



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão do Desenvolvimento Regional

2009/2232(INI)

26.2.2010

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre transparência na política regional e no respectivo financiamento
(2009/2232(INI))

Comissão do Desenvolvimento Regional

Relator: Michail Tremopoulos

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	8

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre transparência na política regional e no respectivo financiamento (2009/2232(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em especial os seus artigos 174.º a 178.º,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de Julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão¹,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de Dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional²,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 284/2009 do Conselho, de 7 de Abril de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, no que diz respeito a certas disposições relativas à gestão financeira³,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 397/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio de 2009, que altera o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional no que respeita à elegibilidade dos investimentos em matéria de eficiência energética e de energias renováveis no sector da habitação⁴,
- Tendo em conta a decisão do Parlamento Europeu, de 22 de Abril de 2008, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2006, Secção III — Comissão⁵,
- Tendo em conta a decisão do Parlamento Europeu, de 23 de Abril de 2009, sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2007, Secção III — Comissão⁶,
- Tendo em conta a sua resolução de 19 de Fevereiro de 2008 sobre a transparência nas

¹ JO L 210 de 31.7.2006, p. 25.

² JO L 371 de 27.12.2006, p. 1.

³ JO L 94 de 8.4.2009, p. 10.

⁴ JO L 126 de 21.5.2009, p. 3.

⁵ JO L 88 de 31.3.2009, p. 23.

⁶ JO L 255 de 26.9.2009, p. 24.

questões financeiras¹,

- Tendo em conta a sua resolução de 21 de Outubro de 2008 sobre a governação e a parceria a nível nacional e regional, e como base para projectos, no domínio da política regional²,
 - Tendo em conta a sua resolução de 24 de Março de 2009 sobre a aplicação do Regulamento que estabelece disposições gerais sobre os Fundos Estruturais para o período 2007-2013: resultados das negociações referentes a estratégias nacionais e programas operacionais da política de coesão³,
 - Tendo em conta o estudo publicado pelo Parlamento Europeu intitulado “A Iniciativa em matéria de Transparência de Dados e o seu impacto na Política de Coesão”,
 - Tendo em conta o Livro Verde da Comissão de 3 de Maio de 2006 sobre a Iniciativa Europeia em matéria de Transparência (COM(2006)0194),
 - Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 21 de Dezembro de 2009 intitulada “Vigésimo Relatório Anual sobre a Implementação dos Fundos Estruturais (2008)” (COM(2009)0617/2),
 - Tendo em conta o artigo 48º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão do Desenvolvimento Regional (A7-0000/2010),
- A. Considerando que a Iniciativa Europeia em matéria de Transparência (IET) foi adoptada pela Comissão em 2005, tendo-se-lhe seguido a publicação do Livro Verde em 2006, com o objectivo de melhorar a transparência, a abertura e a responsabilidade da governação da UE, e que a prestação de informação pública sobre os beneficiários dos fundos da União Europeia constitui uma pedra angular da IET;
- B. Considerando que, no âmbito do sistema de informação partilhada, a informação sobre os beneficiários de fundos da União Europeia é gerida a nível dos Estados-Membros e que, na ausência de uma obrigação específica da UE ou de uma condução forte por parte da Comissão, o nível a que essa informação é tornada pública varia substancialmente de Estado-Membro para Estado-Membro, tornando difícil uma comparação à escala da UE;
- C. Considerando que não foi estabelecida nenhuma relação entre a IET e a questão, mais regulamentada e vinculativa, dos controlos financeiros e das auditorias;
- D. Considerando que a IET deve ter um efeito significativo em termos de assegurar parcerias transparentes nas fases ascendente e descendente do ciclo de programação da coesão, mas que os regulamentos não determinam o nível específico a que os parceiros devem ser envolvidos nos diferentes processos de programação nem especificam enquadramentos para esse envolvimento;

¹ JO C 184 E de 6.8.2009, p. 1.

² Textos aprovados, P6_TA(2008)0492.

³ Textos aprovados, P6_TA(2009)0165.
PE439.304v01-00

E. Considerando que a informação prévia sobre decisões da Comissão relativas ao financiamento de grandes projectos é insuficiente, pelo que há falta de transparência, e que esta situação deve ser corrigida;

1. Considera que a transparência relativamente à política de coesão e respectivo ciclo de programação, atribuição de verbas e acesso à informação para os potenciais beneficiários dos Fundos Estruturais é uma condição essencial da realização dos objectivos gerais da política de coesão e que a transparência deve, por isso, ser introduzida como princípio orientador trans-sectorial no processo de programação da coesão;

Divulgação de dados sobre beneficiários no âmbito do financiamento da coesão

2. Constata com agrado que, em cumprimento dos requisitos da IET, estão publicados no sítio Web da Direcção-Geral da Política Regional, da Comissão Europeia, mapas interactivos com ligações para as listas de beneficiários do FEDER e do Fundo de Coesão disponíveis nos respectivos sítios Web nacionais ou regionais;

3. Exorta a Comissão e os Estados-Membros a tornarem essas bases de dados integralmente pesquisáveis e compatíveis, de modo a facilitar uma visão à escala da UE dos dados apresentados, preservando a sua relevância local; considera que, a este propósito, se deveria considerar a possibilidade de apresentar versões em duas línguas (língua local, ou línguas locais, e inglês);

4. Salaria que a utilidade dos dados apresentados sobre beneficiários tem de ser incrementada, quer em termos de conteúdo, quer em termos de apresentação; insta, por conseguinte, a Comissão a definir um formato mais pormenorizado e vinculativo que especifique a estrutura, a forma e o conteúdo da informação a prestar;

5. Solicita a inclusão de mais informação essencial na publicação das listas de beneficiários; recomenda, por isso, que, para além dos actuais requisitos mínimos, se considere a possibilidade de incluir a localização e os contactos, resumos dos projectos aprovados, tipos de apoio (por exemplo, empréstimos, subvenções, capital de risco, etc.) e uma descrição dos parceiros no projecto (por exemplo, natureza jurídica, dimensão, etc.) enquanto elementos a divulgar relativos aos beneficiários;

6. Solicita que, no caso dos programas do objectivo Cooperação Territorial Europeia, sejam indicados todos os beneficiários, e não apenas os principais;

7. Salaria que se conseguiria assegurar melhor o cumprimento integral dos requisitos da IET através de regulamentação e sanções mais rigorosas em caso de incumprimento;

Transparência e gestão partilhada

8. Exorta a Comissão a esclarecer de que modo os princípios da IET devem ser postos em prática em termos operacionais, a nível dos programas operacionais e respectivos planos de comunicação;

9. Salaria a necessidade de formular regulamentos e regras de execução de modo a que os

processos sejam transparentes, proporcionem um melhor acesso aos Fundos Estruturais aos potenciais beneficiários e reduzam os encargos administrativos para os participantes; reitera a sua opinião de que processos transparentes e claros constituem factores de boa governação, e saúda, neste âmbito, os esforços efectuados pela Comissão no sentido de apresentar propostas de simplificação;

10. Salaria a importância de que a informação prestada pelos Estados-Membros seja precisa e em tempo útil, enquanto medida preventiva no âmbito do sistema de controlo, donde a necessidade de estabelecer uma ligação entre a IET e os controlos financeiros e as auditorias; reitera a sua opinião de que o anterior sistema de alerta precoce (SAP) deveria abranger também os fundos da União Europeia geridos em parceria com os Estados-Membros;
11. Reitera o seu pedido relativo à prestação de informação em matéria de recuperações e supressões no âmbito da IET; insta os Estados-Membros a prestarem essa informação de modo integral e insta a Comissão a disponibilizá-la à autoridade orçamental e ao público, juntamente com a informação sobre correcções financeiras e fraudes;
12. Insta as entidades auditoras a adoptarem uma postura mais dura em matéria de requisitos de comunicação e informação, incluindo a publicitação da identificação das entidades faltosas e a utilização de correcções financeiras em caso de incumprimento;
13. Congratula-se com os esforços efectuados pela Comissão e pelo Tribunal de Contas no sentido de harmonizarem as respectivas metodologias de auditoria;

Transparência e parceria

14. Salaria o facto de as normas mínimas de consulta constituírem um componente da IET e saúda o facto de essas normas terem vindo a ser promovidas e aplicadas pela Comissão no que respeita à política de coesão; insta, por isso, a Comissão a permitir que os interessados se pronunciem devidamente sobre a qualidade do próprio processo de consulta; insta as regiões e os Estados-Membros a aproveitarem e desenvolverem a experiência da UE na consulta dos interessados;
15. Reitera a sua opinião de que a parceria pode contribuir para a transparência, a capacidade de resposta, a eficiência e a legitimidade em todas as fases da programação e da implementação da coesão, bem como aumentar o empenhamento e a propriedade pública do resultado dos programas; insta, por conseguinte, os Estados-Membros e as autoridades de gestão a envolverem parceiros mais de perto em todas as fases da programação e da implementação da coesão, desde um estágio inicial, e a darem-lhes acesso total a todos os documentos dos projectos, com vista a aproveitar melhor a sua experiência e conhecimento;
16. Insta a Comissão a dar mais orientações sobre o modo como pôr em prática a cláusula de parceria no âmbito dos actuais programas, e apela para que haja regras suficientemente vinculativas sobre parceria em diplomas regulamentares futuros;
17. Apela para que haja uma prestação de informação mais bem dirigida e mais regular a

PE439.304v01-00

organizações parceiras e para que se recorra mais à assistência técnica para apoiar a parceria, nomeadamente dando às organizações parceiras a oportunidade de participar em eventos de formação organizados para organismos executores;

Melhorar a transparência relativamente ao financiamento de grandes projectos pela União Europeia

18. Solicita a publicação em devido tempo de informação em linha, incluindo o acesso directo a documentos de projectos (candidaturas, estudos de viabilidade, análises custos-benefícios, avaliações de impacto ambiental, etc.) no caso de grandes projectos, logo que possível, a partir do momento em que a Comissão recebe uma candidatura a financiamento de um Estado-Membro e antes de tomar qualquer decisão de financiamento; essa página da Comissão na Internet deve permitir o envio de comentários sobre os projectos em causa;
19. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

INFORMAÇÃO PÚBLICA SOBRE BENEFICIÁRIOS DE FINANCIAMENTO DA COESÃO

A prestação de informação pública sobre os beneficiários de fundos da UE constitui uma pedra angular da Iniciativa Europeia da Transparência (IET). O n.º 3 do artigo 30.º e o n.º 2, alínea d), do artigo 53.º-B do Regulamento Financeiro exigem que os Estados-Membros prestem informação sobre o modo como os fundos sob gestão partilhada são despendidos, em especial através da publicitação *ex post* dos beneficiários. No que diz respeito à publicação dos beneficiários dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, essa obrigação é mais especificada, por força do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão. O n.º 1, alínea d), do artigo 7.º desse regulamento exige a publicação de três categorias de informação: a) a lista dos beneficiários; b) os nomes das operações; c) o montante de financiamento público atribuído às operações.

Há muitas diferenças entre Estados-Membros e Autoridades de Gestão na interpretação desses requisitos mínimos da IET, as quais reflectem diferenças, quer em termos de capacidades administrativas, quer em termos de tradições e atitudes culturais e administrativas. A possibilidade de diferentes abordagens ou interpretações dos requisitos mínimos da IET resulta do facto de o quadro jurídico que consagra a obrigação de publicar dados sobre beneficiários ser relativamente fraco. Em especial, há incerteza sobre a definição de “beneficiários” e sobre o montante a publicar de financiamento público pago ao beneficiário (montantes atribuídos ou montantes efectivamente pagos).

A Comissão limita o seu papel a propor uma norma comum indicativa para a publicação de dados e a proporcionar ao público da UE, através do sítio Web da Direcção-Geral da Política Regional, ligações para os endereços electrónicos dos Estados-Membros onde são publicados os dados exigidos sobre os beneficiários do FEDER e do Fundo de Coesão. Uma vez que os supramencionados Fundos são aplicados sob “gestão partilhada”, essas ligações e o respectivo conteúdo são unicamente da responsabilidade dos Estados-Membros e baseiam-se na informação prestada pelas Autoridades de Gestão. A variabilidade da apresentação e das condições de acesso aos dados não permite uma comparação completa a nível da UE.

Nenhum Estado-Membro publica menos do que os requisitos mínimos (ainda que alguns programas de cooperação regional não cumpram totalmente), mas certos Estados-Membros optam por publicar informação adicional (por exemplo, objectivos dos projectos, grupos-alvo no caso do FSE, etc.), embora sem que isto seja um requisito prescrito pelo actual quadro jurídico.

TRANSPARÊNCIA DA CONCEPÇÃO E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

1) Gestão partilhada

PE439.304v01-00

Tradução externa

8/10

PR\806609PT.doc

O artigo 69.º do Regulamento n.º 1083/2006 do Conselho determina que “o Estado-Membro e a autoridade de gestão do programa operacional asseguram a informação e a publicidade relativas às operações e aos programas co-financiados. A informação destina-se aos cidadãos da União Europeia e aos beneficiários, com o objectivo de realçar o papel da Comunidade e de assegurar a transparência das intervenções do Fundo”.

A secção sobre informação e publicidade do Regulamento n.º 828/2006 da Comissão define os aspectos pormenorizados dos requisitos em matéria de publicidade. Todos os Programas Operacionais co-financiados pelos Fundos Estruturais devem ser abrangidos por um Plano de Comunicação elaborado pela Autoridade de Gestão ou pelo Estado-Membro e submetido à Comissão para comentários e aprovação. O Plano de Comunicação define as actividades de promoção para cada Programa Operacional e determina o modo como são implementadas as directrizes em matéria de visibilidade da UE. A apresentação dos requisitos mínimos de dados da IET sobre a divulgação dos beneficiários faz parte do Plano de Comunicação, ainda que não haja ligação formal entre a IET e o Plano de Comunicação. Entre as suas actividades de comunicação, as autoridades dos programas são obrigadas a investir na orientação e formação dos beneficiários e dos organismos envolvidos na implementação dos programas. A Comissão presta também orientação e formação, mas, para ter impacto, esta informação tem de ser transmitida ao longo de toda a cadeia de beneficiários.

O Regulamento de execução exige a criação de uma rede de funcionários de comunicação da UE com competência delegada a nível de Autoridade de Gestão. Nesses termos, foi criada a rede INFORM para o FEDER. Outra fonte de coerência a nível da União Europeia é uma estrutura consultiva, através do Comité de Coordenação dos Fundos (COCOF), que reúne várias vezes por ano. Esse órgão reforça o intercâmbio de informação entre os diferentes Fundos Estruturais e estimula a cooperação nacional na promoção dos apoios da UE no âmbito dos Fundos Estruturais. Mediante a organização de tais redes e da respectiva pressão *inter pares*, a Comissão adopta uma abordagem promocional no sentido da IET, em vez de impor a regulamentação às Autoridades de Gestão, sendo da responsabilidade dos Estados-Membros a garantia de exactidão dos dados publicados.

Apesar de, num sistema de execução descentralizada, a disseminação de informação constituir um elemento essencial de boa gestão e de controlo e contribuir para prevenir a ocorrência de problemas e para fomentar o cumprimento, não é estabelecida nenhuma ligação entre a iniciativa em matéria de transparência dos dados e a questão mais regulamentada e vinculativa dos controlos financeiros e das auditorias.

2) Parceria

A IET deve ter um influência importante sobre as regras para uma parceria transparente nas fases ascendente e descendente do processo de programação.

A parceria e, em especial, o envolvimento de organizações da sociedade civil no sistema de programação da política de coesão podem desempenhar diversas funções. Primeiro, podem melhorar a capacidade de resposta dos programas, ao alinhar melhor as estratégias pelas necessidades e ao contribuir para implementar e melhorar condições que devem ser tidas em

conta: protecção do ambiente, igualdade entre os géneros, inclusão social, necessidades das pessoas com deficiência, etc. Em segundo lugar, podem aumentar a eficácia dos programas, ao permitirem às Autoridades de Gestão o acesso a conhecimento de base local, utilizado para melhorar a precisão das intervenções, melhorando, desse modo, a absorção de fundos e a qualidade dos projectos. E, em terceiro lugar, podem contribuir para uma maior responsabilização, na medida em que os parceiros actuam como transmissores e multiplicadores da informação sobre os programas nas suas circunscrições (aumentando, assim, a transparência e a informação) e obrigam as autoridades do programa a prestarem contas sobre a sua actuação e sobre os resultados alcançados. Deste modo, a parceria contribui para reforçar o sentimento de propriedade pública dos projectos apoiados e a legitimidade da política de coesão da UE.

O artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho exige que a parceria abranja os diversos estádios da concepção e execução dos programas: desde a elaboração à implementação, ao acompanhamento e à avaliação dos programas operacionais. No entanto, para além do preâmbulo do regulamento e do artigo específico sobre o princípio da parceria, poucas referências há aos parceiros ou à parceria nas secções dispositivas dos textos regulamentares. Não foram dadas pela Comissão instruções ou orientações precisas e formalmente vinculativas sobre o modo como o princípio da parceria deve ser aplicado na prática. Resulta daqui que a interpretação efectiva do modo como se cumpre o artigo 11.º fica a cargo das autoridades dos Estados-Membros e, por conseguinte, a implementação do princípio da parceria fica a depender de tradições e práticas nacionais. O papel da Comissão parece ser demasiadamente passivo e de observação.

Apesar de haver um consenso alargado sobre a importância da parceria para o sucesso e a eficácia dos programas, as organizações da sociedade civil são mais envolvidas nos estádios da concepção dos programas do que nos restantes estádios da gestão dos programas.

MELHORAR A TRANSPARÊNCIA DO FINANCIAMENTO DE GRANDES PROJECTOS PELA UNIÃO EUROPEIA

Nos termos do artigo 41.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, a Comissão tem autoridade para aprovar ou rejeitar grandes projectos – isto é, operações que custem acima de 25 milhões de euros no sector do ambiente, ou 50 milhões de euros em outros domínios – submetidos pelos Estados-Membros.

A publicação em linha de informação sobre grandes projectos previamente à decisão sobre o respectivo financiamento é uma prática comum em instituições financeiras internacionais, incluindo o Banco Europeu de Investimento e o Banco Mundial. A Comissão Europeia constitui uma lamentável excepção. Não há razão para que os seus padrões de transparência sejam inferiores aos do BEI. A Direcção-Geral da Política Regional deve criar uma página Internet com uma lista em linha de grandes projectos, baseada no exemplo da página do BEI. Essa página Internet deve também permitir o envio de comentários relativos a tais projectos, de modo a que a Comissão possa beneficiar de uma diversidade de fontes de informação sobre os projectos submetidos que lhe permita tomar decisões melhores e mais bem informadas.

PE439.304v01-00

Tradução externa

10/10

PR\806609PT.doc