



EURÓPSKY PARLAMENT

2009 - 2014

Výbor pre regionálny rozvoj

2009/2232(INI)

26.2.2010

NÁVRH SPRÁVY

o transparentnosti v regionálnej politike a jej financovaní
(2009/2232(INI))

Výbor pre regionálny rozvoj

Spravodajca: Michail Tremopoulos

PR_INI

OBSAH

	strana
NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU	3
DÔVODOVÁ SPRÁVA	7

NÁVRH UZNESENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU

o transparentnosti v regionálnej politike a jej financovaní (2009/2232(INI))

Európsky parlament,

- so zreteľom na Zmluvu o fungovaní Európskej únie, a najmä na jej články 174 až 178,
- so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 1083/2006 z 11. júla 2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde¹,
- so zreteľom na nariadenie Komisie (ES) č. 1828/2006 z 8. decembra 2006, ktorým sa stanovujú vykonávacie pravidlá nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja²,
- so zreteľom na nariadenie Rady (ES) č. 284/2009 zo 7. apríla 2009, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1083/2006, ktorým sa ustanovujú všeobecné ustanovenia o Európskom fonde regionálneho rozvoja, Európskom sociálnom fonde a Kohéznom fonde, pokiaľ ide o určité ustanovenia týkajúce sa finančného riadenia³,
- so zreteľom na nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 397/2009 zo 6. mája 2009, ktorým sa mení a dopĺňa nariadenie (ES) č. 1080/2006 o Európskom fonde regionálneho rozvoja, pokiaľ ide o oprávnenosť investícií do energetickej efektívnosti a energie z obnoviteľných zdrojov energie v oblasti bývania⁴,
- so zreteľom na rozhodnutie Európskeho parlamentu z 22. apríla 2008 o absolútorii za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie za rozpočtový rok 2006, oddiel III – Komisia⁵,
- so zreteľom na rozhodnutie Európskeho parlamentu z 23. apríla 2009 o absolútorii za plnenie všeobecného rozpočtu Európskej únie za rozpočtový rok 2007, oddiel III – Komisia⁶,
- so zreteľom na svoje uznesenie z 19. februára 2008 o transparentnosti vo finančných otázkach⁷,
- so zreteľom na svoje uznesenie z 21. októbra 2008 o riadení a partnerstve na národnej a

¹ Ú. v. EÚ L 210, 31.7.2006, s. 25.

² Ú. v. EÚ L 371, 27.12.2006, s. 1.

³ Ú. v. EÚ L 94, 8.4.2009, s. 10.

⁴ Ú. v. EÚ L 126, 21.5.2009, s. 3.

⁵ Ú. v. EÚ L 88, 31.3.2009, s. 23.

⁶ Ú. v. EÚ L 255, 26.9.2009, s. 24.

⁷ Ú. v. EÚ C 184 E, 6.8.2009, s. 1.

regionálnej úrovni a o základe pre projekty v oblasti regionálnej politiky¹,

- so zreteľom na svoje uznesenie z 24. marca 2009 o uplatňovaní pravidiel týkajúcich sa štrukturálnych fondov na obdobie 2007 – 2013: výsledky rokovaní o národných stratégiách súdržnosti a operačných programoch²,
 - so zreteľom na štúdiu, ktorú uverejnil Európsky parlament s názvom Iniciatíva za transparentnosť údajov a jej vplyv na kohéznou politiku,
 - so zreteľom na Zelenú knihu Komisie z 3. mája 2006 o Európskej iniciatíve za transparentnosť (KOM(2006)0194),
 - so zreteľom na oznámenie Komisie z 21. decembra 2009 s názvom 20. výročná správa o implementácii štrukturálnych fondov (2008) (KOM(2009)0617/2),
 - so zreteľom na článok 48 rokovacieho poriadku,
 - so zreteľom na správu Výboru pre regionálny rozvoj (A7-0000/2010),
- A. keďže Komisia v roku 2005 prijala Európsku iniciatívu za transparentnosť (EIT) a následne v roku 2006 uverejnila zelenú knihu s cieľom zvýšiť transparentnosť, otvorenosť a zodpovednosť riadenia EÚ a keďže poskytovanie verejných informácií o prijímaní finančných prostriedkov EÚ je základným kameňom EIT,
- B. keďže na základe spoločného systému riadenia sa informácie o prijímateľoch finančných prostriedkov EÚ spravujú na úrovni členských štátov a keďže úroveň zverejňovania týchto informácií sa v situácii, keď neexistuje konkrétna povinnosť v rámci EÚ, či chýba pevná „riadiaca ruka“ Komisie, medzi členskými štátmi významne líši a komplikuje sa tým porovnávanie na úrovni EÚ,
- C. keďže nebolo vytvorené žiadne prepojenie medzi EIT a regulovanejšou a záväznejšou oblasťou finančných kontrol a auditov,
- D. keďže EIT by mala mať výrazný vplyv, pokiaľ ide o zabezpečovanie transparentných partnerstiev v oboch smeroch a všetkých fázach programovacieho cyklu kohéznej politiky a keďže však v nariadeniach nie je uvedený konkrétny rozsah, v ktorom majú byť do rozličných postupov programovania zapojení partneri, a ani sa nešpecifikujú opatrenia na dosiahnutie takéhoto zapojenia,
- E. keďže je nedostatok vopred poskytovaných informácií o rozhodnutiach Komisie týkajúcich sa financovania významných projektov, a preto aj nedostatok transparentnosti, a keďže je tento stav potrebné zmeniť,
1. domnieva sa, že transparentnosť v súvislosti s kohéznou politikou a jej programovacím cyklom, pridelenie finančných prostriedkov a prístup k informáciám pre prípadných príjemcov podpory zo štrukturálnych fondov sú kľúčovými podmienkami pre splnenie všeobecných cieľov kohéznej politiky, a že transparentnosť by sa preto mala do procesu

¹ Prijaté texty, P6_TA(2008)0492.

² Prijaté texty, P6_TA(2009)0165.

programovania kohéznej politiky zaviesť ako hlavná zásada platná pre všetky odvetvia;

Uverejňovanie údajov o príjemcoch financovania v rámci kohéznej politiky

2. s uspokojením konštatuje, že v súlade s požiadavkami EIT sa interaktívne mapy, ktoré sú prepojené so zoznamami príjemcov finančných prostriedkov z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu na príslušných vnútroštátnych alebo regionálnych internetových stránkach, zverejňujú na internetovej stránke generálneho riaditeľstva Komisie pre regionálnu politiku;
3. vyzýva Komisiu a členské štáty, aby v týchto databázach umožnili plné vyhľadávanie a aby zabezpečili ich kompatibilitu s cieľom poskytnúť o predložených údajoch celkový prehľad za EÚ pri zachovaní ich lokálneho významu; v tejto súvislosti sa domnieva, že treba zvážiť dvojazyčné verzie (miestny jazyk a angličtina);
4. zdôrazňuje, že je potrebné zvýšiť užitočnosť údajov poskytovaných o prijímateľoch, pokiaľ ide o obsah, ako aj spôsob predkladania; vyzýva preto Komisiu, aby určila podrobnejší a normatívnejší formát, v ktorom bude bližšie definovaná štruktúra, forma a obsah informácií, ktoré sa majú poskytovať;
5. pri uverejňovaní zoznamu príjemcov požaduje poskytovanie ďalších nevyhnutných informácií; odporúča preto, aby sa okrem súčasných minimálnych požiadaviek zväžila aj možnosť začleniť medzi údaje o prijímateľoch aj miesto a vyčerpávajúce kontaktné informácie, ďalej sumarizujúce informácie o schválených projektoch, typy podpory (napr. úvery, granty, rizikový kapitál) a charakteristiky projektových partnerov (napr. právny štatút, veľkosť);
6. žiada, aby boli v prípade programov v rámci európskej územnej spolupráce uvádzaní všetci, a nielen hlavní prijímatelia;
7. zdôrazňuje, že úplné splnenie požiadaviek EIT sa lepšie zabezpečí prísnejšími predpismi a sankciami v prípade neplnenia;

Transparentnosť a spoločné riadenie

8. vyzýva Komisiu aby spresnila, akým spôsobom by sa mali zásady EIT uviesť do používania z pohľadu riadenia na úrovni operačných programov a ich komunikačných plánov;
9. zdôrazňuje potrebu navrhnuť znenie nariadení a vykonávacích predpisov takým spôsobom, aby boli postupy transparentné, prípadným príjemcom poskytovali lepší prístup k štrukturálnym fondom a znížila sa administratívna záťaž na účastníkov; opakuje svoje stanovisko, že dobrá správa sa dosahuje vďaka transparentným a jasným postupom a v tejto súvislosti víta úsilie Komisie predložiť návrhy na zjednodušenie;
10. zdôrazňuje význam poskytovania presných a včasných informácií zo strany členských štátov, ako preventívneho opatrenia v rámci kontrolného systému, a tým aj potrebu vytvoriť prepojenie medzi EIT a finančnými kontrolami a auditmi; znovu opakuje svoj názor, že do tzv. systému včasného varovania by mali patriť aj finančné prostriedky EÚ

spravované na základe partnerstva s členskými štátmi;

11. opakuje svoju požiadavku, aby sa poskytovali informácie týkajúce sa vrátenej a odobratej finančnej podpory v rámci EIT; naliehavo žiada členské štáty, aby tieto informácie poskytovali v plnom znení a žiada Komisiu, aby ich sprístupnila rozpočtovému orgánu a verejnosti spolu s informáciami o finančných opravách a podvodoch;
12. naliehavo žiada audítorov, aby zaujali prísnejší postoj vo vzťahu ku komunikačným a informačným požiadavkám vrátane postupu „odhaľ a napomeň“ (name and shame) a k využívaniu finančných opráv v prípade neplnenia podmienok;
13. víta úsilie Komisie a Dvoru audítorov harmonizovať svoje audítorské metódy;

Transparentnosť a partnerstvo

14. zdôrazňuje skutočnosť, že minimálne normy pre konzultácie sú súčasťou EIT a víta skutočnosť, že tieto normy presadzovala a uplatňovala Komisia v súvislosti s kohéznou politikou; vyzýva však Komisiu, aby umožnila zainteresovaným stranám poskytovať príslušnú spätnú väzbu v súvislosti s kvalitou procesu konzultácií; vyzýva regióny a členské štáty, aby využili existujúce skúsenosti EÚ s konzultáciami zainteresovaných strán;
15. opakuje svoj názor, že partnerstvo môže prispieť k transparentnosti, prístupnosti, efektívnosti a legitimitě vo všetkých fázach programovania a vykonávania kohéznej politiky a môže zvýšiť angažovanosť a pocit zainteresovania verejnosti na výsledkoch programu; vyzýva preto členské štáty a riadiace orgány, aby od začiatku užšie zapojili partnerov do všetkých fáz programovania a vykonávania kohéznej politiky a aby im poskytli neobmedzený prístup k všetkým projektovým dokumentom s cieľom lepšie využiť ich skúsenosti a vedomosti;
16. požaduje väčšiu mieru usmerňovania zo strany Komisie o tom, ako uplatňovať doložku o partnerstve v aktuálnych programoch v praxi a tiež uvedenie dostatočne záväzných predpisov o partnerstve v budúcich legislatívnych textoch;
17. vyzýva na poskytovanie lepšie zameraných a pravidelnejších informácií partnerským organizáciám a na širšie využívanie technickej pomoci pri podpore partnerstva, okrem iného aj poskytnutím možnosti partnerským organizáciám zúčastniť sa školení organizovaných pre príslušné výkonné orgány;

Zvýšenie transparentnosti vo vzťahu k financovaniu veľkých projektov zo strany EÚ

18. vyzýva na včasné zverejnenie informácií na internete vrátane priameho prístupu k projektovej dokumentácii (žiadosť, štúdia realizovateľnosti, analýza nákladov a prínosov, hodnotenie vplyvu na životné prostredie atď.) k veľkým projektom, ihneď po tom, ako je Komisii doručená žiadosť členského štátu o financovanie a predtým, ako prijme akékoľvek rozhodnutie o poskytnutí financií; na tejto internetovej stránke Komisie by mala existovať možnosť zasielať komentáre k takýmto projektom;
19. poveruje predsedu, aby toto uznesenie postúpil Rade a Komisii.

DÔVODOVÁ SPRÁVA

VEREJNÉ INFORMÁCIE O PRIJÍMATEĽOCH FINANCOVANIA Z KOHÉZNEHO FONDU

Poskytovanie verejných informácií o prijímateľoch finančných prostriedkov z fondov EÚ je základným kameňom Európskej iniciatívy za transparentnosť (EIT). V zmysle článkov 30 ods. 3 a 53b ods. 2 d) nariadenia o rozpočtových pravidlách sú členské štáty povinné poskytovať informácie o využívaní finančných prostriedkov EÚ na základe spoločného riadenia, predovšetkým prostredníctvom následného zverejnenia príjemcov. Pokiaľ ide o zverejňovanie príjemcov finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov a z Kohézneho fondu, táto povinnosť je ďalej upravená v nariadení Komisie (ES) č. 1828/2006. V zmysle článku 7 ods. 2 d) sa vyžaduje zverejnenie troch kategórií informácií: a) zoznamu prijímateľov, b) názvov operácií a c) výšky súm z verejných financií pridelených pre tieto operácie.

Medzi členskými štátmi a riadiacimi orgánmi existujú veľké rozdiely, pokiaľ ide o interpretáciu týchto minimálnych požiadaviek EIT. Odrážajú sa tu rozdiely v administratívnych kapacitách, ako aj v kultúrnych a administratívnych tradíciách a postojoch. Rozdielne prístupy k minimálnym požiadavkám EIT alebo ich rozdielne interpretácie sú výsledkom relatívne voľného právneho rámca zakotvujúceho povinnosť zverejňovania údajov o prijímateľoch. Existuje najmä neistota v otázke definície prijímateľov a výšky verejného financovania vyplateného prijímateľom, ktorá sa má zverejniť (pridelené sumy verzus skutočne vyplatené sumy).

Komisia obmedzuje svoju úlohu na to, že navrhuje spoločnú informatívnu normu pre zverejňovanie údajov a ich poskytovanie občanom EÚ prostredníctvom internetových stránok GR REGIO, ktoré obsahujú elektronické adresy členských štátov, na ktorých sú uvedené požadované údaje o prijímateľoch finančných prostriedkov z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu. Keďže uvedené fondy sú riadené spoločne, za elektronické linky a ich obsah sú výhradne zodpovedné členské štáty a sú založené na informáciách od riadiacich orgánov. Úplné porovnanie na úrovni EÚ nie je možné vzhľadom na rôznorodosť prezentácií a podmienok prístupu k údajom.

Kým žiaden členský štát nezverejňuje menej informácií, ako sa požaduje (aj keď nedostatky v plnení sa vyskytli v prípade niektorých programov územnej spolupráce), niektoré členské štáty sa rozhodli zverejňovať dodatočné informácie (napr. ciele projektov, cieľové skupiny v prípade štrukturálnych fondov atď.), ktoré však nepatria medzi povinne zverejňované informácie v zmysle aktuálneho právneho rámca.

TRANSPARENTNOSŤ TVORBY A REALIZÁCIE PROGRAMOV

1) Spoločné riadenie

V článku 69 nariadenia Rady č. 1083/2006 sa uvádza, že „členský štát a riadiaci orgán pre

operačný program poskytujú informácie a publicitu o spolufinancovaných programoch. Tieto informácie sú adresované občanom Európskej únie a prijímateľom s cieľom zdôrazniť úlohu Spoločenstva a zabezpečiť transparentnosť pomoci z fondov.“

V časti nariadenia Komisie č. 1828/2006 s názvom Informácie a zverejňovanie sú vymedzené podrobné aspekty požiadaviek na zverejňovanie. Všetky operačné programy spolufinancované zo štrukturálnych fondov musia byť uvedené v komunikačnom pláne, ktorý vypracuje riadiaci orgán alebo členský štát, a musia sa predložiť Komisii na pripomienkovanie a schválenie. Komunikačný plán stanovuje pre každý operačný program propagačné aktivity a určuje spôsoby uplatňovania usmernení o zviditeľňovaní. Predloženie minimálnych požiadaviek EIT týkajúcich sa zverejňovania prijímateľov tvorí súčasť komunikačného plánu, aj napriek tomu, že neexistuje žiadne formálne prepojenie medzi EIT a komunikačným plánom. Orgány v oblasti programovania majú v rámci svojej informačnej činnosti povinnosť investovať do usmerňovania a školenia prijímateľov a orgánov zapojených do programov implementácie. Usmerňovanie a školenie poskytuje aj Komisia. Ak má však mať dostatočný dosah, tieto informácie treba odovzdávať ďalej v rámci reťazca prijímateľov.

Vykonávajúce nariadenie požaduje vytvoriť sieť komunikačných úradníkov EÚ so zodpovednosťou na úrovni riadiacich orgánov. Na tomto základe bola pre Európsky fond regionálneho rozvoja vytvorená sieť INFORM. Ucelenosť sa na úrovni EÚ dosahuje aj konzultáciami prostredníctvom výboru pre koordináciu fondov (COCOF), ktorý zasadá niekoľkokrát za rok. Rozširuje sa tým výmena informácií medzi rozličnými štrukturálnymi fondmi a podporuje spolupráca štátov pri propagácii štrukturálneho financovania EÚ. Vďaka týmto sieťam a ich vzájomnému tlaku dáva Komisia prednosť podpore EIT, namiesto toho, aby vnucovala riadiacim orgánom reguláciu, pričom za zaručenie presnosti zverejňovaných údajov nesú zodpovednosť členské štáty.

Aj keď v decentralizovanom systéme rozdeľovania pomoci je poskytovanie informácií základnou súčasťou dobrého riadenia a kontroly a pomáha predchádzať problémom a zabezpečovať plnenie, medzi Iniciatívou za transparentnosť údajov a regulovanejšou a záväznejšou otázkou finančných kontrol a auditu nie je vytvorené žiadne prepojenie.

2) Partnerstvo

EIT by mala mať významný vplyv na pravidlá transparentného partnerstva v oboch smeroch programovacieho procesu.

Partnerstvo, a predovšetkým zapojenie organizácií občianskej spoločnosti do programovania kohéznej politiky môže plniť celý rad funkcií. V prvom rade môže zlepšiť obraz o programoch lepším zosúladením stratégií s politickými potrebami a tým, že pomôže pri uplatňovaní a skvalitňovaní podmienok, ktoré by sa mali brať do úvahy a ktorými sú: ochrana životného prostredia, rodová rovnosť, sociálne začlenenie, potreby postihnutých osôb atď. Po druhé môže zvýšiť účinnosť programov, tým, že umožní riadiacim orgánom prístup k miestnym znalostiam, ktoré sa využívajú na lepšie zacielenie intervencií, čím sa v konečnom dôsledku zlepšuje schopnosť absorpcie finančných prostriedkov a zvyšuje sa kvalita projektov. Po tretie môže prispieť k lepšiemu určovaniu zodpovednosti, pokiaľ jednájú partneri ako sprostredkovatelia a multiplikátori programových informácií pre svoje volebné

obvody (čím sa zvyšuje transparentnosť a informovanosť) a nútia programové orgány zodpovedať sa za vykonanú činnosť a dosiahnuté výsledky. Partnerstvo tým prispieva k tomu, že verejnosť pociťuje väčšiu zainteresovanosť na podporovaných projektoch a tiež k posilňovaniu legitímnosti kohéznej politiky EÚ.

Podľa článku 11 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 musí partnerstvo zahŕňať rôzne fázy tvorby a realizácie programov – od prípravy až po vykonávanie, monitorovanie a hodnotenie operačných programov. S výnimkou preambuly nariadenia a konkrétneho článku o zásade partnerstva sa v hlavných častiach legislatívnych textov pojednáva o partneroch a partnerstve len vo veľmi obmedzenom rozsahu. Komisia neposkytuje žiadne presné a formálne záväzné inštrukcie alebo usmernenia o tom, ako treba zásadu partnerstva uplatňovať v praxi. Interpretácia toho, ako treba postupovať podľa článku 11, sa ponecháva na orgány členských štátov a zásada partnerstva sa preto uplatňuje podľa domácich tradícií a postupov. Úloha Komisie sa zdá byť príliš pasívna a pozorovateľská.

Napriek tomu, že existuje široký konsenzus o tom, že partnerstvo má veľký význam pre dosiahnutie úspechu a účinnosti programov, organizácie občianskej spoločnosti sú viac zapojené do navrhovania programov ako do ostatných stupňov programového riadenia.

ZVÝŠENIE TRANSPARENTNOSTI PRI FINANCOVANÍ VEĽKÝCH PROJEKTOV

Podľa článku 41 nariadenia Rady (ES) č. 1083/2006 má Komisia právomoc schváliť alebo odmietnuť veľké projekty – t. j. projekty predložené členskými štátmi s nákladmi nad 25 miliónov EUR v sektore životného prostredia a nad 50 miliónov EUR v iných oblastiach.

Zverejňovanie informácií o veľkých projektoch na internete ešte pred rozhodnutím o ich financovaní je bežnou praxou medzinárodných finančných inštitúcií vrátane Európskej investičnej banky a Svetovej banky. Európska komisia predstavuje v tomto smere poľutovaniahodnú výnimku. Nejestvuje žiaden dôvod na to, aby využívala nižšiu úroveň transparentnosti ako EIB. GR REGIO by malo nasledovať príklad EIB a tiež zriadiť internetovú stránku, na ktorej by bol uvedený zoznam veľkých projektov. Mala by existovať aj možnosť pridávať komentáre k takýmto projektom. Rôznorodé zdroje informácií o predložených projektoch by mohli Komisii pomôcť prijímať lepšie, informovanejšie, rozhodnutia.