Nem indokolt, hogy az átláthatósági szabályok alacsonyabb szintűek legyenek, mint az Európai Beruházási Bank esetében. Az Európai Beruházási Bank weboldalának mintájára a Regionális Politikai Főigazgatóságnak is indítania kell egy weboldalt, ahol közzéteszi a nagyprojektek jegyzékét. Ezen a weboldalon lehetővé kell az ilyen projektekkel kapcsolatos észrevételek megtételét annak érdekében, hogy a Bizottság sokféle információforrásból meríthessen az előterjesztett projektekkel kapcsolatban, és ezáltal jobb és megalapozottabb döntéseket tudjon hozni.