



EVROPSKI PARLAMENT

2009 - 2014

Odbor za regionalni razvoj

2009/2232(INI)

26.2.2010

OSNUTEK POROČILA

o preglednosti regionalne politike in njenem financiranju
(2009/2232(INI))

Odbor za regionalni razvoj

Poročevalec: Michail Tremopoulos

PR_INI

VSEBINA

	Stran
PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA.....	3
OBRAZLOŽITEV.....	7

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o preglednosti regionalne politike in njenem financiranju (2009/2232(INI))

Evropski parlament,

- ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije, zlasti členov 174–178 Pogodbe,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 z dne 11. julija 2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu¹,
- ob upoštevanju Uredbe Komisije (ES) št. 1828/2006 z dne 8. decembra 2006 o pravilih za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter Uredbe (ES) št. 1080/2006 Evropskega parlamenta in Sveta o Evropskem skladu za regionalni razvoj²,
- ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 284/2009 z dne 7. aprila 2009 o spremembi Uredbe (ES) št. 1083/2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu v zvezi z nekaterimi določbami glede finančnega upravljanja³,
- ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 397/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 6. maja 2009 o spremembah Uredbe (ES) št. 1080/2006 o Evropskem skladu za regionalni razvoj v zvezi z upravičenostjo naložb v energetske učinkovitost in obnovljive vire energije pri stanovanjskih objektih⁴,
- ob upoštevanju sklepa Evropskega parlamenta z dne 22. aprila 2008 o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2006, Oddelek III – Komisija⁵,
- ob upoštevanju sklepa Evropskega parlamenta z dne 23. aprila 2009 o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2007, Oddelek III – Komisija⁶,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 19. februarja 2008 o preglednosti pri finančnih zadevah⁷,
- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 21. oktobra 2008 o vodenju in partnerstvu na

¹ UL L 210, 31.7.2006, str. 25.

² UL L 371, 27.12.2006, str. 1.

³ UL L 94, 8.4.2009, str. 10.

⁴ UL L 126, 21.5.2009, str. 3.

⁵ UL L 88, 31.3.2009, str. 23.

⁶ UL L 255, 26.9.2009, str. 24.

⁷ UL C 184E, 6.8.2009, str. 1.

nacionalni in regionalni ravni ter osnovi za projekte regionalne politike¹,

- ob upoštevanju svoje resolucije z dne 24. marca 2009 o izvajanju Uredbe o strukturnih skladih 2007–2013: rezultati pogajanj glede nacionalnih strategij in operativnih programov kohezijske politike²,
 - ob upoštevanju študije Evropskega parlamenta z naslovom „Pobuda za preglednost podatkov in njen vpliv na kohezijsko politiko“,
 - ob upoštevanju zelene knjige Komisije z dne 3. maja 2006 o Pobudi za preglednost v Evropi (COM(2006)0194),
 - ob upoštevanju poročila Komisije z dne 21. decembra 2009 z naslovom „20. letno poročilo o izvajanju strukturnih skladov (2008)“ (COM(2009)0617/2),
 - ob upoštevanju člena 48 poslovnika,
 - ob upoštevanju poročila Odbora za regionalni razvoj (A7-0000/2010),
- A. ker je Komisija leta 2005 sprejela pobudo za preglednost v Evropi (ETI), leta 2006 pa objavila zeleno knjigo, da bi izboljšali preglednost, odprtost in odgovornost upravljanja EU, in ker je zagotavljanje javne dostopnosti podatkov o prejemnikih sredstev EU temelj pobude za preglednost v Evropi,
- B. ker se v okviru skupnega sistema upravljanja s podatki o prejemnikih sredstev EU upravlja na ravni držav članic, ker na ravni EU ni posebne obveznosti, ker ni strogega „usmerjanja“ s strani Komisije, in ker se stopnja javne dostopnosti do podatkov bistveno razlikuje v posameznih državah članicah, je primerjava na ravni EU zelo težka,
- C. ker ni bila vzpostavljena povezava med pobudo za preglednost v Evropi in finančnim nadzorom in revizijo, ki sta bolj urejena in zavezujoča,
- D. ker bi pobuda za preglednost v Evropi morala znatno vplivati na zagotavljanje preglednih partnerstev na začetni in končni stopnji kohezijskega programskega cikla, in ker v uredbah ni določen natančen obseg vključitve partnerjev v različne postopke načrtovanja, niti natančno opredeljena ureditev takšnega sodelovanja,
- E. ker v zvezi s sklepi Komisije o financiranju velikih projektov ni zadostnih predhodnih podatkov in zato tudi ni preglednosti, in ker bi bilo to treba rešiti,
1. meni, da so preglednost v zvezi s kohezijsko politiko in njenim programskim ciklom, razporejanje odhodkov in dostop morebitnih prejemnikov sredstev iz strukturnih skladov do podatkov ključni pogoji za doseganje splošnih ciljev kohezijske politike, in da bi morala biti preglednost zato uvedena kot vodilno načelo kohezijskega načrtovanja programov, ki bi veljalo za vse sektorje;

Razkritje podatkov o prejemnikih kohezijskih sredstev

¹ Sprejeta besedila, P6_TA(2008)0492.

² Sprejeta besedila, P6_TA(2009)0165.

2. z zadovoljstvom ugotavlja, da so v skladu z zahtevami pobude za preglednost v Evropi interaktivne karte s povezavami na sezname prejemnikov sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, ki so dostopni na nacionalnih in regionalnih mestih, objavljene na spletnem mestu generalnega direktorata za regionalno politiko Komisije;
3. poziva Komisijo in države članice, naj poskrbijo, da bo mogoče po teh zbirkah podatkov držav članic v celoti iskati podatke in da bodo te zbirke medsebojno skladne, s čimer se omogoči pregled nad predstavljenimi podatki na ravni celotne EU in obenem ohrani njihov lokalni pomen; meni, da je treba v zvezi s tem preučiti možnost dvojezičnih različic (lokalni jezik ali jeziki in angleščina);
4. poudarja, da je treba izboljšati uporabnost zagotovljenih podatkov o prejemnikih tako glede vsebine kot tudi predstavitve; zato poziva Komisijo, naj z natančno opredelitvijo strukture, oblike in vsebine posredovanih podatkov določi natančno in predpisano obliko;
5. poziva k zagotovitvi dodatnih bistvenih podatkov, ki jih je treba zagotoviti pri objavi seznamov upravičencev; zato priporoča, da se poleg sedanjih minimalnih zahtev preuči možnost vključitve podatkov o mestu in celovitih kontaktnih podatkov, povzetkov o odobrenih projektih, vrste podpore (npr. posojila, subvencije, tvegani kapital itn.) in opisa projektnih partnerjev (npr. pravni status, velikost itn.) kot elementov v okviru razkritih podatkov o prejemnikih;
6. poziva, naj se za programe v okviru cilja evropskega teritorialnega sodelovanja ne navaja le glavnih, temveč vse prejemnike;
7. poudarja, da bi se s strožimi predpisi in sankcijami za kršitve lahko zagotovila popolna skladnost z zahtevami pobude za večjo preglednost v Evropi;

Preglednost in skupno upravljanje

8. poziva Komisijo, naj pojasni, kako bi bilo treba z operativnega vidika na ravni operativnih programov in njihovih komunikacijskih načrtov izvajati načela pobude za preglednost v Evropi v praksi v operativnem smislu;
9. poudarja, da je treba besedila uredb in izvedbenih pravil oblikovati tako, da bodo postopki pregledni, da bodo morebitnim prejemnikom zagotavljali boljši dostop do strukturnih skladov in zmanjšali upravna bremena za prejemnike; ponovno izraža mnenje, da so pregledni in jasni postopki dejavniki dobrega upravljanja, in v tej zvezi pozdravlja prizadevanja Komisije, da predstavi predloge za poenostavitev;
10. poudarja, da je pravočasno posredovanje točnih podatkov s strani držav članic pomembno kot preventivni ukrep v povezavi z nadzornim sistemom, in da je zato treba vzpostaviti povezavo med pobudo za preglednost v Evropi in finančnim nadzorom in revizijo; ponovno izraža mnenje, da mora sistem zgodnjega opozarjanja pokrivati tudi sklade EU, ki se upravljajo v partnerstvu z državami članicami;
11. ponovno zahteva zagotovitev podatkov glede izterjav in preklicev sredstev v okviru Pobude za preglednost v Evropi; poziva države članice, naj te podatke zagotovijo skupaj s

podatki o finančnih popravkih in goljufijah v celoti, in Komisijo, naj jih da na voljo proračunskemu organu in javnosti ;

12. poziva revizorje, naj zahteve po obveščanju in informacijah obravnavajo strožje, vključno s „poimenovanjem in izpostavitvijo“ in izvajanjem finančnih popravkov v primerih kršitev;
13. pozdravlja prizadevanja Komisije in Računskega sodišča za uskladitev svojih revizijskih metodologij;

Preglednost in partnerstvo

14. poudarja, da so minimalni standardi posvetovanja sestavni del pobude za preglednost v Evropi, in pozdravlja dejstvo, da Komisija spodbuja in uporablja te standarde v zvezi z kohezijsko politiko; Komisijo kljub temu poziva, naj zainteresiranim stranem dovoli posredovati povratne informacije o kakovosti samega posvetovalnega procesa; poziva regije in države članice, naj pri posvetovanju z zainteresiranimi stranmi upoštevajo obstoječe izkušnje EU;
15. ponovno izraža svoje stališe, da partnerstvo lahko prispeva k preglednosti, odzivnosti, učinkovitosti in zakonitosti na vseh stopnjah kohezijskega načrtovanja in izvajanja ter poveča zavezanost rezultatom programov in njihovo javno lastništvo; zato poziva države članice in organe upravljanja, naj partnerje še bolj vključijo že na vseh začetnih stopnjah kohezijskega načrtovanja in izvajanja ter jim omogočijo popoln dostop do celotne projektne dokumentacije, da bi lahko bolje uporabili svoje izkušnje in znanje;
16. poziva Komisijo, naj v zakonodajnih besedilih v prihodnje zagotovi dovolj zavezujoča pravila o partnerstvu k strožjemu usmerjanju določbe o partnerstvu v sedanjih programih;
17. poziva k zagotavljanju bolj ciljno naravnane in rednejšega obveščanja partnerskih organizacij in k boljši rabi tehnične pomoči za podporo partnerstvu, med drugim tako, da se partnerskim organizacijam zagotovi možnost udeležbe na usposabljanjih, organiziranih za organe obveščanja;

Boljša preglednost v zvezi s financiranjem velikih projektov s sredstvi EU

18. poziva k pravočasni objavi spletnih informacij, vključno z neposrednim dostopom do projektne dokumentacije (vloga, študija izvedljivosti, analiza stroškov in koristi, presoja vplivov na okolje itn.) o velikih projektih, in sicer čim prej po tem, ko država članica posreduje vlogo za financiranje Komisiji in preden slednja sprejme sklep o financiranju; spletno mesto Komisije bi moralo omogočati objavo komentarjev o takih projektih;
19. naroča svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji.

OBRAZLOŽITEV

JAVNO OBVEŠČANJE O PREJEMNIKIH KOHEZIJSKIH SREDSTEV

Zagotavljanje javnega obveščanja o prejemnikih sredstev iz skladov EU je temelj pobude za preglednost v Evropi. Člen 30(3) in člen 53b(2)(d) finančne uredbe določata, da morajo države članice zagotoviti podatke o porabi sredstev iz skladov EU v okviru skupnega upravljanja, še posebno z naknadnimi letnimi objavami prejemnikov. Uredba Komisije (ES) št. 1828/2006 natančneje določa obveznost v zvezi z objavami prejemnikov sredstev iz Strukturnih skladov in Kohezijskega sklada. Člen 7(1)(d) navedene uredbe določa objavo treh kategorij podatkov: a) seznama upravičencev, b) imen operacij in c) zneska javnih finančnih sredstev, ki so dodeljena operacijam.

Države članice in organi upravljanja različno razlagajo minimalne zahteve pobude za preglednost v Evropi. Te različne razlage so odraz razlik tako v upravni zmogljivosti kot tudi v upravnih tradicijah in pogledih. Različni pristopi k minimalnim zahtevam pobude za preglednost v Evropi ali različne razlage so mogoče zaradi razmeroma ohlapnega pravnega okvira glede zahteve o objavi podatkov o prejemnikih. Zlasti nejasna je opredelitev prejemnikov in znesek iz javnih sredstev, ki ga prejme prejemnik in se mora objaviti (namenjeni zneski proti dejansko plačanim zneskom).

Komisija se omejuje na predlaganje skupnega okvirnega standarda za objavo podatkov in evropski javnosti prek svoje spletne strani GD REGIO zagotavlja povezave na elektronske naslove držav članic, kjer so objavljeni zahtevani podatki o prejemnikih Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada. Z navedenimi skladi, ki se izvajajo s „skupnim upravljanjem“, so za te povezave in njihovo vsebino v celoti odgovorne države članice, odgovornost pa temelji na podatkih, ki jih zagotavljajo organi upravljanja. Raznolikost predstavljanja podatkov in pogojev za dostopanje do njih ne omogoča popolne primerjave na ravni EU;

Med tem ko vse države članice objavljajo vsaj minimalne zahteve (čeprav nekateri programi teritorialnega sodelovanja niso v celoti skladni), pa nekatere objavljajo še dodatne podatke (npr. cilje projektov, ciljne skupine, če gre za Evropske strukturne sklade, itn.), a tega sedanjí pravni okvir ne zahteva.

PREGLEDNOST ZASNOVE PROGRAMOV IN IZVAJANJE

1) Skupno upravljanje

Člen 69 Uredbe Sveta št. 1083/2006 določa, da „[D]ržava članica in organ upravljanja za operativni program zagotovita in objavita podatke o aktivnostih in sofinanciranih programih. Informacije so naslovljene na državljane Evropske unije in upravičence, z namenom poudariti vlogo Skupnosti in poskrbeti za preglednost pomoči iz skladov.“

Oddelek „Informacije in javnost“ v Uredbi Komisije št. 1828/2006 opredeljuje podrobne

vidike zahtev javnosti. Vse operativne programe, ki se sofinancirajo iz Strukturnih skladov, mora pokrivati komunikacijski načrt, ki ga pripravi organ upravljanja ali država članica, ter ga predloži Komisiji za pripombe in sprejem. Komunikacijski načrt opredeljuje dejavnosti za prepoznavnost vsakega operativnega programa in določa izvajanje smernic o razpoznavnosti EU. Predstavitev minimalnih zahtev pobude za preglednost v Evropi o podatkih za objavo prejemnikov je del komunikacijskega načrta, čeprav pobuda za preglednost v Evropi in komunikacijski načrt nista formalno povezana. Organi, ki so pristojni za programe, morajo znotraj obveščanja vlagati v vodenje in usposabljanje prejemnikov in njihovih organov, ki so vključeni v izvedbene programe. Tudi Komisija zagotavlja vodenje in usposabljanje, vendar je treba o tem obvestiti vse prejemnike, da bi to imelo učinek.

Izvajanje uredbe zahteva vzpostavitev mreže uradnikov za komunikacijo z dodeljenimi pristojnostmi na ravni organa upravljanja. Na tej podlagi je bilo za Evropski sklad za regionalni razvoj ustanovljeno omrežje INFORM. Skladnost je na nivoju EU zagotovljena tudi s posvetovalno strukturo prek Odbora za usklajevanje skladov (COCOF), ki večkrat na leto pripravi sestanke. Spodbuja izmenjavo informacij med različnimi strukturnimi skladi in s spodbujanjem strukturnih skladov EU spodbuja nacionalno sodelovanje. Z vzpostavitvijo omrežij in z njo povezanim skupnim pritiskom je Komisija ubrala pristop po katerem se breme upravljanja ne nalaga organom, ampak spodbuja pobude, odgovornost držav članic pa je, da zagotavljajo natančnost podatkov;

Čeprav je v decentraliziranem sistemu razdeljevanja razširjanje podatkov bistveni element dobrega upravljanja in nadzora in ščiti pred nastankom težav ter spodbuja skladnost, ni povezave med pobudo za preglednost podatkov in finančnim nadzorom in revizijo, ki sta bolj urejena in zavezujoča.

2) Partnerstvo

Pobuda za preglednost v Evropi mora pomembno vplivati na pravila za pregledno partnerstvo v predhodnih in nadaljnjih stopnjah procesa oblikovanja programov.

Partnerstvo in še posebno vključitev organizacij civilne družbe v načrtovanje kohezivne politike lahko izpolnjujeta številne naloge. Prvič, lahko se izboljša odzivnost programov, tako da se izboljša uskladitev strategij in potreb politike in pomaga pri izvajanju in izboljšanju stanj, ki jih je treba upoštevati: varstvo okolja, enakost spolov, socialna vključenost, potrebe invalidnih oseb itn. Drugič, lahko se izboljša učinkovitost programov, če se organom upravljanja omogoči dostop do „lokalnega“ znanja za izboljšanje usmerjanja ukrepov, kar vpliva na boljše črpanje sredstev in kakovost projekta. In tretjič, lahko se prispeva k izboljšanju odgovornosti, kolikor partnerji delujejo kot posredovalci in razširjevalci programskih informacij svojim volilnim okrožjem (tako širijo preglednost in podatke) in vztrajajo pri odločnem stališču do organov, pristojnih za programe glede izvedenih ukrepov in doseženih rezultatov. Partnerstvo zato spodbuja k večjemu občutku za javno lastništvo podprtih projektov in zakonitost kohezijske politike EU.

V skladu s členom 11 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 mora partnerstvo pokrivati različne ravni oblikovanja in posredovanja programa: od priprave do izvedbe, nadzorovanja in ovrednotenja operativnih programov. Vendar se razen v uvodnih izjavah uredbe in v členu o

načelu partnerstva v operativnih delih zakonodajnih besedil partnerjev ali partnerstva skoraj ne omenja. Komisija ni zagotovila natančnih in formalno zavezujočih pravil ali napotkov, kako je treba partnersko načelo izvajati v praksi. Tako je dejanski način izvajanja člena 11 prepuščen organom držav članic, izvajanje načela partnerstva pa je odvisno od domačih tradicij in praks. Zdi se, da je vloga Komisije preveč pasivna in omejena na opazovanje.

Kljub splošnemu soglasju o tem, kako pomembno je partnerstvo za uspeh in učinkovitost programov organizacije, civilne družbe bolj sodelujejo na stopnjah oblikovanja programa kot na drugih stopnjah upravljanja programa.

BOLJŠA PREGLEDNOST FINANCIRANJA VELIKIH PROJEKTOV S SREDSTVI EU

V skladu s členom 41 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 je Komisija pristojna, da sprejme ali zavrne velike projekte, tj. dejavnosti v okoljskem sektorju, vredne več kot 25 milijonov EUR, ali projekte na drugih področjih, ki so vredni več kot 50 milijonov EUR, in ki jih predložijo države članice.

Spletno objavljanje informacij o velikih projektih pred sklepom o njihovem financiranju je običajna praksa mednarodnih finančnih institucij, tudi Evropske investicijske banke in Svetovne banke. Evropska Komisija je obžalovanja vredna izjema. Ni razloga za to, da so standardi preglednosti nižji od standardov Evropske investicijske banke. GD REGIO bi moral po zgledu Evropske investicijske banke oblikovati spletno mesto s spletnim seznamom velikih projektov.

Na tem spletnem mestu bi morala obstajati možnost za objavo komentarjev glede teh projektov, saj bi Komisija tako lahko izkoristila razne vire podatkov o predloženih projektih, kar bi ji zaradi dobre obveščenosti omogočalo sprejemanje boljših odločitev.