



PARLAMENTUL EUROPEAN

2009 - 2014

Comisia pentru dezvoltare regională

2009/2232(INI)

26.2.2010

PROIECT DE RAPORT

referitor la transparența politicii regionale și finanțarea acesteia
(2009/2232(INI))

Comisia pentru dezvoltare regională

Raportor: Michail Tremopoulos

PR_INI

CUPRINS

	Pagina
PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN	3
EXPUNERE DE MOTIVE.....	8

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la transparența politicii regionale și finanțarea acesteia”
(2009/2232(INI))

Parlamentul European,

- având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolele 174-178,
- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului din 11 iulie 2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune¹,
- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1828/2006 al Comisiei din 8 decembrie 2006 de stabilire a normelor de punere în aplicare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune și Regulamentul (CE) nr. 1080/2006 al Parlamentului European și al Consiliului privind Fondul European de Dezvoltare Regională²,
- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 284/2009 al Consiliului din 7 aprilie 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 de stabilire a anumitor dispoziții generale privind Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European și Fondul de coeziune, în ceea ce privește anumite dispoziții privind gestiunea financiară³,
- având în vedere Regulamentul (CE) nr. 397/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 6 mai 2009 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1080/2006 privind Fondul European de Dezvoltare Regională în ceea ce privește eligibilitatea investițiilor în domeniul eficienței energetice și al energiei regenerabile în locuințe⁴,
- având în vedere Decizia Parlamentului European din 22 aprilie 2008 privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2006, Secțiunea III - Comisia⁵,
- având în vedere Decizia Parlamentului European din 23 aprilie 2009 privind descărcarea de gestiune pentru execuția bugetului general al Uniunii Europene aferent exercițiului financiar 2007, Secțiunea III - Comisia⁶,
- având în vedere Rezoluția sa din 19 februarie 2008 privind transparența financiară⁷,
- având în vedere Rezoluția sa din 21 octombrie 2008 referitoare la guvernarea și

¹ JO L 210, 31.7.2006, p. 25.

² JO L 371, 27.12.2006, p. 1.

³ JO L 94, 8.4.2009, p. 10.

⁴ JO L 126, 21.5.2009, p. 3.

⁵ JO L 88, 31.3.2009, p. 23.

⁶ JO L 255, 26.9.2009, p. 24.

⁷ JO C 184 E, 6.8.2009, p. 1.

parteneriatul la nivel național, regional și la nivel de proiect în domeniul politicii regionale¹,

- având în vedere Rezoluția Parlamentului European din 24 martie 2009 referitoare la punerea în aplicare a Regulamentului privind fondurile structurale 2007–2013: rezultatele negocierilor referitoare la strategiile și programele din domeniul politicii de coeziune²,
 - având în vedere studiul publicat de Parlamentul European intitulat „Inițiativa pentru transparența datelor și impactul acesteia asupra politicii de coeziune”,
 - având în vedere Cartea verde a Comisiei din 3 mai 2006 privind inițiativa europeană în materie de transparență (COM(2006)0194),
 - având în vedere Comunicarea Comisiei din 21 decembrie 2009 intitulată „Al 20-lea raport anual privind punerea în aplicare a fondurilor structurale (2008)” (COM(2009)0617/2),
 - având în vedere articolul 48 din Regulamentul său de procedură,
 - având în vedere raportul Comisiei pentru dezvoltare regională (A7-0000/2010),
- A. întrucât Inițiativa europeană pentru transparență (IET) a fost adoptată de Comisie în 2005, fiind urmată de publicarea Cărții verzi în 2006 în scopul îmbunătățirii transparenței, deschiderii și responsabilității guvernării UE și întrucât informarea publicului cu privire la destinatarii fondurilor UE stă la baza IET,
- B. întrucât, în cadrul sistemului comun de gestionare, informațiile cu privire la beneficiarii fondurilor UE sunt tratate la nivel de stat membru și întrucât, în absența unei obligații specifice la nivel european sau a unei „direcții” ferme din partea Comisiei, nivelul la care aceste informații sunt făcute publice diferă în mod substanțial între statele membre, ceea ce face dificile comparațiile la scara UE,
- C. întrucât nu a fost stabilită nicio legătură între IET și aspectele legate de controalele financiare și audit, mai reglementate și cu caracter mai obligatoriu,
- D. întrucât IET ar trebui să aibă efecte însemnate în ceea ce privește asigurarea unor parteneriate transparente în fazele de pregătire și de punere în aplicare ale ciclului de programare a politicii de coeziune și întrucât, cu toate acestea, reglementările nu precizează în ce măsură partenerii sunt implicați în diferitele procese de programare și nici nu specifică formele acestei participări,
- E. întrucât informațiile anterioare legate de deciziile Comisiei privind finanțarea proiectelor majore sunt insuficiente, fapt care duce la o lipsă de transparență și întrucât această situație ar trebui remediată,
1. consideră că, în ceea ce privește politica de coeziune și ciclul de programare a acesteia, alocarea cheltuielilor și accesul la informații al potențialilor beneficiari ai Fondurilor Structurale reprezintă condiții prealabile indispensabile pentru atingerea obiectivelor

¹ Texte adoptate, P6_TA(2008)0492.

² Texte adoptate, P6_TA(2009)0165.

generale ale politicii de coeziune și că, prin urmare, transparența ar trebui introdusă în procesul de programare a politicii de coeziune ca un principiu director transsectorial;

Comunicarea datelor privind beneficiarii fondurilor de coeziune

2. constată cu satisfacție că, în conformitate cu cerințele IET, site-ul internet al Direcției Generale Politică Regională publică hărți interactive de unde se pot accesa listele beneficiarilor FEDR și ai Fondului de coeziune disponibile pe site-urile naționale și regionale respective;
3. invită Comisia și statele membre să se asigure că aceste baze de date ale statelor membre pot fi consultate în integralitatea lor și că sunt pe deplin compatibile, pentru a facilita obținerea unei imagini de ansamblu la nivel european a datelor prezentate, păstrându-se, în același timp, relevanța lor la nivel regional; este de părere, în acest sens, că ar trebui luate în considerare versiuni bilingve (limba locală/limbile locale - engleză);
4. subliniază faptul că utilitatea datelor furnizate privind beneficiarii trebuie îmbunătățită atât la nivelul conținutului, cât și al prezentării; invită, prin urmare, Comisia, să definească un format mai detaliat și mai normativ care să precizeze structura, forma și conținutul informațiilor care trebuie furnizate;
5. solicită furnizarea de informații suplimentare esențiale în momentul publicării listelor de beneficiari; recomandă, în consecință, ca, pe lângă cerințele minime existente, să se ia în considerare menționarea locului, a coordonatelor complete, sintezelor proiectelor aprobate, tipurilor de finanțare (de ex. credite, subvenții, capital de risc etc.) și a descrierii partenerilor de proiect (de ex. statutul juridic, mărimea etc.) ca elemente ale comunicării cu privire la beneficiari;
6. solicită ca, în cazul programelor din cadrul obiectivului de cooperare europeană teritorială, să fie publicați toți beneficiarii și nu numai beneficiarii principali;
7. subliniază că prin aplicarea unor reglementări și sancțiuni mai severe în cazuri de încălcare se poate asigura mai bine respectarea deplină a cerințelor IET;

Transparență și gestiune comună

8. invită Comisia să clarifice modul în care ar trebui aplicate principiile IET în termeni operaționali la nivelul programelor operaționale și al planurilor lor de comunicare;
9. subliniază necesitatea de a se stabili reglementări și norme de aplicare pentru ca procedurile să fie transparente și să ofere beneficiarilor potențiali un acces mai larg la Fondurile Structurale și pentru a reduce sarcinile administrative care le revin participanților; reiterează opinia sa potrivit căreia procedurile transparente și clare contribuie la buna guvernare și salută, în acest context, eforturile Comisiei de a prezenta propuneri de simplificare;
10. subliniază că este important ca statele membre să asigure informarea corectă și la timp, ca o măsură preventivă în cadrul sistemului de control, ceea ce face necesară stabilirea unei legături între IET și controalele financiare și auditul; reiterează opinia sa conform căreia

sistemul de alertă timpurie ar trebui să cuprindă și fondurile UE administrate în parteneriat cu statele membre;

11. reiterează solicitarea de a se furniza informații cu privire la recuperări și retrageri în conformitate cu IET; îndeamnă statele membre să furnizeze aceste informații în integralitatea lor și ca Comisia să le prezinte autorității bugetare și publicului larg, împreună cu informațiile privind corecțiile financiare și cazurile de fraudă;
12. îndeamnă auditorii să adopte o atitudine mai fermă în ceea ce privește cerințele de comunicare și informare, care să includă și metoda dezaprobării publice, și să aplice corecții financiare în cazuri de nerespectare;
13. salută eforturile Comisiei și ale Curții de Conturi de a-și armoniza metodele de audit;

Transparență și parteneriat

14. subliniază că standardele minime de consultare reprezintă o componentă a IET și salută faptul că aceste standarde au fost promovate și aplicate de Comisie în ceea ce privește politica de coeziune; invită, totuși, Comisia să permită părților interesate să își prezinte reacțiile corespunzătoare privind calitatea procesului însuși de consultare; invită regiunile și statele membre să se inspire din experiența acumulată la nivel european în materie de consultare a părților interesate;
15. reiterează opinia sa potrivit căreia parteneriatul poate contribui la transparență, capacitatea de reacție, eficiență și legitimitate în toate fazele de programare și punere în aplicare a politicii de coeziune și poate duce la o mai mare implicare și apropiere a publicului în ceea ce privește rezultatele programelor; invită, prin urmare, statele membre și autoritățile de gestionare ca, deja într-un stadiu incipient, să implice partenerii într-o măsură mai mare în toate fazele de programare și implementare a politicii de coeziune și să le ofere acestora accesul deplin la toată documentația privind proiectele, în scopul unei mai bune utilizări a experienței și cunoștințelor acestora;
16. invită Comisia să ofere orientări mai exacte cu privire la modul de aplicare a clauzei de parteneriat în cadrul programelor în curs de desfășurare și să stabilească norme cu caracter suficient de obligatoriu privind parteneriatul în viitoarele texte de reglementare;
17. solicită să se furnizeze în mod mai regulat organizațiilor partenere informații mai bine adaptate și să se utilizeze pe scară mai largă asistența tehnică pentru sprijinirea parteneriatului, printre altele, prin a se oferi organizațiilor partenere ocazia de a participa la evenimente de formare organizate pentru organismele de punere în aplicare;

Îmbunătățirea transparenței în ceea ce privește finanțarea de proiecte majore de către UE

18. solicită publicarea la timp de informații pe internet, care să includă printre altele accesul direct la documentația privind proiectele majore (prezentarea cererii, studii de fezabilitate, analize de rentabilitate, evaluări ale impactului asupra mediului etc.) de îndată ce Comisia primește o cerere de finanțare din partea unui stat membru și înainte ca aceasta să decidă asupra finanțării; site-ul internet creat de Comisie în acest scop ar trebui să ofere posibilitatea de a prezenta observații în legătură cu astfel de proiecte;

19. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului și Comisiei.

EXPUNERE DE MOTIVE

FURNIZAREA DE INFORMAȚII PUBLICE PRIVIND BENEFICIARIII FONDURILOR

Furnizarea de informații publice privind beneficiarii fondurilor UE reprezintă un element esențial al Inițiativei europene pentru transparență (IET). În conformitate cu articolul 30 alineatul (3) și articolul 53b alineatul (2) litera (d) din Regulamentul Financiar, statele membre furnizează informații cu privire la modul în care fondurile UE sunt cheltuite în gestiune comună, în special prin publicarea ex-post a beneficiarilor. În ceea ce privește publicarea beneficiarilor Fondurilor Structurale și a Fondului de Coeziune, această obligație este specificată și în Regulamentul Comisiei (CE) nr. 1828/2006. La articolul 7 alineatul (1) litera (d) al acestui text se solicită publicarea a trei categorii de informații: a) lista beneficiarilor, b) denumirea operațiilor și c) sumele provenind din finanțarea publică alocate acestor operații.

Se constată numeroase diferențe în interpretarea acestor cerințe minime IET de către statele membre și autoritățile de gestionare. Acestea se reflectă atât la nivelul capacităților administrative, cât și în ceea ce privește tradițiile și atitudinile culturale și administrative. Caracterul relativ neclar al cadrului juridic care instituie obligația de a publica date cu privire la beneficiari face posibile diferitele abordări sau interpretări ale cerințelor minime IET. Există, în special, nesiguranță cu privire la definirea beneficiarilor și a sumelor din finanțarea publică plătite beneficiarului care ar trebui să fie publicate (sume angajate sau sume efectiv plătite).

Rolul Comisiei se limitează la a propune standarde comune cu titlu indicativ pentru publicarea datelor și la a pune la dispoziția publicului, prin intermediul site-ului său DG REGIO, a unor linkuri cu adresele electronice din statele membre unde datele solicitate privind beneficiarii FEDR și ai Fondului de coeziune sunt publicați. Fondurile menționate fiind implementate în gestionare comună, responsabilitatea pentru aceste linkuri și conținutul lor aparține în exclusivitate statelor membre și se bazează pe informațiile furnizate de autoritățile de gestionare. Diferențele existente în ceea ce privește prezentarea și condițiile de accesare a datelor nu permit efectuarea unor comparații la nivelul UE.

Toate statele membre publică cel puțin informațiile corespunzătoare cerințelor minime (cu toate că anumite programe de cooperare teritoriale nu îndeplinesc pe deplin această condiție), iar unele state membre publică informații suplimentare (de ex. obiectivele proiectului, grupurile țintă în cazul FSE etc.), dar aceasta nu reprezintă o cerință prevăzută în cadrul juridic actual.

TRANSPARENȚA ELABORĂRII ȘI EXECUȚIEI PROGRAMELOR

1) Gestiune comună

Articolul 69 din Regulamentul nr. 1083/2006 al Consiliului stipulează: „Statul membru și

autoritatea de gestionare pentru programul operațional furnizează informații privind operațiunile și programele care fac obiectul unei cofinanțări, a căror publicitate o asigură. Informațiile respective sunt destinate cetățenilor Uniunii Europene și beneficiarilor în scopul punerii în valoare a rolului Comunității și al asigurării transparenței în ceea ce privește intervenția din fonduri”.

Secțiunea „Informare și publicitate” a Regulamentului nr. 1828/2006 al Comisiei definește în detaliu diferitele aspecte ale cerințelor în materie de publicitate. Toate programele operaționale cofinanțate de Fondurile Structurale trebuie să fie acoperite de un plan de comunicare pregătit de autoritatea de gestionare din statele membre și prezentat Comisiei pentru observații și aprobare. Planul de comunicare definește activitățile de promovare pentru fiecare program operațional și determină modul în care orientările UE privind vizibilitatea sunt implementate. Prezentarea cerințelor minime IET privind publicarea beneficiarilor reprezintă o parte din planul de comunicare, cu toate că nu există o legătură formală între IET și planul de comunicare. Printre activitățile lor de informare, autoritățile însărcinate cu implementarea programului au obligația de a investi în orientarea și formarea beneficiarilor și a organismelor implicate în implementarea programelor. Comisia oferă, la rândul ei, orientare și formare, dar pentru ca aceasta să aibă un impact, informațiile respective trebuie transmise beneficiarilor.

Regulamentul de aplicare prevede crearea unei rețele UE ofițerilor de comunicare cu responsabilități la nivelul autorității de gestionare. Pe această bază a fost creată rețeaua INFORM pentru FEDR. Coerența la nivelul UE este, de asemenea, asigurată de o structură consultativă prin intermediul Comitetului de coordonare a fondurilor (COCOF), care se întrunește de câteva ori pe an. Aceasta mărește schimbul de informații între diferitele Fonduri Structurale și stimulează cooperarea la nivel național în promovarea sprijinului pentru finanțarea structurală UE. Prin crearea unor astfel de rețele și prin verificare internă, Comisia adoptă o abordare promoțională față de IET, în loc să impună reglementarea autorităților de gestionare, statelor membre revenindu-le responsabilitatea de a garanta corectitudinea datelor publicate.

Cu toate că într-un sistem centralizat de execuție diseminarea informațiilor este o componentă esențială a gestionării și controlului corecte și contribuie la prevenirea apariției problemelor și la încurajarea respectării normelor, nu există nicio legătură între inițiativa privind transparența datelor și aspectele legate de controalele financiare și audit, care au un caracter mai reglementat și mai obligatoriu.

2) Parteneriat

IET ar trebui să aibă un efect important asupra normelor pentru un parteneriat transparent în fazele de pregătire și de punere în aplicare a procesului de programare.

Parteneriatul și, în special, implicarea organizațiilor societății civile în sistemul de programare al politicii de coeziune pot îndeplini o serie de funcții. În primul rând, se poate îmbunătăți reactivitatea programelor printr-o mai bună adaptare a strategiilor la nevoile politice și prin contribuția la implementarea și ameliorarea condițiilor de care ar trebui să se țină seama: protecția mediului, egalitatea de gen, incluziunea socială, nevoile persoanelor cu handicap etc.

În al treilea rând, poate contribui la o sporirea răspunderii în cazul în care partenerii au rolul de a transmite și multiplica informațiile privind programele către circumscripțiile lor, ceea ce duce la un grad mai mare de transparență și informare și fac din autoritățile însărcinate cu programele respective responsabile pentru acțiunile întreprinse și pentru rezultatele obținute. În felul acesta, parteneriatul contribuie la crearea unui sentiment mai puternic de apropiere publică a proiectelor și la sporirea legitimității politicii de coeziune a UE.

Articolul 11 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006 stabilește că parteneriatul trebuie să acopere diferitele stadii de elaborare și execuție a programelor: de la pregătire, implementare, monitorizare și evaluare a programelor operaționale. Cu toate acestea, cu excepția preambulului și a articolului specific privind principiul parteneriatului, se menționează foarte rar partenerii sau parteneriatul în secțiunile operaționale ale textelor de reglementare. Comisia nu a stabilit instrucțiuni precise și obligatorii din punct de vedere juridic sau orientări cu privire la modul în care principiul parteneriatului ar trebui aplicat în practică. În acest fel, interpretarea efectivă a modului de respectare a articolului 11 revine autorităților statelor membre pot și de aceea aplicarea principiului parteneriatului este influențată de tradiții și metode naționale. Rolul Comisiei pare să fie prea pasiv și redus la calitatea de observator.

În ciuda unui consens general privind importanța parteneriatului pentru succesul și eficiența programelor, organizațiile societății civile sunt mai implicate în fazele de elaborare ale programelor decât în alte stadii de administrare a programelor.

ÎMBUNĂTĂȚIREA TRANSPARENȚEI ÎN FINANȚAREA UE A PROIECTELOR MAJORE

În conformitate cu articolul 41 din Regulamentul Consiliului (CE) nr. 1083/2006, Comisia are autoritatea de a aproba sau respinge proiecte majore – operații ale căror costuri depășesc 25 de milioane EUR în domeniul mediului și 50 de milioane de EUR în alte domenii – prezentate de statele membre.

Publicarea online a informațiilor cu privire la proiecte majore înainte de luarea deciziilor cu privire la finanțarea acestora reprezintă o practică comună în cadrul instituțiilor financiare internaționale, inclusiv Banca Europeană de Investiții și Banca Mondială. Comisia Europeană este o excepție regretabilă. Nu există motive pentru care standardele sale privind transparența ar trebui să se afle la un nivel inferior față de cele ale BEI. DE REGIO ar trebui să creeze un site internet care să cuprindă o listă de proiecte majore, după modelul site-ului internet al BEI. Acest site ar trebui, de asemenea, să permită prezentarea de observații privind astfel de proiecte pentru ca, în acest fel, Comisia să poată beneficia de o varietate de surse de informații privind proiectele prezentate, ceea ce îi va permite să ia decizii mai bune, în cunoștință de cauză.