

Opinia Komitetu Regionów „Osiągnięcie większej synergii między budżetami unijnym, krajowym i władz niższego szczebla”

(2013/C 62/07)

KOMITET REGIONÓW

- Podkreśla, że władze lokalne i regionalne odpowiadają za znaczną część wydatków publicznych w Europie i że inwestycje publiczne na poziomie niższym niż krajowy najczęściej skupiają się w kilku najważniejszych sektorach priorytetowych, koniecznych dla skutecznej realizacji strategii „Europa 2020”. Wzywa zatem do przyznania priorytetu politycznego tworzeniu synergii między budżetami UE, państw członkowskich oraz budżetami niższego szczebla (władz lokalnych i regionalnych).
- Zauważa, że – mimo oddziaływania na stosunkowo niewielką skalę – budżet UE i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) odgrywają kluczową rolę mechanizmu stymulującego inwestycje na całym obszarze UE.
- Z zadowoleniem przyjmuje prowadzoną obecnie na szczeblu europejskim debatę na temat sposobów uzupełnienia istniejącej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) poprzez wprowadzenie zintegrowanych ram budżetowych dla UE. Uznaje, że wysoki poziom zależności i wzajemnego oddziaływania między gospodarkami i politykami budżetowymi państw strefy euro sprawia, że konieczne staje się rozwijanie mechanizmu zdolności fiskalnej mogącego ułatwiać dostosowanie się do wstrząsów gospodarczych.
- Wyraża jednak zaniepokojenie z powodu nacisków na większą centralizację uprawnień i mocy decyzyjnych bez rzeczywistego zaangażowania władz na poziomie niższym niż krajowy w tę debatę. Odnotowuje, że niemożliwe jest stworzenie prawdziwej unii fiskalnej bez określenia praw i obowiązków poszczególnych poziomów rządu (federalizm fiskalny), jaśniejszego zdefiniowania związku między dostosowywaniem polityk a podejmowaniem decyzji budżetowych czy bez realizacji ambitnej wizji wzmocnienia wertykalnej synergii między budżetem UE a budżetami krajowymi i lokalnymi/regionalnymi, opartej na stosownych mechanizmach koordynacji.
- Z zadowoleniem przyjmuje włączenie po raz pierwszy do sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie finansów publicznych UGW za 2012 r. rozdziału poświęconego wyłącznie decentralizacji fiskalnej w UE i wzywa Komisję Europejską, by dodała do kolejnych edycji tego sprawozdania rozdział poświęcony sytuacji finansów publicznych mniejszych jednostek terytorialnych.
- Wzywa Komisję Europejską do rozważenia korzyści (oraz potencjalnych wyzwań/kosztów administracyjnych) płynących z większej harmonizacji cykli budżetowych w UE oraz jej praktycznych aspektów, a także do propagowania i zachęcania do stosowania średniookresowych ram budżetowych na szczeblu niższym niż krajowy.
- Wzywa Komisję Europejską do opublikowania zielonej księgi poświęconej tym zagadnieniom.

Sprawozdawca

Rhodri Glyn THOMAS (UK/EA), członek Zgromadzenia Narodowego Walii

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Wstęp

1. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne odpowiadają za znaczną część wydatków publicznych w Europie: w roku 2011 wydatki w sektorze publicznym na poziomie niższym niż krajowy wyniosły 16,7 % PKB i 34 % wszystkich wydatków publicznych w Europie (odpowiednio 11,9 %, tj. 272,2 miliardów EUR i 24,3 % na samym poziomie lokalnym), a przy tym stanowiły ok. dwóch trzecich inwestycji bezpośrednich w Europie w roku 2011 ⁽¹⁾.

2. Zauważa, że inwestycje publiczne na poziomie niższym niż krajowy najczęściej skupiają się w kilku najważniejszych sektorach priorytetowych, koniecznych dla skutecznej realizacji strategii „Europa 2020”, takich jak kwestie gospodarcze, edukacja, ochrona środowiska, gospodarka mieszkaniowa i komunalna. Oznacza to, że wprowadzanie środków oszczędnościowych (26 % w Wielkiej Brytanii, ponad 30 % w Hiszpanii) praktycznie uniemożliwi realizację celów strategii „Europa 2020” (przykładowo w Walii budżet przeznaczony na inwestycje kapitałowe został zmniejszony o 42 %).

3. Wzywa zatem do przyznania priorytetu politycznego tworzeniu synergii między budżetami UE, państw członkowskich oraz budżetami niższego szczebla (władz lokalnych i regionalnych), a także skupieniu się na realizacji uzgodnionych celów unijnych, zwłaszcza tych związanych ze strategią „Europa 2020”, przy czym przypomina ustalenia ze studium przeprowadzonego w roku 2010 przez Parlament Europejski, które mówi, że „ogólna synergia pomiędzy strategicznymi celami polityki UE a polityką budżetową jest słaba [...], w budżetach krajowych rzadko znajduje się odniesienie do wkładu w osiągnięcie celów strategii lizbońskiej [strategii „Europa 2020”] lub innych celów UE” ⁽²⁾.

4. Podkreśla, że – w dobie obecnego kryzysu – środki oszczędnościowe wdrażane na poziomie państw członkowskich i na poziomie niższym niż krajowy oraz negatywny wpływ tych rozwiązań na wydatki publiczne sprawiają, że poprawa *skuteczności i efektywności* stanowi istotny cel polityczny.

5. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż w konkluzjach Rady Europejskiej podkreśla się, że „możliwości, jakie w zakresie równoważenia potrzeb dotyczących efektywnych inwestycji publicznych z celami dyscypliny fiskalnej oferują istniejące unijne ramy fiskalne” powinny być dalej „wykorzystywane w ramach funkcji zapobiegawczej paktu stabilności i wzrostu”. Cel ten jeszcze bardziej nabiera znaczenia w kontekście ostatnich ustaleń Międzynarodowego Funduszu Walutowego, zgodnie z którymi mnożniki fiskalne służące pomiarowi wpływu konsolidacji budżetowej na wzrost były „znacznie

wyższe” od wartości przewidywanych przez analityków w trakcie kryzysu zadłużeniowego. Oczekuje zatem, iż Komisja zajmie się tą kwestią w zapowiedzianym komunikacie w sprawie jakości wydatków publicznych, w którym należałoby rozważyć *m.in.* zagadnienie oddzielenia w kalkulacji deficytu budżetowego wydatków bieżących od inwestycji, tak aby uniknąć kalkulowania inwestycji publicznych przynoszących zyski netto w długim okresie jako wartości negatywnych.

6. Zwraca uwagę, że debata poświęcona synergii w żadnym wypadku nie powinna być wykorzystywana jako uzasadnienie (działające na zasadzie „konja trojańskiego”) dla zmniejszenia proponowanych wieloletnich ram finansowych (MFF) ani też jako wymówka dla renacjonalizacji finansowania pewnych elementów budżetu UE (na przykład funduszy strukturalnych w tzw. bogatszych państwach członkowskich) lub dla usprawnienia uwarunkowań makroekonomicznych.

Synergia między budżetem UE a budżetami lokalnymi/regionalnymi

7. Przypomina, że budżet UE stanowi niewielki odsetek (ok. 2 %) wszystkich wydatków publicznych w UE i sam w sobie nie jest w stanie zapewnić finansowania zorientowanych na przyszłość inwestycji bezpośrednich w kwocie 1 800 miliardów EUR potrzebnych do realizacji inicjatyw przewodnich określonych w strategii „Europa 2020” (zgodnie ze sprawozdaniem Parlamentu Europejskiego dotyczącym wniosków w sprawie MFF). Oznacza to, że osiągnięcie nadrzędnych celów strategii „Europa 2020” wymaga skutecznej mobilizacji finansów publicznych i prywatnych na poziomie państw członkowskich i na szczeblu niższym niż krajowy, w tym poprzez pożyczki oraz promowanie partnerstw publiczno-prywatnych.

8. Zauważa, że – mimo oddziaływania na stosunkowo niewielką skalę – budżet UE i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) odgrywają kluczową rolę mechanizmu stymulującego inwestycje na całym obszarze UE, w szczególności (choć nie wyłącznie) poprzez fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych, wypłacane i wykorzystywane na szczeblu terytorialnym (w wielu przypadkach przez władze lokalne i regionalne), które wywołują w gospodarce istotny efekt mnożnikowy.

9. Podkreśla, że w okresie kryzysu gospodarczego środki unijne, zwłaszcza te pochodzące z funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi, zapewniły władzom lokalnym i regionalnym stabilne i stałe finansowanie, a w wielu przypadkach były jedynymi środkami dostępnymi dla wsparcia inwestycji publicznych i kluczowych inicjatyw – szczególnie w związku z drastyczną redukcją budżetów lokalnych, regionalnych i krajowych – natomiast środki pochodzące z EBI pomogły wypełnić ogromną dziurę w finansowaniu w formie pożyczek powstałą w wyniku kryzysu finansowego. Jednocześnie zwraca uwagę na potencjalnie negatywny wpływ proponowanych uwarunkowań makroekonomicznych na postrzeganą z zewnątrz stabilność finansowania z funduszy CSF.

⁽¹⁾ Dexia Crédit Local oraz Rada Gmin i Regionów Europy (2012), *Subnational public finance in the European Union*, lipiec 2012 r.

⁽²⁾ Parlament Europejski (2010), „Tworzenie większej synergii pomiędzy budżetem europejskim a budżetami krajowymi” (dokument opracowany przez Deloitte Consulting na wniosek Komisji Budżetowej), s. 2 (Streszczenie).

10. Podkreśla efekt dźwigni i efekt mnożnikowy, jaki generują takie inwestycje w zakresie bezpośrednich i pośrednich korzyści dla gospodarki lokalnej i gospodarki w ogóle:

— Komisja Europejska szacuje, że w okresie programowania 2000–2006 efekt dźwigni unijnych funduszy strukturalnych wyniósł średnio 2,1 EUR na każde 1 EUR wydanych pieniędzy;

— na lata 2014–2020 Komisja Europejska określiła cel wynoszący 4,2 EUR na każde 1 EUR zainwestowane w ramach polityki spójności;

— DG ds. Polityki Regionalnej szacuje, że efekt mnożnikowy liczony jako zysk PKB w latach 2007–2013 wyniesie 1 % w Hiszpanii, 3 % w Polsce, Słowacji i Rumunii oraz ponad 5 % w krajach bałtyckich;

— inne szacunki dotyczące lat 1999–2010 określają wzrost PKB w Irlandii na poziomie 8,5 %, a w Hiszpanii – 19,6 %, choć ze względu na kryzys będzie on faktycznie niższy; należy również zauważyć, że kalkulacja efektu mnożnikowego przedstawia trudności metodologiczne.

11. Przypomina, że efekt dźwigni wywierany przez fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych jest nie tylko finansowy, ale dotyczy także „dźwigni politycznej”, czyli dostosowania lokalnych i regionalnych priorytetów strategicznych do priorytetów UE, oraz innych korzyści, takich jak wzmocnienie partnerstw i zaangażowanie we współpracę transgraniczną, przy czym w całej Europie można znaleźć liczne przykłady sprawdzonych rozwiązań w tym zakresie. Podkreśla ponadto cenne wsparcie ze strony EBI, udzielane za pośrednictwem różnych finansowych instrumentów pożyczkowych na potrzeby budowy potencjału na szczeblu lokalnym i regionalnym w zakresie wdrażania nowych, innowacyjnych systemów i zarządzania nimi.

12. Przyznaje jednak, że niski poziom absorpcji funduszy w niektórych częściach Europy jest dowodem istnienia „wąskich gardeł” w procesie wdrażania funduszy spójności i strukturalnych w praktyce. Odnotowuje w szczególności słabe punkty określone w jednym z ostatnich badań OECD⁽³⁾, dotyczące ustaleń administracyjnych, zdolności i ram regulacyjnych niektórych państw członkowskich oraz władz na poziomie niższym niż krajowy, a także potrzebę podjęcia działań w tym zakresie.

13. Przyjmuje z zadowoleniem podejmowane przez Komisję Europejską wysiłki na rzecz usprawnienia i uproszczenia zasad zarządzania projektami wspieranymi z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, realizacji tych projektów i związanej z nimi sprawozdawczości, co może zwiększyć poziom absorpcji. Uznaje potrzebę znalezienia równowagi między skuteczną kontrolą a wystarczającą elastycznością, by zlikwidować zbędne obciążenia administracyjne, i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje działania na rzecz wprowadzenia audytu opartego w większym stopniu na analizie ryzyka.

14. Wyraża ubolewanie, że władzom krajowym lub regionalnym, które należą do kategorii instytucji zarządzających programami europejskimi, narzuca się nadal obowiązek prefinansowania inwestycji. Przy obecnych ograniczeniach rynków finansowych trudno im podołać takiemu wysiłkowi finansowemu. Narzucając zasadę prefinansowania inwestycji, Unia Europejska straciłaby jedyną w swoim rodzaju szansę na skierowanie środków finansowych bezpośrednio na ożywienie gospodarki i zmiany strukturalne, poprzez zapewnienie większych zaliczek umożliwiających odpowiednio częste finansowanie, by zacząć otrzymywać zwrot.

15. Uważa, że nie do zaakceptowania są takie wieloletnie ramy finansowe, w których na fundusze objęte wspólnymi ramami strategicznymi przewidziano niższe środki niż w propozycji Komisji Europejskiej na lata 2014–2020, gdyż doprowadziłoby to do osłabienia Unii Europejskiej, która musi obecnie stawać się coraz silniejsza.

16. Wzywa do zapewnienia większej przejrzystości procesów budżetowych na szczeblu lokalnym i regionalnym, by możliwe było bezpośrednie określenie wkładu funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych w strategii inwestycyjne w danym regionie oraz wykazanie w projektach budżetów rocznych, w jaki sposób finansowanie ze środków UE wpisuje się w cykl budżetowy. Wzywa władze lokalne i regionalne do przedstawienia przykładów sprawdzonych rozwiązań w ramach takiego podejścia do planowania budżetu.

17. Podkreśla obawy władz lokalnych w całej Europie co do roli, jaką mogą odegrać rządy państw członkowskich (i rządy regionalne) w utrudnianiu wykorzystywania instrumentów prawnych ustanowionych rozporządzeniami dotyczącymi funduszy strukturalnych, które pozwalają na subdelegację części realizacji programu. Wzywa do poprawy tej sytuacji w programach na lata 2014–2020, by zoptymalizować stosowanie nowych instrumentów (takich jak zintegrowane inwestycje terytorialne, zintegrowane operacje, wspólne plany działania i rozwój kierowany przez lokalną społeczność) przewidzianych w projekcie rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych.

18. Przyjmuje w tym kontekście z zadowoleniem sprawozdanie z inicjatywy własnej Parlamentu Europejskiego przyjęte 15 stycznia 2013 r., dotyczące synergii w ramach budżetu UE, które skupia się zwłaszcza na funduszach objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Z zainteresowaniem odnotowuje przykłady inicjatyw mających na celu uproszczenie korzystania z programów finansowania przez beneficjentów.

19. Popiera zdecydowanie apel Parlamentu Europejskiego do Komisji zawarty w rezolucji pt. „Europejski semestr na potrzeby koordynacji polityki gospodarczej: realizacja priorytetów na rok 2012”, by Komisja „w pełni uwzględniła” w swej następnej rocznej analizie wzrostu gospodarczego „rolę budżetu UE w procesie związanym z europejskim semestrem przez podanie rzeczowych i konkretnych danych dotyczących efektów uruchamiania, efektów katalizatora, efektów synergii i efektów uzupełniających wywieranych przez budżet na wydatki publiczne na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym”.

⁽³⁾ *Regulatory Capacities at Sub-National Level for the Implementation of Public Investment Strategies related to the Absorption of EU Structural Funds*, Allio-Rodrigo Consulting dla OECD, czerwiec 2012 r.

20. Przyjmuje z zadowoleniem dalszą dyskusję nad określonym w ramach prawnych UE zakresem usprawniania i upraszczania realizacji programów w terenie, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania tych programów i inicjatyw, które prowadzą do zmian o charakterze transformacyjnym. Dyskusja ta mogłaby objąć możliwość utworzenia jednolitego funduszu inwestycji terytorialnych (obejmującego różne fundusze unijne, należące do poszczególnych państw członkowskich czy też mniejszych jednostek terytorialnych) lub też punktu kompleksowego dostępu do funduszy kierującego się jednorodnymi zasadami, wszechstronnymi i jasnymi wytycznymi oraz skupionego na osiągnięciu trwałych wyników, co umożliwiłoby szybsze przekazywanie środków użytkownikom końcowym i lepsze, ze strategicznego punktu widzenia, wdrażanie w terenie. Takie wspólne programowanie i wdrażanie stosowane w odniesieniu do wszystkich funduszy doprowadzi do lepszej koordynacji i ograniczy powielanie działań.

21. Stwierdza, że dyskusja nad synergią między budżetem UE, państw członkowskich oraz budżetami niższego szczebla musi objąć również synergię w ramach budżetu UE, w tym programy tematyczne takie jak „Horyzont 2020”, „Erasmus dla wszystkich”, Program Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, instrument „Łącząc Europę”, COSME itp., które mają bezpośrednie znaczenie i wpływ na poziom terytorialny oraz bezpośrednie przełożenie na priorytety w ramach funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, takie jak badania i rozwój oraz innowacje, kształcenie, szkolenie i konkurencyjność MŚP.

22. Przyjmuje zatem z zadowoleniem wysiłki podejmowane na rzecz poprawy ram prawnych na lata 2014–2020, by zwiększyć możliwość synerгии, na przykład przez dodanie art. 55 ust. 8 rozporządzenia o funduszach objętych zakresem wspólnych ram strategicznych. Wzywa jednocześnie do bardziej intensywnego propagowania projektów/inicjatyw opracowanych z wykorzystaniem nowych przepisów z myślą o zwiększaniu wiedzy na temat sposobów osiągnięcia takiej synerгии w praktyce.

23. Wzywa Komisję do szczegółowego wyjaśnienia, w jaki sposób uregulowanie zarządzania gospodarczego w UE oraz innych kwestii związanych z finansami publicznymi będzie miało wpływ na możliwość decydowania przez władze lokalne i regionalne o zawartości ich budżetów.

24. Ubolewa, że prowadzona obecnie debata nad faktycznym ujednoczeniem polityki gospodarczej i walutowej w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) i w całej UE ogranicza się do głównych instytucji UE i rządów państw członkowskich, zaś prawie nigdy lub wcale nie poświęca się w niej uwagi poziomowi niższemu niż krajowy, mimo wpływu, jaki większa centralizacja kontroli na szczeblu UE mogłaby wywrzeć na prawa i obowiązki budżetowe na poziomie niższym niż krajowy oraz na decentralizację fiskalną.

25. Ubolewa również, że nadal nie udaje się skutecznie zaangażować władz regionalnych i lokalnych w całej UE w realizację europejskiego semestru, co stwierdzono w opublikowanym w październiku 2012 r. sprawozdaniu monitorującym Komitetu Regionów dotyczącym strategii „Europa 2020”. Komitet potwierdza tym samym, że nie można osiągnąć synerгии między

procesami budżetowymi bez synerгии w ramach procesów podejmowania decyzji politycznych i monitorowania.

W kierunku unii fiskalnej: reforma zarządzania gospodarczego i politycznego

26. Przyjmuje z zadowoleniem prowadzoną obecnie na szczeblu europejskim debatę na temat sposobów uzupełnienia istniejącej Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) poprzez wprowadzenie zintegrowanych ram budżetowych dla UE pozwalających zagwarantować zrównoważoną politykę budżetową w państwach członkowskich.

27. Zauważa, że debata ta ciągle ewoluuje i może mieć istotny wpływ na podejście do kwestii synerгии między budżetami UE, państw członkowskich oraz budżetami niższego szczebla w przyszłości.

28. Wyraża zaniepokojenie z powodu nacisków na większą centralizację uprawnień i mocy decyzyjnych bez rzeczywistego zaangażowania władz na poziomie niższym niż krajowy w tę debatę. Zauważa również, że sprawozdanie Komisji Europejskiej z roku 2012 w sprawie finansów publicznych w unii gospodarczej i walutowej podkreśla skuteczność federalistycznego modelu fiskalnego, który nakłada odpowiedzialność za zasilanie budżetu oraz wydatki na władze szczebla niższego niż krajowy.

29. Zauważa, że zmiany w sposobie zarządzania gospodarczego w UE (wprowadzone przez europejski semestr, „sześciopak”, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu oraz na podstawie propozycji zawartych w „dwupaku”) zaowocowały wprowadzeniem ściślejszych zasad nadzorowania lokalnych i regionalnych finansów publicznych na szczeblu państwa członkowskiego (dzięki przeprowadzonej w kilku państwach członkowskich transpozycji tzw. złotej reguły z poziomu krajowego na niższy).

30. Wyraża obawy z powodu tego, że transpozycja przepisów zawartych w inicjatywach międzyrządowych takich jak Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu (lub pakt fiskalny) do konstytucji lub ustawodawstwa krajowego dokonała się z pominięciem stosownych uprzednich konsultacji z Komitetem Regionów, dotyczących regionalnego i lokalnego wymiaru tych zagadnień. Podkreśla też wagę stosowania metody wspólnotowej w dalszych działaniach na rzecz unii fiskalnej.

31. Wzywa pilnie do bardziej przejrzystego i efektywnego zaangażowania władz szczebla niższego niż krajowy, posiadających uprawnienia budżetowe, w bieżącą debatę na ten temat oraz do formalnego włączenia Komitetu Regionów w opracowanie ewentualnych kolejnych zmian Traktatu.

32. Odnotowuje zupełnie inne podejście, które wyłania się z analizy historii amerykańskiego federalizmu fiskalnego i pierwszych kroków w kierunku unii fiskalnej w UE. Stany Zjednoczone wybrały metodę, według której rząd federalny ani nie wymaga od poszczególnych stanów równowagi budżetowej, ani jej nie narzuca (podobnie jak władze stanowe w stosunku

do gmin): zasady równowagi są przyjmowane przez stany w sposób niezależny i wdrażane bez interwencji rządu federalnego na zasadzie wyłączenia wzajemnej pomocy (ang. *no bail out*). Ze względu na endogeniczny charakter tego procesu, rezultatem jest ponoszenie pełnej odpowiedzialności przez administrację na danym poziomie. W UE, wręcz przeciwnie, maksymalne progi zadłużenia są narzucane na poziomie centralnym i egzekwowane przez Trybunał Sprawiedliwości, zaś scenariusz bankructwa państwa członkowskiego (a nawet jednej gminy w państwie członkowskim) wyklucza się *a priori*.

33. Uznaje zatem, że wysoki poziom zależności i wzajemnego oddziaływania między gospodarkami i politykami budżetowymi państw strefy euro sprawia, że konieczne staje się rozwijanie mechanizmu zdolności fiskalnej mogącego ułatwiać dostosowanie się do wstrząsów gospodarczych, w kontekście zintegrowanych ram budżetowych dla UE.

34. Popiera, jako jedno z podejść dotyczących rozwijania mechanizmu zdolności fiskalnej w kontekście zintegrowanych ram budżetowych dla UE, dalsze rozważenie koncepcji „elastycznej rezerwy” w ramach budżetu UE. Tego rodzaju mechanizm, będąc zgodny z zasadami jednoroczności i przejrzystości budżetowej, pozwoliłby na przesuwanie niewykorzystanych środków w celu wspierania innych działań zamiast automatycznego ich zwrotu państwu członkowskim. Koncepcja ta jest zgodna z rezolucjami w sprawie MFF przyjętymi przez Parlament Europejski w dniach 13 czerwca i 23 października 2012 r.

35. Odnotowuje jednak, że niemożliwe jest stworzenie prawdziwej unii fiskalnej bez określenia praw i obowiązków poszczególnych poziomów rządu (federalizm fiskalny), jasniejszego zdefiniowania związku między dostosowywaniem polityk a podejmowaniem decyzji budżetowych czy bez realizacji ambitnej wizji wzmocnienia wertykalnej synergii między budżetem UE a budżetami krajowymi i lokalnymi/regionalnymi, opartej na stosownych mechanizmach koordynacji.

36. Wzywa Komisję Europejską do opublikowania w pierwszej połowie 2013 r. zielonej księgi poświęconej tym zagadnieniom i uwzględniającej punkty przedstawione poniżej.

Zarys podstawowych zasad, których należy przestrzegać w działaniach na rzecz pogłębienia synergii

37. Wzywa do ustanowienia zbioru podstawowych zasad, których należy przestrzegać w działaniach na rzecz pogłębienia synergii budżetowej, takich jak:

— **autonomia fiskalna:** jasne określenie roli i zakresu odpowiedzialności różnych organów budżetowych na poziomie UE, państw członkowskich i mniejszych jednostek terytorialnych, w tym jasne określenie roli i zasadności polityki UE i jej interwencji w finansowanie, z poszanowaniem zasady pomocniczości i uprawnień budżetowych władz lokalnych i regionalnych (ich roli w podejmowaniu decyzji i kontroli), tj. ich demokratycznej odpowiedzialności przed wyborcami; konieczne jest również zagwarantowanie autonomii poszczególnych regionów w zakresie określania priorytetów i celów wydatkowania;

— **przejrzystość:** zapewnianie przejrzystości procedur budżetowych na wszystkich poziomach zarządzania (w tym jednoznaczne wskazywanie źródeł finansowania unijnego w budżetach krajowych i budżetach mniejszych jednostek terytorialnych) oraz, w uzasadnionych przypadkach, zagwarantowanie na szczeblu UE dostępności danych dotyczących profili wydatków unijnych programów finansowania na szczeblu regionalnym;

— **optymalizacja procesów:** wyjaśnienie, w jaki sposób priorytety i finansowanie na szczeblu UE, państw członkowskich i mniejszych jednostek terytorialnych są dostosowywane do priorytetów uzgodnionych na poziomie UE; zobowiązanie się do działań zmierzających do usunięcia „wąskich gardeł” (optymalizacja administracji, regulacji i polityki) i pogłębienia synergii budżetowo-politycznej, a także podejmowanie wysiłków na rzecz nienakładania dodatkowych obciążeń administracyjnych;

— **partnerstwo:** zobowiązanie się do stosowania podejścia opartego na partnerstwie, wychodząc z założenia partnerstwa na równych zasadach między różnymi poziomami zarządzania (UE, państwa członkowskie, mniejsze jednostki terytorialne). Partnerstwo to powinno być wspierane działaniem formalnych i nieformalnych mechanizmów zachęcających do współpracy, takich jak pogłębienie prowadzonego obecnie dialogu między Parlamentem Europejskim i parlamentami państw członkowskich z myślą o włączeniu przedstawicieli organów prawodawczych ze szczebla niższego niż krajowy.

38. Postrzega obecną rolę budżetu UE przede wszystkim jako: 1) finansowanie najważniejszych wspólnych polityk UE, takich jak polityka rolna i rybołówstwa; 2) wspieranie realizacji innych uzgodnionych celów polityki UE w ramach kompetencji dzielonych z państwami członkowskimi, w tym polityki spójności, poprzez inwestycje średnio- i długoterminowe. Interwencje tego rodzaju bazują na ustalonych pryncypach: a) wartości dodanej interwencji UE; b) dodatkowości wspieranych działań; c) efekcie dźwigni i efekcie mnożnikowym interwencji UE.

39. Przyjmuje z zadowoleniem – w kontekście postępów w debacie na temat wzmocnienia unii gospodarczej, walutowej i fiskalnej – dalsze dyskusje i wyjaśnienia dotyczące ewentualnych implikacji, jakie postępy te mogą mieć dla roli i zasadności interwencji UE oraz ich relacji z procedurami budżetowymi państw członkowskich i mniejszych jednostek terytorialnych.

40. Jest przekonany, że lepsza koordynacja pionowa polityk budżetowych doprowadziłaby do pogłębionej synergii, o ile jest prowadzona z poszanowaniem pomocniczości, dodatkowości, europejskiej wartości dodanej i generuje korzyści związane z ekonomią skali⁽⁴⁾. Byłaby zatem całkowicie zgodna z zasadą pomocniczości zawartą w Traktatach UE.

⁽⁴⁾ Analiza Parlamentu Europejskiego (2010): Zwiększanie synergii między budżetem europejskim a budżetami krajowymi.

Wąskie gardła na drodze do głębszej synergii pionowej

41. Podkreśla znaczenie dysponowania na szczeblu UE dokładnymi i wiarygodnymi danymi oraz wynikami analiz na temat finansów publicznych i procedur budżetowych aż do poziomu niższego niż krajowy.

42. Zauważa, że tworzenie synergii stanowi bardzo skomplikowane wyzwanie ze względu na wielką różnorodność struktur szczebla niższego niż krajowy w UE.

43. Przyjmuje z zadowoleniem włączenie po raz pierwszy do sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie finansów publicznych UGW za 2012 r. rozdziału poświęconego wyłącznie decentralizacji fiskalnej w UE i wzywa Komisję Europejską, by dodała do kolejnych edycji tego sprawozdania rozdział poświęcony sytuacji finansów publicznych mniejszych jednostek terytorialnych.

44. Przyjmuje z zadowoleniem inne badania finansów publicznych i zdolności w zakresie inwestycji publicznych oraz wpływu kryzysu społecznego, gospodarczego i fiskalnego na poziomie niższym niż krajowy, w szczególności sprawozdanie Dexia Crédit Local (DCL) i Rady Gmin i Regionów Europy oraz badania prowadzone przez OECD.

45. Zauważa jednak, że niewiele jest dostępnych informacji na temat finansów publicznych na szczeblu lokalnym i regionalnym w UE, a także na temat synergii między finansami unijnymi, państw członkowskich i mniejszych jednostek terytorialnych.

46. Wzywa Komisję Europejską do podjęcia dalszych prac, by zaradzić tym brakom, i proponuje utworzenie europejskiej uniwersyteckiej sieci badawczej skoncentrowanej na rozwoju wiedzy specjalistycznej w tej istotnej dziedzinie. Ponadto zwraca się do Komisji Europejskiej, by wspierała opartą na projektach wymianę doświadczeń między różnymi władzami lokalnymi i regionalnymi i tym samym zachęcała do propagowania najlepszych praktyk dotyczących synergii między szczeblem krajowym a samorządowym w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

47. Uznaje, że w zakresie procedur i cykli budżetowych w UE można zaobserwować kilka innych „wąskich gardeł”, dodatkowo „zawężanych” przez różnorodność procedur budżetowych na szczeblu niższym niż krajowy. Cykle budżetowe państw członkowskich i mniejszych jednostek terytorialnych nie są zharmonizowane z unijnym cyklem budżetowym (opartym na latach kalendarzowych), zaś budżety lokalne i regionalne są ponadto najczęściej planowane w cyklach rocznych, a nie wieloletnich (co cechuje ramy budżetowe UE).

48. Wzywa Komisję Europejską do rozważenia korzyści (oraz potencjalnych wyzwań/kosztów administracyjnych) płynących z większej harmonizacji cykli budżetowych w UE oraz jej praktycznych aspektów, a także do propagowania i zachęcania do stosowania średniookresowych ram budżetowych na szczeblu niższym niż krajowy (zgodnie ze środkami zawartymi w „sześciopaku”), w tym do wyjaśnienia sposobów ich włączenia do rocznych cykli europejskiego semestru.

49. Odnotowuje prowadzone obecnie negocjacje w sprawie wniosków dotyczących europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (COM(2010) 774 final) i ubolewa nad brakiem możliwości porównania (ze względu na struktury, czytelność i zawartość) budżetów lokalnych i regionalnych w UE oraz brakiem harmonizacji na poziomie UE, co utrudnia przeprowadzenie jakichkolwiek porównań i analiz.

50. Odnotowuje, że art. 3 dyrektywy 2011/85/UE (stanowiącej element „sześciopaku”) nakazuje państwom członkowskim stosowanie norm ESA 95 w odniesieniu do krajowych systemów rachunkowości publicznej i dbałość o „terminowe i regularne udostępnianie opinii publicznej danych budżetowych dotyczących wszystkich podsektorów sektora instytucji rządowych i samorządowych”. Wyraża ubolewanie w związku z odrzuceniem przez przeważającą większość państw członkowskich propozycji Eurostatu dotyczącej dodania szeregu nowych wskaźników odnoszących się do inwestycji publicznych na poziomie regionalnym NUTS 2.

51. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż Eurostat rozważa obecnie stosowność wprowadzenia w całej UE zharmonizowanych standardów rachunkowości sektora publicznego dla poszczególnych szczebli sprawowania rządów z myślą o zwiększeniu synergii między budżetami UE, krajowymi i szczebla niższego niż krajowy.

52. Podkreśla potrzebę ewentualnego udoskonalenia norm ESA 95 dla władz lokalnych i regionalnych w odniesieniu do kosztów finansowania zewnętrznego. Metoda prowadzenia rachunkowości ESA 95 zaiste traktuje operacje finansowe (w tym finansowanie zewnętrzne) w inny sposób, co jest niekorzystne dla władz lokalnych i regionalnych pragnących realizować inwestycje ukierunkowane na równoważenie budżetu. W ramach ESA 95 uwzględnia się jedynie operacje przeprowadzone w danym roku finansowym, co nie pozwala władzom lokalnym i regionalnym kompensować tymczasowego deficytu związanego z inwestycjami dzięki rezerwom lub nadwyżkom. Aby osiągnąć równoważne wyniki, zgodnie z systemem rachunkowości władze regionalne i lokalne musiałyby finansować inwestycje w całości ze środków własnych.

53. Odnotowuje, że państwa członkowskie, które formalnie włączyły władze lokalne i regionalne w realizację procesu budżetowego (krajowy pakt na rzecz stabilności, np. w Belgii, Hiszpanii lub Austrii) przewidziały w większości mechanizmy uelastyczniające normy ESA 95, co daje im możliwość inwestowania. Mechanizmy te mogą mieć na przykład kształt wieloletniego dostosowania celów budżetowych lub systemów częściowego wyłączenia z realizacji celu polegającego na określonych wydatkach na inwestycje, by uwzględnić cykl inwestycyjny.

54. Wzywa zatem do rozwiązania tego problemu na szczeblu UE dzięki harmonizacji zasad prowadzących do uelastycznienia norm ESA 95, by w ten sposób umożliwić władzom lokalnym i regionalnym prowadzenie inwestycji, z poszanowaniem wymogów paktu stabilności i wzrostu odnoszących się do należytego zarządzania finansami publicznymi.

55. Wzywa do korzystania w większym zakresie z nowych i innowacyjnych mechanizmów finansowych, takich jak pożyczki i inne fundusze odnawialne, oraz odnotowuje oferowane przez partnerstwa publiczno-prywatne i EBI możliwości stymulowania kreatywnych i innowacyjnych inwestycji na szczeblu terytorialnym, a także przyjmuje z zadowoleniem środki przewidziane na okres programowania 2014–2020, w tym fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych, które mają dalej propagować te działania.

56. Odnotowuje, że dostęp władz lokalnych i regionalnych do rynków finansowych w różnych częściach UE bardzo się różni, a w niektórych państwach członkowskich nie jest zbyt rozwinięty; z tego względu wskazane byłoby zajęcie się tą kwestią na szczeblu UE.

57. Oczekuje dalszej dyskusji na temat potencjału innych innowacyjnych instrumentów na szczeblu unijnym (w tym obligacji UE emitowanych w związku z finansowaniem projektów (*project bonds*) oraz euroobligacji (*Eurobonds*), by stymulować inwestycje i wspierać solidarność, a przez to pomóc Europie wyjść z kryzysu.

Bruksela, 31 stycznia 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
