



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Rozwoju Regionalnego

2009/2232(INI)

26.2.2010

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie przejrzystości polityki regionalnej i jej finansowania
(2009/2232 (INI))

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawca: Michail Tremopoulos

PR_INI

SPIS TREŚCI

| | Strona |
|--|---------------|
| PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO | 3 |
| UZASADNIENIE | 8 |

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie przejrzystości polityki regionalnej i jej finansowania (2009/2232 (INI))

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 174-178,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności¹,
- uwzględniając rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego²,
- uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 284/2009 z dnia 7 kwietnia 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych przepisów w zakresie zarządzania finansowego³,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 397/2009 z dnia 6 maja 2009 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w odniesieniu do kwalifikowalności efektywności energetycznej i inwestycji w energię odnawialną w budownictwie mieszkaniowym⁴,
- uwzględniając decyzję Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2006, sekcja 3 – Komisja⁵,
- uwzględniając decyzję Parlamentu Europejskiego z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie udzielenia absolutorium z wykonania budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2007, sekcja 3 – Komisja⁶,
- uwzględniając rezolucję z dnia 19 lutego 2008 r. w sprawie przejrzystości w kwestiach

¹ Dz.U. L 210 z 31.7.2006, s. 25.

² Dz.U. L 371 z 27.12.2006, s. 1.

³ Dz.U. L 94 z 8.4.2009, s. 10.

⁴ Dz.U. L 126 z 21.5.2009, s. 3.

⁵ Dz.U. L 88 z 31.3.2009, s. 23.

⁶ Dz.U. L 255 z 26.9.2009, s. 24.

finansowych¹,

- uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 21 października 2008 r. w sprawie zarządzania i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym oraz podstawy dla projektów w dziedzinie polityki regionalnej²,
 - uwzględniając rezolucję z dnia 24 marca 2009 r. w sprawie wykonania rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 – wyniki negocjacji dotyczących krajowych strategii spójności i programów operacyjnych³,
 - uwzględniając opublikowany przez Parlament Europejski dokument zatytułowany „Inicjatywa na rzecz przejrzystości danych i jej wpływ na politykę spójności”,
 - uwzględniając Zieloną księgę Komisji z 3 maja 2006 r. na temat europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości (COM(2006)0194),
 - uwzględniając komunikat Komisji z 21 grudnia 2009 r. zatytułowany „Dwudzieste sprawozdanie roczne na temat realizacji funduszy strukturalnych (2008)” (COM(2009)0617/2),
 - uwzględniając art. 48 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju Regionalnego (A7-0000/2010),
- A. mając na uwadze, że europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości (EIP) została przyjęta przez Komisję w 2005 r. po czym następnie opublikowano Zieloną księgę w 2006 r. z myślą o poprawie przejrzystości, otwartości i kontroli zarządzania w UE oraz mając na uwadze, że podawanie do wiadomości publicznej informacji dotyczących beneficjentów funduszy UE jest podstawą EIP,
- B. mając na uwadze, że w ramach systemu współzarządzania informacje o beneficjentach funduszy UE są zarządzane na szczeblu państw członkowskich oraz mając na uwadze, że wobec braku konkretnych zobowiązań UE lub zdecydowanych wskazówek Komisji między państwami członkowskimi występują znaczne różnice w zakresie w jakim te informacje są podawane do wiadomości publicznej, co utrudnia prowadzenie ogólnounijnych porównań,
- C. mając na uwadze, że nie znaleziono związku między EIP a bardziej uregulowaną i wiążącą kwestią kontroli finansowych i audytu,
- D. mając na uwadze, że EIP powinna przynieść znaczące efekty pod względem zapewnienia przejrzystych partnerstw na wszystkich etapach cyklu programowania w zakresie spójności oraz mając jednak na uwadze, że rozporządzenia nie określają konkretnie zakresu w jakim partnerzy powinni być zaangażowani w różne procesy programowania ani nie precyzuje jaką formę to zaangażowanie powinno przybierać,

¹ Dz.U. L 184 E z 6.8.2009, s. 1.

² Teksty przyjęte, P6_TA(2008)0492.

³ Teksty przyjęte, P6_TA(2009)0165.

- E. mając na uwadze, że brak wystarczających informacji o decyzjach Komisji odnośnie do finansowania większych projektów, a zatem brak przejrzystości, którą to sytuację należy zmienić,
1. uważa, że przejrzystość w polityce spójności i jej cyklu programowania, podział funduszy i dostęp do informacji dla potencjalnych beneficjentów funduszy strukturalnych są kluczowymi warunkami wstępnymi niezbędnymi dla osiągnięcia ogólnych celów polityki spójności oraz że przejrzystość powinna w związku z tym zostać wprowadzona jako przewodnia międzysektorowa zasada procesu programowania w zakresie spójności;

Ujawnianie danych beneficjentów środków przeznaczonych na spójność

2. z satysfakcją zauważa, że zgodnie z wymogami EIP na stronie internetowej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej opublikowano interaktywne mapy z odsyłaczami do list beneficjentów EFRR i Funduszu Spójności dostępnych na odpowiednich krajowych lub regionalnych stronach internetowych;
3. wzywa Komisję i państwa członkowskie do umożliwienia wyszukiwania informacji w bazach danych państw członkowskich i uczynienia ich kompatybilnymi, tak aby ułatwić ogląd danych z całej UE, przy jednoczesnym zachowaniu ich lokalnego znaczenia; jest zdania, że w związku z tym należałoby rozważyć wprowadzenie dwóch wersji językowych (język/i lokalny/e-j. angielski);
4. podkreśla, że użyteczność danych dotyczących beneficjentów powinna zostać zwiększona pod względem treści jak i prezentacji; w związku z tym wzywa Komisję do określenia bardziej szczegółowego i normatywnego formatu definiującego strukturę, formę i treść dostarczanych informacji;
5. wzywa do dostarczenia dodatkowych istotnych informacji podczas publikowania list beneficjentów; zaleca w związku z tym, aby oprócz aktualnych minimalnych wymogów wzięto pod rozwagę uwzględnienie lokalizacji i pełnych danych kontaktowych, streszczeń zatwierdzonych projektów, rodzajów wsparcia (np. pożyczki, dotacje, kapitał podwyższonego ryzyka itp.) oraz opisów partnerów projektu (np. status prawny, wielkość itp.) jako elementów ujawniania beneficjentów;
6. zwraca się z prośbą, aby w przypadku programów w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna” wszyscy beneficjenci – a nie tylko główni beneficjenci – znaleźli się na liście;
7. podkreśla, że pełne respektowanie wymogów EIP może zostać w większym stopniu zagwarantowane dzięki bardziej zdecydowanym regulacjom i sankcjom w razie ich nieprzestrzegania;

Przejrzystość i wspólne zarządzanie

8. wzywa Komisję do wyjaśnienia jak zasady EIP powinny być stosowane w praktyce pod względem operacyjnym na szczeblu programów operacyjnych i ich strategii komunikacji;
9. podkreśla konieczność opracowania rozporządzeń i przepisów wykonawczych w taki

sposób, aby procedury były przejrzyste, zapewniały lepszy dostęp do funduszy strukturalnych dla potencjalnych beneficjentów i zmniejszały administracyjne obciążenie uczestników; przypomina swą opinię, że przejrzyste i jasne procedury są elementami dobrego zarządzania i z zadowoleniem przyjmuje w tym kontekście wysiłki Komisji w kierunku przedstawienia propozycji w sprawie uproszczenia;

10. podkreśla znaczenie dostarczania dokładnych informacji w terminie przez państwa członkowskie jako środka prewencyjnego w kontekście systemu kontroli, a co za tym idzie konieczność znalezienia związku między EIP i kontrolami finansowymi oraz audytem; przypomina swą opinię, że system wczesnego ostrzegania powinien obejmować także fundusze UE zarządzane w ramach partnerstwa z państwami członkowskimi;
11. ponawia swój wniosek o dostarczanie informacji dotyczących odzyskiwania i wycofywania środków w ramach EIP; wzywa państwa członkowskie do udzielania wyczerpujących informacji, a Komisję do udostępniania ich władzy budżetowej i opinii publicznej wraz z informacją o korektach finansowych i nadużyciach;
12. wzywa audytorów do zajęcia bardziej nieugiętego stanowiska w sprawie przestrzegania wymogów dotyczących komunikacji i informacji, obejmującego podawanie do publicznej wiadomości nazw niewywiązujących się podmiotów i faktu korzystania z mechanizmu korekt finansowych w przypadku nieprzestrzegania wymogów;
13. z zadowoleniem przyjmuje wysiłki Komisji i Trybunału Obrachunkowego na rzecz ujednolicenia ich metodologii kontrolnej;

Przejrzystość i partnerstwo

14. podkreśla, że minimalne standardy w zakresie konsultacji są częścią składową EIP i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że standardy te były promowane i stosowane przez Komisję w odniesieniu do polityki spójności; wzywa jednak Komisję do umożliwienia zainteresowanym stronom przekazywania informacji zwrotnych na temat jakości samego procesu konsultacji; wzywa regiony i państwa członkowskie do korzystania z dotychczasowych doświadczeń w zasięganu opinii zainteresowanych stron;
15. przypomina swą opinię, że partnerstwo może przyczynić się do przejrzystości, elastyczności, wydajności i zgodności z prawem wszystkich etapów programowania oraz wdrażania funduszy spójności, a także może umocnić zaangażowanie i społeczne poczucie odpowiedzialności za wyniki programu; w związku z tym wzywa państwa członkowskie i instytucje zarządzające do ściślejszego angażowania partnerów we wszystkich fazach programowania i realizacji projektów w zakresie spójności na wczesnym etapie i do umożliwienia im pełnego dostępu do pełnej dokumentacji projektu, z myślą o lepszym wykorzystaniu ich doświadczenia i wiedzy;
16. apeluje o więcej wytycznych ze strony Komisji na temat tego w jaki sposób stosować w praktyce klauzulę o partnerstwie w realizowanych aktualnie programach i o wystarczająco wiążące przepisy dotyczące partnerstwa w przyszłych tekstach normatywnych;
17. apeluje o dostarczanie lepiej ukierunkowanych i regularniejszych informacji organizacjom partnerskim i o zwiększone wykorzystanie wsparcia technicznego w celu wspomagania

partnerstw, między innymi poprzez oferowanie organizacjom partnerskim szansy na udział w imprezach szkoleniowych organizowanych przez organy wydające środki;

Zwiększenie przejrzystości w zakresie finansowania przez UE dużych projektów

18. apeluje o terminowe publikowanie informacji on-line, obejmujące bezpośredni dostęp do dokumentacji projektu (wniosek, analiza wykonalności, analiza kosztów i korzyści, ocena wpływu na środowisko itp.) w przypadku dużych projektów, jak tylko Komisja otrzyma wniosek o finansowanie od państwa członkowskiego i zanim podejmie ona decyzję o finansowaniu; strona internetowa Komisji powinna umożliwiać zamieszczanie uwag dotyczących takich projektów;
19. zobowiązuje przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

UZASADNIENIE

PUBLICZNA INFORMACJA O BENEFICJENTACH FUNDUSZY SPÓJNOŚCI

Podawanie do wiadomości publicznej informacji dotyczących beneficjentów funduszy UE jest kamieniem węgielnym europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości (EIP). Art. 30 ust. 3 i art. 53b ust. 2 lit. d) rozporządzenia finansowego nakładają na państwa członkowskie wymóg udostępniania informacji na temat wykorzystania funduszy UE w ramach wspólnego zarządzania, zwłaszcza poprzez ujawnianie *ex post* beneficjentów. Jeśli chodzi o ujawnianie beneficjentów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności obowiązek ten jest bardziej szczegółowo opisany w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006. Art. 7 ust. 2 lit. d) wymaga publikacji trzech kategorii informacji: a) wykazu beneficjentów, b) tytułów operacji i c) przyznanych im kwot finansowania publicznego.

Istnieje wiele różnic między państwami członkowskimi i instytucjami zarządzającymi w interpretacji tych minimalnych wymogów EIP. Odzwierciedlają one różnice zarówno w możliwościach administracyjnych jak i tradycjach administracyjnych i postawach uwarunkowanych kulturą. Stosunkowo luźne ramy prawne regulujące wymóg publikowania danych o beneficjentach umożliwiają różne podejścia i interpretacje wymogów EIP. W szczególności istnieje niepewność co do definicji beneficjentów i kwoty finansowania publicznego wypłaconej beneficjentowi jaka powinna zostać opublikowana (kwoty przydzielone kontra kwoty faktycznie wypłacone).

Komisja ogranicza swą rolę do proponowania wspólnych orientacyjnych standardów publikacji danych i podawania opinii publicznej w UE na stronie internetowej DG REGIO odsyłaczy do elektronicznych adresów państw członkowskich, gdzie publikowane są żądane dane dotyczące beneficjentów EFRR i Funduszu Spójności. Ponieważ wyżej wymienione fundusze są realizowane w trybie „wspólnego zarządzania” odsyłacze te i ich zawartość jest wyłączną odpowiedzialnością państw członkowskich i opiera się na informacji dostarczonej przez instytucje zarządzające. Różnorodność form prezentacji danych i warunków dostępu do nich nie pozwala na dokonywanie pełnych porównań na poziomie UE.

Mimo że żadne państwo członkowskie nie publikuje mniej niż jest minimalnie wymagane (choć niektóre programy w ramach współpracy terytorialnej nie w pełni przestrzegają wymogów), niektóre państwa członkowskie publikują dodatkowe informacje (np. cele projektów, grupy docelowe w przypadku EFS itp.), ale nie jest to wymóg zapisany w obowiązujących ramach prawnych.

PRZEJRZYSTOŚĆ TWORZENIA I REALIZACJI PROGRAMU

1) Wspólne zarządzanie

Art. 69 rozporządzenia Rady nr 1083/2006 stanowi, że „[p]aństwo członkowskie i instytucja zarządzająca programem operacyjnym dostarczają informacji na temat operacji i współfinansowanych programów oraz zapewniają ich promocję. Informacje takie kieruje się

do obywateli Unii Europejskiej i beneficjentów w celu podkreślenia roli Wspólnoty i zapewnienia przejrzystości pomocy [udzielanej z] funduszy.”

W rozdziale „Informacja i komunikacja” rozporządzenia Komisji nr 1828/2006 określono szczegółowo wymogi w zakresie udostępniania informacji. Wszystkie programy operacyjne współfinansowane przez fundusze strukturalne muszą być objęte strategią komunikacji przygotowaną przez instytucję zarządzającą lub państwo członkowskie i przedłożone Komisji w celu wydania opinii i zatwierdzenia. Strategia komunikacji definiuje działalność promocyjną dla każdego programu operacyjnego i określa sposób wykonania unijnych wytycznych dotyczących widoczności finansowania. Prezentacja minimalnych wymogów EIP dotyczących danych w zakresie publikacji beneficjentów stanowi część strategii komunikacji, chociaż nie ma formalnego związku między EIP i strategią komunikacji. Wśród ich działalności informacyjnej od władz programu wymaga się inwestycji w instruowanie i szkolenie beneficjentów i organów zaangażowanych w realizację programów. Komisja także zapewnia instrukcję i szkolenia, ale jeżeli mają one wywrzeć wpływ informacja ta powinna być przekazywana niższym ogniwom łańcucha beneficjentów.

Rozporządzenie wykonawcze wymaga utworzenia unijnej sieci osób odpowiedzialnych za działania informacyjne o określonej odpowiedzialności na szczeblu instytucji zarządzającej. Na tej podstawie powstała sieć INFORM dla EFRR. Spójność na szczeblu UE jest także zapewniana dzięki strukturze doradczej poprzez Komitet Koordynacji Funduszy (COCOF), który zbiera się kilka razy w roku. Zwiększa to wymianę informacji między różnymi funduszami strukturalnymi i stymuluje współpracę krajową promując unijne wsparcie z funduszy strukturalnych. Tworząc te sieci i poddając się ich ocenie Komisja zajmuje stanowisko nastawione na promocję EIP, nie narzucając zadań regulacyjnych instytucjom zarządzającym, natomiast do państw członkowskich należy zagwarantowanie dokładności publikowanych danych.

Chociaż w zdecentralizowanym systemie realizacji przekazywanie informacji jest kluczowym elementem dobrego zarządzania i kontroli oraz pomaga zapobiegać pojawianiu się problemów i sprzyja przestrzeganiu przepisów, nie powstaje związek między inicjatywą na rzecz przejrzystości danych i bardziej uregulowaną i wiążącą kwestią kontroli finansowych i audytu.

2) Partnerstwo

EIP powinna mieć istotny wpływ na przepisy dotyczące przejrzystego partnerstwa na wszystkich etapach cyklu programowania.

Partnerstwo, a zwłaszcza zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w system programowania polityki spójności może służyć różnym funkcjom. Po pierwsze, może zwiększyć elastyczność programów lepiej dopasowując strategię do potrzeb danej dziedziny polityki i pomagając we wdrażaniu i poprawie warunków, które powinny zostać uwzględnione: ochrona środowiska, równouprawnienie, integracja społeczna, potrzeby osób niepełnosprawnych itp. Po drugie, może zwiększyć skuteczność programów umożliwiając instytucji zarządzającej dostęp do lokalnej wiedzy, która może zostać wykorzystana do poprawy ukierunkowania interwencji, poprawiając dzięki temu przyswajanie funduszy i

jakość projektów. Po trzecie, może zwiększyć kontrolę, w tym sensie, że partnerzy pełnią rolę przekazicieli i promotorów informacji na temat programu wśród elektoratu (zwiększając w ten sposób przejrzystość i informacje) i wymagają od władz programu odpowiedzialności za podjęte działania i osiągnięte rezultaty. W związku z tym partnerstwo przyczynia się do zwiększenia poczucia społecznej odpowiedzialności za wspierane programy i legitymacji unijnej polityki spójności.

Art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 wymaga, aby partnerstwo obejmowało różne etapy tworzenia i realizacji programu: przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. W rozporządzeniu jednak, poza preambułą i jednym artykułem dotyczącym zasady partnerstwa niewiele jest mowy o partnerach lub partnerstwach w sekcjach operacyjnych tekstów normatywnych. Żadne dokładne ani formalnie wiążące instrukcje lub wytyczne nie zostały wydane przez Komisję na temat tego jak zasada partnerstwa powinna być stosowana w praktyce. Pozostawia to właściwą interpretację przestrzegania art. 11 władzom państw członkowskich, tak więc realizacja zasady partnerstwa zależy od lokalnych tradycji i praktyk. Rola Komisji wydaje się zbyt pasywna i polega tylko na obserwacji.

Mimo szerokiego konsensusu odnośnie do roli partnerstw dla sukcesu i skuteczności programów, organizacje społeczeństwa obywatelskiego są bardziej zaangażowane na etapach tworzenia programu niż na pozostałych etapach zarządzania programem.

POPRAWA PRZEJRZYSTOŚCI W FINANSOWANIU PRZEZ UE WIĘKSZYCH PROJEKTÓW

Zgodnie z art. 41 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 Komisja ma prawo zatwierdzić lub odrzucić duży projekt – tj. operacje, których koszt wynosi ponad 25 mln euro w sektorze ochrony środowiska lub 50 mln euro w innych dziedzinach – przedłożony przez państwa członkowskie.

Publikacja on line informacji o dużych projektach przed podjęciem decyzji w sprawie ich finansowania jest powszechną praktyką wśród międzynarodowych instytucji finansowych, w tym w Europejskim Banku Inwestycyjnym i Banku Światowym. Komisja Europejska jest tu niestety wyjątkiem. Nie ma powodu, aby standardy dotyczące przejrzystości były niższe niż te obowiązujące EBI. DG REGIO powinna utworzyć stronę internetową z wykazem on line dużych projektów w oparciu o stronę EBI. Ta strona internetowa powinna także umożliwiać zgłaszanie uwag dotyczących takich projektów, tak aby Komisja mogła korzystać z różnych źródeł informacji w sprawie przedłożonych projektów, co umożliwi jej podejmowanie lepszych i bardziej świadomych decyzji.