



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

Inițiativa pentru transparența datelor și
impactul acesteia asupra politicii de
coeziune

STUDIU

Acest studiu a fost solicitat de Comisia pentru dezvoltare regională a Parlamentului European.

AUTOR

CSIL, Centrul de studii industriale, Milano, Italia

ADMINISTRATOR RESPONSABIL

Dna Ivana KATSAROVA
Departamentul Tematic Politici Structurale și de Coeziune
Parlamentul European
B-1047 Bruxelles
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

VERSIUNI LINGVISTICE

Textul original: EN
Traducere DE, FR

DESPRE EDITOR

Pentru a lua legătura cu departamentul tematic sau pentru a subscrie la buletinul informativ lunar, vă rugăm să ne contactați în scris la adresa:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscris finalizat în iunie 2008.
Brussels, © European Parliament, 2008.

Acest document este disponibil pe internet la adresa:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

DECLINAREA RESPONSABILITĂȚII

Opiniile exprimate în acest document aparțin autorului și nu reprezintă neapărat poziția oficială a Parlamentului European.

Reproducerea și traducerea în scopuri necomerciale sunt permise, cu condiția menționării sursei. Editorul trebuie să fie informat în prealabil și să primească o copie.



DIRECȚIA GENERALĂ POLITICI INTERNE
DEPARTAMENTUL TEMATIC B: POLITICI STRUCTURALE ȘI DE
COEZIUNE

DEZVOLTARE REGIONALĂ

Inițiativa pentru transparența datelor și
impactul acesteia asupra politicii de
coeziune

STUDIU

Rezumat

Studiul de față are drept obiect implementarea Inițiativei europene privind transparența (IET) în domeniul politicii de coeziune. Scopul urmărit de IET este acela de a îmbunătăți comunicarea cu privire la inițiativele UE în general și de a ridica gradul de transparență în materie de cheltuieli ale UE în particular. Principalele aspecte abordate privesc capacitatea statelor membre de a îndeplini cerințele IET în domeniul politicii de coeziune și condițiile în care IET poate fi implementată cu succes.

PREZENTARE SINTETICĂ

Comisia Europeană a lansat Inițiativa europeană pentru transparență (IET) în noiembrie 2005, ca piatră de hotăr în cadrul reformei guvernantei. În componența IET intră patru elemente-cheie: (i) accesul public la documente; (ii) norme și reguli etice pentru persoanele care dețin funcții publice; (iii) transparența în ceea ce privește interesele urmărite de reprezentanții care caută să influențeze procesul decizional al UE și respectarea normelor minime de consultare; și (iv) ridicarea gradului de transparență în utilizarea fondurilor UE.

IET țintește la îmbunătățirea calității proceselor de consultare și participare în cadrul instituțiilor UE. Se consideră că este necesar un nivel ridicat de transparență, deoarece cetățenii au dreptul să știe cum le sunt cheltuite impozitele și cum este utilizată puterea încredințată organelor politice. IET reprezintă una dintre modalitățile prin care Comisia caută să mărească gradul de încredere al publicului în instituțiile UE. Transparența, împreună cu o mai mare deschidere și accesibilitate, constituie un pas înainte către transpunerea în practică a democrației și legitimității europene. Regulamentul nr. 1995/2006 al Consiliului cere Comisiei să furnizeze informații referitoare la beneficiarii fondurilor provenind de la buget, precum și informații privind beneficiarii asociați altor tipuri de gestiune.

IET constituie o componentă relevantă a reformei generale a guvernantei UE, care acoperă un cadru mai larg. Carta albă privind guvernanta europeană din 2001 definea conceptul european de guvernanta pe baza a cinci principii: deschidere, participare, responsabilitate, eficacitate și coerență. Se consideră că acestea sunt importante pentru consolidarea principiilor de subsidiaritate și proporționalitate. Urmărind același obiectiv al îmbunătățirii guvernantei în întreaga Europă, Comisia a publicat o comunicare referitoare la consultarea părților interesate de dezvoltarea politicii în materie. Comunicarea cuprinde o parte dedicată normelor minime de consultare.

Carta verde privind Inițiativa pentru transparența datelor, prezentată de Comisie la 3 mai 2006, descrie cadrul IET. În baza Cartei verzi, Comisia a propus crearea unui registru facultativ pentru lobbyiști, disponibil pe site-ul internet al Comisiei Europene. În ceea ce privește consultarea, Comisia promovează o serie de norme minime, subsumabile unui număr de cinci categorii: conținut clar al procesului de consultare, consultarea grupurilor-țintă, publicarea, termene privind participarea și confirmare și feedback.

În ceea ce privește transparența în materie de beneficiari, pentru Fondurile structurale și Fondul de coeziune cele mai relevante reglementări sunt Regulamentul nr. 1083/2006 al Consiliului și Regulamentul de punere în aplicare nr. 1828/2006. 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”.

Informarea publicului cu privire la destinatarii fondurilor UE constituie o piatră unghiulară în cadrul IET. Implementarea în regim de gestionare în comun a Fondurilor structurale și de coeziune implică parteneriatul cu statele membre. Conform acestei abordări bazate pe gestionare în comun, Comisia încredințează statelor membre implementarea programelor

specifice la nivel național. Informațiile privind beneficiarii fondurilor UE alocate în parteneriat cu statele membre sunt gestionate la nivelul statelor membre, aceasta însemnând că dezvoltarea lor rămâne la discreția acestora. Astfel, măsura în care informațiile sunt date publicității diferă substanțial de la un stat la altul, iar inexistența unor obligații impuse la nivel comunitar creează dificultăți în ceea ce privește creionarea unui scenariu complet și comparabil al situației în care se află actualmente programele sau proiectele în fiecare dintre statele membre. Din cauza legislației sau practicilor naționale în materie de protecție a datelor, a tradițiilor și a percepțiilor și sensibilităților culturale, unele state membre adoptă adesea un demers restrictiv în ceea ce privește publicitatea. Există însă un element comun, și anume cerința minimă de a publica, în fiecare an, o listă a beneficiarilor cuprinzând denumirea acestora, denumirea operațiunii și cuantumul finanțării publice ce le-a fost acordată. Conform celor stabilite de Comisie, în acord cu statele membre, aceste dispoziții sunt obligatorii.

Secțiunea „Informare și publicitate” a Regulamentului nr. 1828/2006 al Comisiei definește în detaliu diferitele aspecte ale cerințelor în materie de publicitate. Autoritatea care administrează programul operațional sau statul membru trebuie să întocmească un plan de comunicare care să acopere toate programele operaționale cofinanțate din fondurile structurale. Planul include o listă a tuturor beneficiarilor direcți ai politicii europene de coeziune.

Regulamentul de punere în aplicare nr. 1828/2006 impune înființarea unei rețele comunitare de ofițeri cu atribuții în materie de comunicare. Pe această bază, au fost create rețeaua INFORM - Platforma de informare și comunicare (disponibilă pe site-ul internet INFOREGO - Politici regionale) pentru ERDF și rețeaua INIO a DG Ocuparea forței de muncă pentru ESF.

O parte a studiului a fost dedicată analizei modului de funcționare a acestor două site-uri internet. Principalele constatări au fost următoarele:

- statele membre furnizează separat informații referitoare la FSE și la FEDR/FC, acestea fiind disponibile prin accesarea site-urilor internet ale DG Ocuparea forței de muncă și, respectiv, DG Politici regionale, unde există două hărți interactive cu legături ce trimit direct la listele beneficiarilor acestor fonduri, disponibile pe site-urile naționale sau regionale ale respectivelor state membre. Aceste legături și conținutul lor sunt exclusiv de resortul statelor membre și se bazează pe informațiile furnizate de respectivele autorități de administrare. În consecință, serviciile Comisiei nu sunt răspunzătoare pentru exactitatea și integralitatea informațiilor oferite.
- La scară regională, obligațiile IET au fost respectate în mod satisfăcător. Dintre cele 253 de regiuni europene NUTS 2, 72% furnizează cel puțin informația minimă cerută cu privire la FSE și, respectiv, 78% informația minimă cerută cu privire la FEDR/FC. Minuțiozitatea și modalitatea de prezentare a informațiilor pe site-urile internet variază însă considerabil de la o regiune la alta. Diferențele derivă din tipul și informația furnizată în plus față de minimul impus.
- În ceea ce privește accesibilitatea și modul de prezentare pe site-urile internet, se poate concluziona că datele pot fi accesate cu ușurință, iar listele de beneficiari devin disponibile în urma a doar două click-uri pe hărțile existente on-line. Pe de altă parte, cu câteva excepții, informațiile sunt furnizate exclusiv în limbile și monedele naționale, astfel că datele nu pot fi comparate, lipsind o imagine general cuprinzătoare.

Se poate conchide că, la nivelul CE, DG-urile implicate în IET, și anume DG Politici regionale și DG Ocuparea forței de muncă, joacă un rol activ în asigurarea transparenței. În raport cu statele membre, rezultatele sunt însă diferite și depind de tradiția administrativă manifestă nu numai la nivel național, ci și regional. În acest sens, se pot formula unele rezerve: ne aflăm doar într-o fază inițială a calendarului de programare, până în prezent nivelul cheltuielilor efectuate și numărul angajamentelor asumate a rămas redus, iar înainte de verificarea pe care o va opera Comisia în iunie ar mai putea fi încă realizate îmbunătățiri. În scopul promovării IET, în cadrul acesteia se recurge și la rețelele de informare INIO și INFORM, însă eficacitatea lor este afectată de faptul că datele pot fi publicate doar într-un format cu caracter indicativ. Soluția ar putea consta dintr-o mai largă consultare utilizând canalele deja stabilite (în special comitetul de monitorizare), astfel ca gradul de transparență a procesului să crească.

În contextul gestionării în comun, este deosebit de interesant să știm în ce măsură au fost aplicate principiile IET la elaborarea și implementarea fondurilor structurale și de coeziune la nivelul statelor membre, ce progrese au fost înregistrate, ce impedimente și constrângeri au fost întâmpinate și ce învățăminte se pot trage în scopul ameliorării inițiativei.

Pentru elaborarea documentului de față au fost efectuate mai multe studii de caz, în diverse regiuni ale Uniunii Europene. Printre acestea se numără Finlanda (nord), Italia (sud), Țările de Jos (vest) și Polonia (est). Principiile IET, astfel cum au fost aplicate la implementarea Fondurilor structurale destinate acestor țări, sunt analizate urmărindu-se diferitele lor aspecte, precum și prin plasarea lor în contextul mai larg al bune guvernance și al utilizării proceselor consultative la elaborarea programelor. Interpretând constatările făcute, nu putem afirma că studiile efectuate cu privire la aceste țări sunt pe deplin reprezentative pentru întreaga UE, însă ele oferă o perspectivă utilă asupra modului de funcționare al IET la nivel de implementare.

Principalele constatări sunt următoarele:

- Competențele Comisiei încetează acolo unde încep competențele statelor membre: prin adaptarea rețelelor INFORM/INIO, Comisia optează în favoarea promovării IET, în loc de a impune regulamentul privitor la autoritățile de administrare, în timp ce garantarea exactității datelor publicate cade în responsabilitatea statelor membre.
- IET nu depinde de „contractul de încredere” sau de alte forme de control financiar și auditare.
- Respectarea cerințelor (minime) impuse de IET nu se lovește de nici un impediment legal. Nerespectarea cerințelor minime ale IET se limitează la un număr redus de autorități de administrare și este generată mai curând de un deficit de capacitate administrativă decât de o reticență manifestă în ceea ce privește furnizarea acestor date. Diferențele ce apar în ceea ce privește datele prezentate se datorează lipsei unui format prescriptiv.
- Statele membre au dezvoltat individual inițiative proprii care să exprime principiile IET, lansând prezentări pe internet, digitalizând baze de date, inclusiv cu hărți digitale și prezentări ale celor mai bune practici.
- Diferențele existente în ceea ce privește prezentarea și condițiile de accesare a datelor nu permit efectuarea unor comparații la nivelul UE.

- Deși foarte apreciată, implicarea părților interesate în dezvoltarea programelor nu înseamnă neapărat că sunt luate în considerație interesele potențialilor beneficiari. Pentru unele componente ale programelor, cererea este mai redusă decât ar fi fost de așteptat.
- Se anticipează că simplificarea reglementărilor, eficientizarea procedurilor și reducerea riscurilor va determina o intensificare a interesului și a participării la programele bazate pe Fondurile structurale a părților care actualmente întâmpină dificultăți în ceea ce privește îndeplinirea cerințelor administrative și financiare și nu posedă cunoștințe specifice despre reglementările în materie de subvenționare ale UE.

În termeni de operativitate, IET este legată de publicarea listei beneficiarilor. Niște reglementări mai stricte și/sau sancțiuni aplicate în caz de nerespectare, ca și o mai bună coordonare și un sprijin crescut acordat autorităților de gestionare ale căror eforturi de conformare sunt zădărnicate de dificultăți administrative ar facilita respectarea integrală a cerințelor minime ale IET.

Autoritățile de gestionare tind să asocieze IET cu planul de comunicare care face parte integrantă din planul operațional și se supune CE pentru comentarii și aprobare. O astfel de asociere nu este însă prevăzută oficial în reglementările europene și lasă deschisă problema sferei de aplicabilitate și razei de acțiune a IET în termeni de operativitate.

Obiectivul urmărit de IET prin stabilirea unor cerințe minime este atins atunci când cetățenii UE utilizează realmente datele furnizate. Pentru atingerea sa, este necesar ca utilitatea datelor oferite să fie semnificativ îmbunătățită. Aceasta implică atât ameliorarea conținutului, cât și a prezentării, și reclamă:

- furnizarea mai multor informații esențiale, în afară de „minimumul” cerut. Ca exemple de domenii din care ar putea proveni informațiile suplimentare s-ar putea menționa unele deja experimentate în anumite state membre, și anume:
 - date detaliate de contact, în special privind localizarea (de exemplu, cu ajutorul codurilor poștale);
 - prezentări în rezumat ale proiectelor aprobate, clasificarea activităților, eventual pe baza unui nomenclator comun, tipuri de ajutoare (împrumuturi, granturi, capitaluri de risc);
 - prezentarea partenerilor antrenați în proiecte (natura juridică, mărime);
 - clasarea cererilor în funcție de ordinea de depunere și de punctajul acordat, etc.;
- asigurarea pe deplin a funcționalității opțiunii de căutare și a compatibilității bazelor de date ale statelor membre, astfel încât acestea să ofere o perspectivă generală, la nivel comunitar, păstrându-și totodată relevanța locală. În acest sens, următoarele aspecte capătă o importanță specifică:
 - problema limbii: în toate cazurile, trebuie utilizate două versiuni, una în limba locală, iar cealaltă în limba engleză;
 - adaptările tehnice necesare pentru asigurarea compatibilității aplicațiilor, digitalizarea sistematică a bazelor de date, elaborarea unor hărți digitale prezentând amplasamentele și tematica proiectelor.

În plus, IET ar putea, de asemenea, indica condițiile optime care oferă o transparență deplină în ceea ce privește prezentarea datelor. Una dintre posibilități ar fi aceea de a concepe orientări în materie de proiectare și conținut al site-urilor internet, prezentarea celor mai bune practici, a unor rezumate ale proiectelor, a unor hărți digitale și alte prezentări menite să ridice gradul de transparență a Fondurilor structurale și să ilustreze

rezultatele obținute. Pentru a asigura o perspectivă la nivel comunitar a datelor prezentate, ar fi recomandabilă utilizarea a două versiuni (una în limba locală, iar cealaltă în limba engleză) și aranjamente tehnice de natură să asigure compatibilitatea dintre diferitele baze de date aparținând statelor membre.

În termeni de operativitate, la nivel de management al programelor, IET nu trece dincolo de publicarea listei beneficiarilor. Din această cauză, ea este considerată mai curând drept o modalitate de asigurare a compatibilității administrative cu reglementările în materie de eligibilitate în vederea finanțării de la UE decât drept un principiu director. În termeni conceptuali, transparența și buna guvernare ar trebui corelate mai strict și ar trebui să servească drept principii directoare generale în materie de concepere a programelor.

În vederea promovării principiilor bunei guvernare în implementarea politicii de coeziune, una dintre opțiuni ar putea consta dintr-o analiză din perspectiva bunei guvernare a activităților de elaborare a programelor. Scopul unei asemenea abordări ar fi acela că normele și reglementările privind implementarea fiecărui program s-ar elabora astfel încât procedurile să fie transparente, să faciliteze accesul la beneficiarii potențiali ai Fondurilor structurale ale UE, să reducă la minimum riscurile financiare pe care le implică participarea, ca și sarcina administrativă suportată de părțile participante. Ca expresie a principiilor IET, planul de comunicare ar putea, la rândul său, oferi un context operativ.

Răspunsurile primite de la diverși respondenți indică necesitatea simplificării normelor și reglementărilor, în vederea reducerii riscurilor financiare la care sunt expuși beneficiarii participanți, menținând totodată controlul și supravegherea modului în care sunt cheltuite fondurile. Consultările cu părțile interesate deja implicate în programele finanțate din Fondurile structurale și anchetele desfășurate pentru strângerea de jos în sus a unor informații referitoare la intermediari, susținători și beneficiarii (potențiali) vor asigura o mai bună cunoaștere a impedimentelor și deficiențelor care afectează participarea la programe. Un astfel de proces de consultare poate căpăta o relevanță deosebită și poate furniza informații pertinente despre modul în care sunt respectate recomandările.

Concomitent, o mai largă consultare utilizând canalele deja stabilite (în special comitetul de monitorizare) ar putea contribui la ridicarea gradului de transparență al acesteia.

Printre sugestiile cele mai importante formulate în vederea ridicării nivelului de transparență al politicii de coeziune se numără:

- o mai mare deschidere și mai multe informații referitoare la rezultatele cererilor de evaluare a proiectelor și ale negocierilor contractuale, motivarea respingerilor și acordarea posibilității de contestare;
- simplificarea procedurilor administrative și financiare;
- reducerea riscurilor financiare la care sunt expuși beneficiarii.

În felul acesta, ridicarea gradului de transparență ar putea servi obiectivului bunei guvernare în materie de management al proiectelor. Se anticipează că simplificarea reglementărilor, eficientizarea procedurilor și reducerea riscurilor va determina o creștere a participării la programele finanțate din Fondurile structurale a părților care actualmente întâmpină dificultăți în ceea ce privește îndeplinirea cerințelor administrative și financiare și nu posedă cunoștințe specifice despre reglementările în materie de subvenționare ale UE.