

Opinia Komitetu Regionów „Przegląd budżetu UE”

(2011/C 166/03)

KOMITET REGIONÓW

- Przypomina, że UE powinna dysponować wiarygodnym budżetem europejskim, przekraczającym 1 % DNB UE, pozwalającym przełożyć ogólne cele europejskie na specyficzne potrzeby wynikające z różnych sytuacji w regionach oraz wypełnić nowe zadania wynikające z traktatu lizbońskiego.
- W pełni podziela opinię o znaczeniu strategii „Europa 2020”, jednak podkreśla jednocześnie, że nacisk kładziony na nią nie powinien doprowadzić do pomniejszenia znaczenia innych priorytetów wyznaczonych w traktatach, w szczególności spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.
- Wyraża zadowolenie z faktu, iż jego propozycja dotycząca przedłużenia okresu wieloletnich ram finansowych do 10 lat z faktycznym przeglądem śródkresowym („5 + 5”) została uwzględniona przez Komisję. W wyniku przeglądu śródkresowego musi zostać ograniczona ilość środków finansowych, które można przeznaczyć na różne inne priorytetowe cele, aby zagwarantować, że w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia z autentycznym programem dziesięcioletnim, a nie z dwoma programami pięcioletnimi.
- Jest zdania, że należy zagwarantować elastyczność budżetu, w taki sposób aby z jednej strony można było przeprowadzić śródkresową strategiczną zmianę orientacji dzięki rezerwie „przeładowej”, a z drugiej strony zabezpieczyć się na wypadek nieprzewidzianych i nadzwyczajnych wydarzeń za pomocą rezerwy elastyczności i interesu europejskiego. Jednocześnie należy starać się zapewnić jak najlepszą efektywność wydatków.
- Zdecydowanie sprzeciwia się propozycji nakładania na państwa członkowskie, które naruszają zasady paktu na rzecz stabilności i wzrostu, sankcji polegających na zawieszeniu pomocy z tytułu polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa, ponieważ władze regionalne nie mogą odpowiadać za niezdolność instytucji krajowych do spełnienia kryteriów makroekonomicznych lub prawidłowego wdrażania przepisów UE.
- Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że zdaniem Komisji polityka spójności powinna być prowadzona w całej UE i opowiada się za propozycją wspólnych ram strategicznych obejmujących fundusze strukturalne i inne fundusze na rzecz rozwoju terytorialnego. Sądzi więc, że możliwa struktura pozycji budżetowych powinna zwłaszcza pozwolić na umieszczenie w tej samej pozycji wszystkich funduszy odpowiadających wspólnym ramom strategicznym.
- Ocenia, że dotychczasowa struktura budżetu powinna zostać porzucona i zaleca by nowa struktura pozwalała uwidocznić podział obowiązków w kontekście wielopoziomowego sprawowania rządów oraz nie widzi uzasadnienia dla ograniczenia liczby działań do jedynie trzech głównych.
- Uważa za bardzo istotne uruchomienie pożyczek pod zastaw obligacji europejskich celem finansowania realizacji projektów (systemu europejskich pożyczek pod zastaw obligacji) i jest przekonany, że w długim okresie zwiększenie istniejących środków własnych lub wprowadzenie nowych środków własnych powinno mieć na celu zastąpienie składek krajowych do budżetu UE.

Sprawozdawcy	Mercedes BRESSO (IT/PSE), członek rady regionu Piemont Ramón Luis VALCÁRCEL SISO (ES/PPE), przewodniczący regionu Murcja
Dokument źródłowy	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE” COM(2010) 700 wersja ostateczna

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Wprowadzenie

1. Z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie przeglądu budżetu UE, ponieważ przedstawiono w nim całościową wizję reformy budżetu obejmującej zarówno wydatki, jak i dochody budżetowe oraz sposób na wprowadzenie realnych zmian.

2. Zamierza nawiązać do swoich dotychczasowych stanowisk i wniosków wyrażonych w swojej poprzedniej opinii przyjętej w kwietniu 2008 r. ⁽¹⁾ oraz je rozwijając; a zatem:

— Proponuje wyposażyć UE w wiarygodny budżet europejski, przekraczający 1 % DNB UE, pozwalający przełożyć ogólne cele europejskie na specyficzne potrzeby wynikające z różnych sytuacji w regionach oraz wypełnić nowe zadania wynikające z traktatu lizbońskiego.

— Podkreśla jednakże, że trzeba być w stanie uwzględnić nowe wyzwania w budżecie UE, a jednocześnie kontynuować realizację celu, jakim jest integracja i spójność, w ten sposób dając w swoich działaniach dowód rzeczywistej solidarności.

— Proponuje, biorąc pod uwagę ograniczone środki finansów publicznych państw członkowskich, zreformować system środków finansowych budżetu wspólnotowego oraz ustalić kwestie priorytetowe i skoncentrować się na dziedzinach, w których działania tylko wspólnotowe lub uwzględniające różne szczeble sprawowania rządów wnoszą największą wartość dodaną.

— Domaga się, by wykorzystanie całego potencjału związanego z zasadą sprawowania rządów na wielu szczeblach stało się centralnym elementem strategii reformy budżetu UE i przypomina, że opracowanie, programowanie, współfinansowanie oraz wdrażanie polityki europejskiej może zostać znacznie wzbogacone dzięki udziałowi władz regionalnych i lokalnych.

⁽¹⁾ CdR 16/2008 fin.

Zasady mające zastosowanie do budżetu UE

3. Uznaje, że lata doświadczeń we wdrażaniu budżetu wspólnotowego, a w szczególności polityki spójności wykazały, że to regiony lub samorządy lokalne, będąc najbliżej obywateli, określają i podejmują najbardziej bezpośrednie działania na rzecz sprostania potrzebom regionów europejskich. W związku z tym Unia Europejska stale podkreśla znaczenie odpowiedniego zarządzania na wielu poziomach w celu zapewnienia lepszego wykorzystania budżetu europejskiego, ponieważ uważa, że jest to skuteczne narzędzie, które należy stosować we wszystkich obszarach polityki europejskiej, z poszanowaniem zasady pomocniczości.

4. Jeśli chodzi o całość wydatków publicznych w UE, wyraża ubolewanie, że pomimo wzrastającego udziału finansowego i aktywnego uczestnictwa władz lokalnych i regionalnych, to zarządzanie na wielu poziomach nie wydaje się być wyraźnie zauważane przez beneficjentów ostatecznych. Wzywa Komisję do niezwłocznego poinformowania wszystkich zainteresowanych stron o aktualnym stanie finansów publicznych Unii Europejskiej, a także do opowiedzenia się za strukturą budżetu w większym stopniu zgodną z zarządzaniem na wielu poziomach.

5. Podziela zdanie Komisji, zgodnie z którym „waga wydatków powinna odzwierciedlać główne priorytety polityki UE”. Uważa w związku z tym, że należy nadać bardzo wysoki priorytet takim kwestiom, jak spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, ale także np. kwestii pogodzenia budżetu z horyzontalną klauzulą społeczną.

6. Proponuje ułatwić uruchomienie w najbliższym czasie kolejnych programów poprzez zachowanie pewnej dozy ciągłości podstawowych reguł ich funkcjonowania oraz poprzez przygotowanie, w miarę możliwości z dużym wyprzedzeniem, wszelkich działań legislacyjnych oraz regulacyjnych mających na celu ich uproszczenie.

a) Wartość dodana

7. Uważa za konieczne i pożyteczne, by Komitet Regionów wniósł wkład w dyskusję na temat dorocznych międzyinstytucjonalnych procedur budżetowych UE i ich wykonania, w celu zachowania zgodności z zasadą dobrego sprawowania rządów w oparciu o rozważania prowadzone na różnych szczeblach. Wkład ten mógłby polegać na przedstawieniu poglądów władz lokalnych i regionalnych na temat tych pozycji w budżecie UE, których władze te są głównymi beneficjentami.

8. Uważa, że pojęcie wartości dodanej odnosi się do efektu stymulującego czy też efektu mnożnikowego wynikającego z wdrażania budżetu wspólnotowego w całej Unii Europejskiej, w związku z tym pojęcia tego nie można rozpatrywać wyłącznie w ujęciu czysto księgowym, które bierze pod uwagę tylko finanse publiczne. Trzeba również należycie uwzględnić wartość dodaną wynikającą z budżetu UE dla prywatnych podmiotów gospodarczych i dla konsumentów, a także wartość dodaną płynącą z wydatków Unii dla sprawowania rządów. Uważa ponadto, że ocena wartości dodanej, jaką zapewnia budżet UE, musi przebiegać na podstawie nowego modelu wzrostu, zgodnie z którym wzrost ten mierzy się przy pomocy wskaźników uzupełniających PKB, które lepiej odzwierciedlają poziom rozwoju każdego z regionów.

9. Przyjmuje do wiadomości, że Komisja zobowiązała się do przedstawienia zaktualizowanej analizy kosztów zaniechania działań na poziomie europejskim (*cost of non-Europe*), nalega jednak na odpowiednio wczesne przeprowadzenie takiej analizy, aby mogła ona wpłynąć na negocjacje w sprawie nowych ram finansowych.

10. Przypomina, że efekt stymulujący budżetu UE ma istotny wpływ na mobilizację zasobów, które wspierają strategiczne cele UE przewidziane w Traktacie, takie jak polityka spójności, a także działania na rzecz strategii wspólnotowych, takich jak strategia „Europa 2020”. Efekt ten ma kluczowe znaczenie w tworzeniu potencjału instytucjonalnego oraz potencjału podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej, zarówno tych najbardziej rozwiniętych, jak i tych najbardziej zapóźnionych, w ramach rynku wewnętrznego.

11. Uważa, że należy dążyć do lepszej widoczności działań europejskich w odniesieniu do dużych obiektów infrastruktury lub w ramach inwestycji niematerialnych (badania, integracja społeczna, kształcenie...) na wszystkich poziomach, od organu podejmującego decyzję polityczną, poprzez zarządcę programu, aż po obywatela i ostatecznego odbiorcę. Można to osiągnąć dzięki różnym elastycznym środkom dostosowanym do danej sytuacji, tak aby uniknąć nieproporcjonalnego obciążenia administracyjnego oraz dzięki wykorzystaniu licznych istniejących już sprawdzonych rozwiązań, w oparciu o możliwości poszczególnych regionów.

12. Uznaje za Komisję, że UE jest „(...) źródłem potencjalnych korzyści skali” i „(...) może pomóc zniwelować luki wynikające z polityki prowadzonej na szczeblu krajowym, umożliwiając podejmowanie przede wszystkim wyzwań transgranicznych w dziedzinach takich jak infrastruktura, mobilność, spójność terytorialna czy współpraca unijna w zakresie badań”.

13. Nalega na konieczność opracowania dynamicznej strategii komunikacyjnej, powiązanej w sposób trwały z działaniami w terenie, która dotyczyłaby celów i osiągnięć związanych z budżetem europejskim. Zgłasza także gotowość zaproponowania zdecentralizowanego planu działań w tym zakresie.

b) Solidarność

14. Stwierdza, że solidarność między państwami członkowskimi, władzami lokalnymi i regionalnymi oraz obywatelami europejskimi stanowi nie tylko cel polityczny zgodny z wartościami europejskimi, ale także element skuteczności gospodarczej dla całej Unii Europejskiej. W związku z tym wywiązywanie się z solidarności powinno być traktowane nie tyle jako koszt, co jako inwestycja pozwalająca UE stawić czoła wyzwaniom dnia dzisiejszego i w przyszłości.

Przyszły budżet: wydatki

15. Uznaje w pełni znaczenie strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu i podkreśla, idąc śladem Komisji, że sukces tej strategii wymaga „partnerstwa na szczeblach regionalnych, krajowych i UE”, a także z władzami lokalnymi. Podkreśla jednocześnie, że nacisk kładziony na strategię „Europa 2020” nie powinien doprowadzić do pomniejszenia znaczenia innych priorytetów wyznaczonych w traktatach, w szczególności spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej.

16. Oczekuje na wnioski w sprawie wieloletnich ram finansowych, by wypowiedzieć się szczegółowo na temat wydatków, jednak już teraz wnosi następujące zasadnicze uwagi:

Badania, innowacje, oświata

17. Podkreśla, że obecne środki przeznaczone na badania w budżecie UE, które wynoszą zaledwie 4 % środków na badania publiczne w Europie, są niewystarczające. Dlatego uważa za konieczne zadbanie o to, by programy krajowe i regionalne oraz europejski program ramowy w zakresie badań lepiej się uzupełniały, tak aby osiągnąć korzyści skali i masowe rezultaty.

18. Nie zgadza się ze stwierdzeniem Komisji Europejskiej, że „Europa stoi przed szeregiem niespotykanych wcześniej wyzwań społecznych, które można podejmować jedynie w drodze rozwoju innowacji w dziedzinie nauki i technologii”, gdyż to sformułowanie nie uwzględnia możliwości reformowania naszego społeczeństwa przez organizacje polityczne, instytucje i obywateli bez konieczności odwoływania się do rozwiązań naukowych czy technologicznych. Uważa jednak, że innowacje przyczyniają się do rozwiązania największych wyzwań społecznych, jakie stoją przed nami. Zgadza się zatem w pełni z konkluzjami Rady Europejskiej z 4 lutego 2011 r., w których stwierdza się, że wiedza i zasoby Europy muszą być mobilizowane w spójny sposób, a synergie UE z państwami członkowskimi muszą być wzmacniane, by innowacje przynoszące korzyści społeczne szybciej trafiały na rynek. Podkreśla w tym kontekście możliwości związane z przegłędem dyrektyw dotyczących zamówień publicznych pod kątem zwiększenia innowacji społecznych i ekologicznych.

19. Uważa, że wsparcie na rzecz innowacji ma decydujące znaczenie dla przekształcenia gospodarki europejskiej i uznaje, że inicjatywa przewodnia „Unia Innowacji” powinna przede wszystkim zachęcać państwa członkowskie do wspierania modernizacji systemów edukacyjnych i szkoleniowych na

wszystkich poziomach, w tym w miejscu pracy, gdyż stopień zaawansowania danego obszaru zależy przede wszystkim od rozwoju jego kapitału ludzkiego. W związku z tym pozytywnie odnosi się do faktu, że w ramach tej inicjatywy przewodniej opracowano zasadniczo umiarkowane podejście polityczne, opierające się na szerokiej definicji pojęcia innowacji, uwzględniono najważniejsze wyzwania naszego społeczeństwa i możliwości oferowane przez nowe technologie. Ponadto Komitet popiera propozycję Komisji, by rozwinąć zdolności badawcze i innowacyjne w UE oraz opracować strategie inteligentnej specjalizacji regionalnej, zwłaszcza za pomocą programów pomocy technicznej finansowanych z EFRR. Przypomina również, że strategie te powinny zostać opracowane w porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a zwłaszcza z przedsiębiorcami lokalnymi i regionalnymi, tak by nie dopuścić do narzucenia modeli nakazowych, które nie odpowiadałyby ani realiom, ani potencjałowi samorządów lokalnych i regionalnych lub które mogłyby pociągnąć za sobą koszty administracyjne i finansowe.

20. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie Komisji uwzględniono wkład władz lokalnych i regionalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego w zakresie innowacji, a także uznaje istotne znaczenie tych podmiotów. Uważa, że powinno to znaleźć odzwierciedlenie w budżecie UE poprzez odpowiednio finansowany program ramowy w dziedzinie badań. Budżet UE powinien być wykorzystywany w sposób umożliwiający większą synergię i komplementarność pomiędzy funduszami europejskimi wspierającymi badania i innowacje, w celu zapewnienia efektywności wydatków, w tym nadania priorytetu budowaniu potencjału badawczego w uboższych częściach Europy. Istnieje także pilna potrzeba zapewnienia dokładności i dostępności danych dotyczących udziału poziomu regionalnego w PR i innych unijnych programach finansowania badań naukowych i innowacji po to, aby umożliwić władzom lokalnym i regionalnym porównywanie swoich wyników na szczeblu UE, oraz umożliwić dokładne określenie strukturalnych słabości dotyczących wyników.

21. Uważa, że istniejące nowe technologie, które skorzystały z dobrodziejstw finansowania w ramach B+R i które można już zastosować, powinny zostać w pełni spożytkowane.

Infrastruktura przyszłości

22. Uważa, że usunięcie transgranicznych wąskich gardeł, które występują na ponadnarodowych osiach strategicznych sieci transportowej, komunikacyjnej i energetycznej, ma dużą wartość użyteczną dla społeczeństwa, odpowiadającą nowemu podejściu UE do rozwoju. Odpowiednia do zapotrzebowania rozbudowa infrastruktury wysokiej jakości oraz usuwanie krytycznych wąskich gardeł powinny się zasadniczo odbywać w kontekście konkurencyjności gospodarczej UE oraz zrównoważonego i trwałego rozwoju.

23. Podkreśla, że konieczność finansowania infrastruktury przyszłości wynika z dwóch jednakowo ważnych powodów: potrzeby zwiększenia mobilności i wewnętrznej spójności w UE, a także zwiększenia europejskiej konkurencyjności względem krajów trzecich, na co słusznie zwraca uwagę Komisja. Zaleca, aby – zgodnie z logiką – rozpocząć od wyboru projektów infrastruktury na drodze uzgodnień politycznych, a dopiero potem przejść do kwestii odpowiednich instrumentów i uzgodnień finansowych.

24. Przypomina swój zdecydowany sprzeciw wobec ustanowienia – głównie z wykorzystaniem środków z zakresu polityki spójności – jednego funduszu obejmującego wszystkie europejskie instrumenty finansowe przewidziane dla wspierania infrastruktury transportowej. Takie przesunięcia w funduszach mogłyby się zakończyć rzeczywistym pomniejszeniem środków przeznaczonych na politykę transportową. Ponadto zakwestionowane mogłyby zostać włączenie projektów transportowych do regionalnych strategii rozwoju.

Energia i klimat

25. Nie popiera pomysłu stworzenia wielkoskalowych funduszy specjalnego przeznaczenia służących realizacji inwestycji w dziedzinach energii i klimatu. Opowiada się za nadaniem pierwszeństwa tym priorytetom politycznym i wzmożonego ich włączania do tych wszystkich obszarów polityki, w odniesieniu do których zarządzanie na wszystkich szczeblach sprawowania rządów zapewniłoby skuteczność i dostrzegalność działań na poziomie europejskim. Jednak do projektów ponadnarodowych lub transgranicznych na rzecz produkcji ekologicznej energii i efektywności energetycznej, które są częścią celu zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego i łagodzenia zmiany klimatu, można by wykorzystać pożyczki pod zastaw specjalnych obligacji emitowanych przez EBI.

Wspólna polityka rolna

26. Uznaje wartość dodaną tej jednej z w pełni wspólnych polityk UE i z zadowoleniem przyjmuje perspektywę kontroli wydatków związanych ze wspólną polityką rolną, co umożliwi większe skupienie się na celu spójności społecznej i terytorialnej, w tym w odniesieniu do produkcji, nakierowanie się na ekologiczny wzrost oraz lepszą synergię z innymi dziedzinami działań UE.

27. Przypomina znaczenie WPR dla zachowania struktury społeczności wiejskich w całej Europie, a przez to dla bardziej ogólnego celu, jakim jest spójność społeczna i terytorialna. Zauważa także wartość, jaką wnosi ona dla szerszego społeczeństwa pod względem zapewnienia wysokiej jakości żywności, ochrony krajobrazu UE oraz przyczyniania się do wysiłków na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu i łagodzenia jej skutków. Podkreśla, że wspólna polityka rolna może wywierać szczególnie duży wpływ na realizację celów strategii „Europa 2020”.

28. Uważa, że aby wspólna polityka rolna (WPR) mogła sprostać przyszłym wyzwaniom związanym z napięciami między konkurencyjną europejską produkcją wysokiej jakości żywności, wymogami społecznymi w zakresie ochrony środowiska, klimatu, gospodarki wodnej i różnorodności biologicznej i utrzymaniem witalności obszarów wiejskich, jej pierwszy i drugi filar muszą być wykorzystywane skutecznie. Uznaje potrzebę dalszego reformowania WPR, w tym potrzebę posiadania budżetu wyposażonego w odpowiednie zasoby, aby umożliwić wykorzystanie środków w celu realizacji innych priorytetów UE. Zauważa jednak ponownie, że reformy powinny mieć charakter stopniowy i zmierzać do bardziej sprawiedliwego systemu przyznawania płatności bezpośrednich w całej UE oraz podziału środków w ramach drugiego filara (rozwój obszarów wiejskich) pomiędzy państwa członkowskie. W kolejnej fazie reformy głównymi priorytetami powinny być zwłaszcza uproszczenie i efektywność.

Polityka spójności

29. Gratuluje Komisji jej analizy wpływu polityki spójności na gospodarkę europejską i wskazania na istotne kumulatywne skutki, jakie wywiera ta polityka na krajowe stopy wzrostu. Jest zdania, że polityka spójności jest jednym z najskuteczniejszych instrumentów solidarnego wspierania słabszych regionów, a także przyczynia się do wzrostu i dobrobytu w całej Unii Europejskiej, zwłaszcza dzięki wymianie handlowej i eksportowi.

30. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że zdaniem Komisji polityka spójności powinna być prowadzona w całej UE, a zatem we wszystkich regionach, by przyczynić się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, a także do harmonijnego rozwoju całej UE poprzez inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu. Podkreśla jednak, że podczas opracowywania przyszłej polityki spójności trzeba zaplanować inwestycje w infrastrukturę najslabiej rozwiniętych regionów. A zatem w przyszłości trzeba przeznaczyć znaczną część środków z budżetu UE na przyspieszenie rozwoju w najslabiej rozwiniętych regionach i zniesienie przeszkód w rozwoju.

31. Opowiada się za propozycją wspólnych ram strategicznych obejmujących fundusze strukturalne i inne fundusze na rzecz rozwoju terytorialnego takie jak EFRROW i EFR i uważa, że w przyszłości takie uproszczone podejście można rozszerzyć na inne fundusze. Popiera ideę umów o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji, które stanowią doskonały przykład, również z punktu widzenia budżetu, paktów terytorialnych promowanych w krajowych programach reform. Zgodnie z zasadą wielopoziomowego sprawowania rządów takie umowy powinny być opracowywane wspólnie z władzami lokalnymi i regionalnymi, a nie jedynie z udziałem państw członkowskich i Komisji, co zaproponowano w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności. Popiera pomysł rozciągnięcia zarządzania polityką spójności na inne obszary polityczne w przypadkach gdy, jak wynika z doświadczenia, jest to metoda najskuteczniejsza i najszybsza.

32. Pragnie, by wymiar terytorialny, a zwłaszcza wiejski, morski i dotyczący regionów najbardziej oddalonych, został odpowiednio uwzględniony w przyszłej polityce spójności i by lepiej powiązано programy rozwoju wspierane przez EFRR, EFS i EFRROW, a także znaleziono lepszą synergię między nimi.

33. Uważa, że potencjał instytucjonalny i finansowy sektora publicznego na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym jest niezbędny do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” i że polityka spójności powinna nadal odgrywać podstawową rolę w zwiększaniu tego potencjału. Zwraca się również o wyjaśnienie finansowania, za pośrednictwem różnych programów finansowania UE, środków zaproponowanych w ramach siedmiu inicjatyw przewodnich.

34. Przyjmuje z zadowoleniem zamiar zwiększenia widoczności i rozszerzenia zakresu działania EFS, w tym położenia większego nacisku na włączenie społeczne. Po raz kolejny

wyraża poparcie dla koncepcji, aby EFS nadal stanowił część polityki spójności. Podkreśla, że widoczność EFS oraz skuteczność działań podejmowanych w jego ramach będą mogły zostać zapewnione wyłącznie pod warunkiem przyjęcia zintegrowanego podejścia do inwestycji w kapitał ludzki, infrastrukturę, badania, rozwój i innowacje.

35. Przyjmuje z dużym zadowoleniem nacisk, jaki Komisja kładzie na wspieranie nowych przedsiębiorstw, w szczególności MŚP, które będą odgrywały kluczową rolę w poprawie konkurencyjności w Europie. Wzywa w związku z tym do większego uwzględnienia polityki przyjaznej dla MŚP w budżecie UE, zwłaszcza w odniesieniu do kobiet prowadzących działalność gospodarczą.

36. Uważa, że należy zapewnić lepszą efektywność wydatków, lecz sprzeciwia się propozycji ustanowienia rezerwy wykonania w związku z celami strategii „Europa 2020”.

37. Sugeruje ponadto, by w odniesieniu do funduszy strukturalnych zastosowano odrębny mechanizm ostrzegania we wszystkich regionach, wykorzystując istniejącą już relację, w ramach której Komisja Europejska doradza organom zarządzającym w sprawie stopy wydatkowania i możliwości zobowiązań, o ile stopa wydatkowania i uzyskane wyniki nie odpowiadają uzgodnionym celom.

38. Stwierdza ponadto, że w przyszłości sumy wskazane co roku w ramach takiego mechanizmu ostrzegania, które mogłyby nie zostać wykorzystane, wobec trudności, na jakie napotykały regiony i organy zarządzania, powinny być przekazywane do budżetu ogólnego i zasilać „rezerwę elastyczności i interesu europejskiego”, zwłaszcza by zniechęcić państwa członkowskie do stosowania obecnych praktyk polegających na zatrzymywaniu części środków na współfinansowanie projektów, by następnie odzyskiwać kwoty, które nie zostały rozdysponowane.

39. Wzywa do włączenia funduszu dostosowania do globalizacji do budżetu Unii, w szczególności w celu przyspieszenia mobilizacji zasobów, lecz również po to, by faktycznie przyczynić się do urzeczywistnienia celów strategii „Europa 2020”, zwiększyć zatrudnienie i zmniejszyć bezrobocie, przeciwdziałać wyłączeniu z rynku pracy, poprawić jakość, wydajność i atrakcyjność miejsc pracy, a także zwiększyć spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną.

Budżet skuteczny

Nowe środki finansowe

40. Opowiada się za przeanalizowaniem możliwości wsparcia za strony UE w innej formie niż subwencje przy pełnym poszanowaniu zasady pomocniczości i w każdym przypadku indywidualnie, w zależności od rodzaju wydatków i od sytuacji ekonomicznej beneficjentów. Instrumenty inżynierii finansowej powinny być raczej uważane za cenny dodatek do dotacji niż sposób na ich zastąpienie.

41. Podkreśla jednak, że należy zachować ostrożność w tworzeniu i mnożeniu nowych instrumentów finansowych. Uważa, że kryzys przypomniiał o konieczności stosowania regulacji na szczeblu UE, których brak niejednokrotnie naraził na niebezpieczeństwo równowagę finansową lokalnych i regionalnych budżetów publicznych. Nalega na konieczność zapewnienia możliwości zdania rachunków przed obywatelami i na zachowanie bliskiego kontaktu z gospodarką realną.

42. Ponadto popiera postulat ustanowienia powiązania między europejskim mechanizmem stabilizacji finansowej (FESF) i budżetem Unii Europejskiej, w celu zapewnienia, że po 2013 r. europejski mechanizm stabilizacji finansowej nie będzie już finansowany tylko na szczeblu między państwowym z niewykorzystanych środków, ale że będą przy tym odpowiednio uwzględniane mechanizmy budżetowe Unii przewidziane w traktacie z Lizbony, zgodnie z zasadami solidarności w ramach UE.

43. Zwraca uwagę na konieczność lepszego wyposażenia w odpowiednie instrumenty władz regionalnych i lokalnych w celu osiągnięcia przez nie wyników, zwłaszcza przy wprowadzaniu nowych mechanizmów finansowania (EBI, partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), systemu europejskich pożyczek pod zastaw obligacji) wymagających wysokiego poziomu wiedzy specjalistycznej.

44. Zachęca Komisję do przeanalizowania możliwości realizacji koncepcji „obligacji obywatelskich” (funduszy lokalnych subskrybowanych przez obywateli i przeznaczonych na rzecz rozwoju lokalnego), zgodnie z którą obywatele mogą inwestować w rozwój swoich gmin lub regionów, a inwestycje te służą przez szereg lat realizacji dużych projektów w zakresie infrastruktury i energetyki.

45. Zachęca pomimo to Komisję do wykazania się ambicją w zakresie skutecznego wykorzystania efektu stymulującego, który może być ilustracją włączenia władz lokalnych i regionalnych w osiągnięcie celów politycznych. Podkreśla efekt mnożnikowy finansów publicznych i regionalnych, w tym w odniesieniu do partnerów prywatnych, oraz możliwość odgrywania przez UE roli jednoczącej.

46. Uważa za bardzo istotne uruchomienie pożyczek pod zastaw obligacji europejskich celem finansowania realizacji wielkich projektów (systemu europejskich pożyczek pod zastaw obligacji), których skutki gospodarcze będą odczuwalne w średnio- lub długoterminowej perspektywie. Mechanizm ten może zwiększyć widoczność działań UE, a przede wszystkim ich skuteczność. Może on mieć znaczny, korzystny, stymulujący wpływ na dynamikę rynku wewnętrznego i przyczynić się do wzmocnienia spójności terytorialnej. Jasno wpisuje się on w dążenie do racjonalizacji wydatków UE i skoncentrowania się na europejskiej wartości dodanej.

47. Z zadowoleniem przyjmuje zainicjowanie przez Komisję konsultacji publicznych w sprawie obligacji Europa 2020 na finansowanie projektów infrastrukturalnych i w związku

z tym uważa, że wzmocnienie spójności terytorialnej powinno być traktowane jako priorytet. Wyraża jednak wątpliwość, czy *EU Project Bonds* powinny być wykorzystywane tylko w wypadku projektów transeuropejskich i wyłącznie na infrastrukturę techniczną, ponieważ inne projekty infrastrukturalne o wymiarze regionalnym mogą wносить europejską wartość dodaną. Uważa ponadto, że należy wyjaśnić relacje między *EU Project Bonds* a subwencjami europejskimi oraz podjąć działania na rzecz uzyskania przez władze lokalne i regionalne dostępu do nowych instrumentów finansowych.

48. Wzywa Komisję Europejską do przeprowadzenia bardziej szczegółowej analizy proponowanej emisji euroobligacji, która dzięki wzajemnemu łączeniu części długu publicznego umożliwiłaby wszystkim państwom członkowskim strefy euro korzystanie ze stóp procentowych bliskich najlepszemu obecnie poziomowi na rynku, spowodowałaby ograniczenie spekulacji w odniesieniu do pożyczek krajowych i przyczyniłaby się do poprawy jakości koordynacji polityki budżetowej.

49. Uważa, że wiarygodny budżet będący motorem rozwoju gospodarczego stanowi jedną z odpowiedzi na obecny kryzys finansowy.

Struktura wydatków

50. Ocenia, że dotychczasowa struktura budżetu powinna zostać porzucona i zaleca by nowa struktura była praktyczna, realistyczna, przejrzysta i łatwo zrozumiała w celu uwidocznienia podziału obowiązków w kontekście wielopoziomowego sprawowania rządów. Proponuje też podział wydatków w zależności od tego, jaką formę przybiorą płatności i poszczególne strategie polityczne w rzeczywistości. Nie widzi uzasadnienia dla ograniczenia liczby działów do jedynie trzech, ale dużych (wydatki wewnętrzne, zewnętrzne i wydatki administracyjne). Niewiele dużych działów oznacza wysoki poziom agregacji danych, a co za tym idzie również dużą utratę informacji. Wspomniane wielkie działy należałoby podzielić na mniejsze, lecz bardziej wymowne, kategorie. Nie przyczyniłoby się to do zwiększenia przejrzystości.

51. Ocenia, że żaden z trzech aspektów strategii „Europa 2020” (inteligentny, zrównoważony rozwój, włączenie społeczne) ani żadna z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii nie mogą być wykorzystywane do określania struktury budżetu, mimo że są one motorami mobilizacji politycznej. Choć żaden z tych trzech aspektów nie mógłby indywidualnie objąć niektórych obszarów polityki, np. polityki spójności lub wspólnej polityki rolnej, zaproponowana przez Komisję struktura budżetu prowadziłaby do niekończących się przetargów w chwili przydzielania środków i ich wykorzystywania.

52. Uważa w szczególności, że w strukturze przyszłego budżetu należy zawrzeć wyraźną wzmiankę o polityce spójności, biorąc także pod uwagę wzmocnienie podstaw prawnych (gospodarczych, społecznych i terytorialnych) spójności w traktacie lizbońskim.

53. Sądzi więc, że możliwa struktura pozycji budżetowych powinna zwłaszcza pozwolić na umieszczenie w tej samej pozycji wszystkich funduszy odpowiadających wspólnym ramom strategicznym (tzn. EFRR, EFS, funduszu spójności, EFRROW i EFR). Struktura ta mogłaby wyglądać następująco:

- 1) Działania terytorialne (polityka spójności, WPR – 2. filar, wspólna polityka rybołówstwa, terytorialny wpływ zmiany klimatu i inwestycje infrastrukturalne na dużą skalę, badania i innowacje na rzecz równowagi terytorialnej)
- 2) Działania na rzecz rozwoju zrównoważonego (WPR – 1. filar, zmiana klimatu, energia, badania naukowe)
- 3) Obywatelstwo europejskie (w tym kultura, młodzież, komunikacja, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości)
- 4) Działania zewnętrzne (w tym polityka zewnętrzna, polityka sąsiedztwa i polityka rozwojowa)
- 5) Rezerwa elastyczności i interesu europejskiego i rezerwa związana z przeglądem
- 6) Wydatki administracyjne

Czas obowiązywania ram finansowych

54. Wyraża zadowolenie z faktu, iż jego propozycja dotycząca przedłużenia okresu wieloletnich ram finansowych do 10 lat z faktycznym przeglądem śródkresowym („5 + 5”) została uwzględniona przez Komisję, jako że stanowi ona możliwy kompromis między stabilnością, elastycznością i demokratycznym monitoringiem parlamentarnym europejskich wydatków publicznych. W wyniku przeglądu śródkresowego musi zostać ograniczona ilość środków finansowych, które można przeznaczyć na różne priorytetowe cele, aby zapewnić, że w dalszym ciągu będziemy mieli do czynienia z autentycznym programem dziesięcioletnim, a nie z dwoma programami pięcioletnimi, co byłoby mniej korzystne niż w przypadku obecnych programów siedmioletnich.

55. Podkreśla, że działania na rzecz inwestycji i rozwoju, takie jak polityka spójności, nie mogą być prowadzone w perspektywie krótszej niż 7 lat. W związku z tym wydłużenie programowania do 10 lat tworzy wystarczającą perspektywę i stabilność, a jednocześnie pozwala na uzyskanie rzeczywistej śródkresowej elastyczności, której brak obecnie budżetowi UE.

56. Uważa, że w związku z nowymi procedurami i nowymi instrumentami finansowymi wynikającymi z traktatu lizbońskiego przegląd budżetu mógłby nabrać istotnego znaczenia dzięki zastosowaniu dwustopniowego mechanizmu:

- Na pierwszym, bardziej ogólnym poziomie można by utworzyć rezerwę „przeglądową” wynoszącą 5 % całkowitego budżetu europejskiego na 5 ostatnich lat okresu programowania. Dokładne przeznaczenie tej sumy byłoby przed-

miotem negocjacji śródkresowych, które mogłyby doprowadzić do potwierdzenia decyzji podjętych na początku okresu programowania z identycznym, proporcjonalnym podziałem między tytuły, rozdziały, państwa członkowskie itd. lub do nowego podziału, dostosowanego do zmian priorytetów europejskich oraz sytuacji politycznej, społecznej i gospodarczej. W każdym razie byłaby to dodatkowa rezerwa, obok rezerwy elastyczności i interesu europejskiego przewidzianej przez Komisję Europejską w ramach nowych mechanizmów elastyczności.

- Na drugim poziomie, w ramach tytułu odnoszącego się do polityki spójności i innych działań na rzecz rozwoju terytorialnego ujętych we wspólnych ramach strategicznych, państwa członkowskie mogłyby zostać upoważnione do przeprogramowania, w porozumieniu z regionami, maksymalnie 25 % środków objętych umowami o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji. Mogłoby się to odbywać pomiędzy poszczególnymi odpowiednimi funduszami, tzn. Funduszem Spójności, EFRR, EFS, EFRROW i EFR.

Reakcja na zmieniające się okoliczności – elastyczność i możliwość przenoszenia wydatków

57. Jest zdania, że należy zagwarantować elastyczność budżetu, aby z jednej strony można było przeprowadzić śródkresową strategiczną zmianę orientacji dzięki rezerwie „przeglądowej”, a z drugiej strony zabezpieczyć się na wypadek nieprzewidzianych i nadzwyczajnych wydarzeń za pomocą rezerwy elastyczności i interesu europejskiego. Jednocześnie należy starać się zapewnić jak najlepszą efektywność wydatków.

58. Z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji, podkreśla jednak, że elastyczność nie może być pretekstem do zaniżania oceny potrzeb budżetowych związanych z politykami UE i że pewna obowiązkowa część – ustalona w propozycji Komisji na 5 % – powinna mieć charakter orientacyjny, gdyż margines elastyczności z definicji zależy od zmiennych wskaźników związanych z sytuacją polityczno-gospodarczą.

59. Podkreśla, że rezerwy „elastyczności i interesu europejskiego” nie należy w żadnym wypadku przeznaczać na nagradzanie najlepszych wyników w wykorzystaniu finansowania, ale że powinna być ona narzędziem umożliwiającym szybsze reagowanie UE jako całości na nowe wyzwania lub nieprzewidziane wstrząsy, wspieranie nowych priorytetów oraz promowanie współpracy i działań eksperymentalnych na szczeblu europejskim. Rezerwa ta nie powinna być wstępnie przypisana, lecz być przedmiotem odpowiedniej decyzji władz budżetowych. Mogłaby ona być nagrodą za wyniki niektórych linii budżetowych mierzone ich wpływem i rezultatami.

60. Ponadto sądzi, że w przypadku niewykorzystanych środków z budżetu europejskiego, dzięki zasadzie elastyczności powinno być możliwe rozdzielanie tych ostatnich według obiektywnych kryteriów doskonałości w zarządzaniu i w żadnym razie nie powinno to służyć innym celom.

61. Uważa, że przedstawiona przez Komisję możliwość realokacji w celu przenoszenia środków między tytułami w danym roku jest niezbędna, ponieważ obecny system okazał się zbyt mało elastyczny. Należy zbadać możliwość uproszczenia takiego przenoszenia środków w ramach wieloletnich ram finansowych, zapewniając jednocześnie pełne poszanowanie zasady należytego zarządzania finansami i dyscypliny budżetowej.

62. Pozytywnie odnosi się do propozycji dotyczącej umożliwienia przenoszenia niewykorzystanego marginesu z jednego roku na drugi celem uniknięcia jego automatycznego przekazania państwom członkowskim, jak też propozycji dotyczącej swobody w przenoszeniu wydatków w danym tytule na początkowe lub końcowe lata w okresie wieloletnim.

63. Przypomina o konieczności elastycznego podejścia na wszystkich szczeblach poprzez pozostawienie – w przypadkach koniecznych – szerokiego pola manewru władzom regionalnym i lokalnym w przesuwaniu środków, przegładzie priorytetów i wydatków.

Skuteczność

64. Wyraża uznanie dla żądania Komisji zwiększenia skuteczności zarządzania budżetem UE, zważywszy na fakt, że większa skuteczność zarządzania wydatkami wpływa na lepsze wyniki oraz zachęca Komisję do niezwłocznej realizacji tych postulatów.

65. Stanowczo zachęca władze lokalne i regionalne do wzmocnienia kompetencji technicznych i zasobów ludzkich, oceniając jednocześnie, że należy drastycznie zmniejszyć złożoność projektów finansowanych przez UE, a zwłaszcza obciążenia administracyjne i biurokrację. W kontekście kryzysu gospodarczego, który spowodował poważne cięcia w budżetach publicznych, a także w celu efektywnego wykorzystania budżetu UE, podkreśla potrzebę zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania, który odpowiednio umożliwi władzom lokalnym i regionalnym udział w głównych projektach finansowanych za pośrednictwem funduszy strukturalnych.

66. Zgadza się również z propozycją koncentracji wydatków na konkretnych priorytetach. Należy przy tym umożliwić słabiej rozwiniętym regionom wyznaczenie większej ilości priorytetów. W związku z tym proponuje nie rozszerzać nadmiernie wachlarza celów uwzględniając fakt, że kolejne rozszerzenia UE zwiększyły nierówności w obrębie Unii.

67. Zauważa, że skuteczność wdrażania budżetu wspólnotowego, a tym samym skuteczność wydatków, wymaga koordynacji, spójności i współpracy, zarówno między różnymi poziomami administracji, jak i między funduszami. W związku z tym sprzeczne wydaje się przywrócenie, tak jak to uczyniono, programowania jednofunduszowego, które wymaga z kolei opracowania nowych mechanizmów koordynacji między funduszami, aby uniknąć ich pokrywania się i powielania. To beneficjenci finansowania muszą mierzyć się z ewentualnymi trudnościami wynikającymi z braku koordynacji mającej kluczowe znaczenie dla skuteczności zarządzania.

Związek między budżetem europejskim a zarządzaniem gospodarką UE

68. Ponownie ostrzega przed możliwością powiązania przydziału funduszy strukturalnych z przestrzeganiem przez państwa członkowskie zasad paktu stabilności i wzrostu oraz wyraża poważne obawy co do proponowanych warunków, które miałyby być stosowane na szczeblu lokalnym i regionalnym z naruszeniem zasad dobrych rządów i odpowiedzialności na wszystkich szczeblach.

69. Zdecydowanie sprzeciwia się propozycji nakładania na państwa członkowskie, które naruszają zasady, sankcji polegających na zawieszeniu pomocy z tytułu polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa, ponieważ władze regionalne nie mogą odpowiadać za niezdolność instytucji krajowych do spełnienia kryteriów makroekonomicznych lub prawidłowego wdrażania przepisów UE, a środek taki mógłby uderzyć głównie w regiony słabiej rozwinięte, które potrzebują tych wspólnie finansowanych programów, by sprostać niekorzystnej sytuacji strukturalnej.

70. Aby wzmocnić aspekt zachęty, wnosi, by władze lokalne i regionalne były włączane na wczesnym etapie w analizę sytuacji i poszukiwanie rozwiązań.

71. Deklaruje gotowość do współpracy z innymi instytucjami we wdrażaniu rzeczywistego systemu współzależności przy wypłacie funduszy, jednocześnie dążąc do uproszczenia procedur kontrolnych o charakterze czysto formalnym.

72. Opowiada się za kompleksowym przeglądem rozporządzenia finansowego UE, po to, aby przepisy finansowe stały się prostsze pod względem zarówno ich wdrożenia jak i egzekwowania, co powinno zachęcić większą liczbę potencjalnych beneficjentów do odpowiadania na zaproszenia do składania ofert wystosowywane przez UE.

Reforma finansowania

73. Przypomina, że nowy system finansowania budżetu UE powinien opierać się na przejrzystości i na nowych zasobach własnych, a także wykluczać wszelkiego rodzaju korekty i zwolnienia finansowe.

74. Uważa, że nie można negocjować budżetu wspólnotowego wyłącznie z punktu widzenia wkładu netto państw członkowskich, ponieważ jest to niespójne z nadrzędną filozofią utworzenia Unii Europejskiej i sprzeczne z celami strategii „Europa 2020”. Z podejściem takim wiąże się niebezpieczeństwo wysuwania postulatów renacjonalizacji tych polityk, czemu KR stanowczo się przeciwstawia.

75. Przyjmuje z zadowoleniem wysunięte przez Komisję koncepcje, aby zdefiniować mechanizm finansowania oparty na środkach własnych. Zauważa, że występowanie poszczególnych opcji w wymiarze terytorialnym nie jest identyczne. W kilku państwach członkowskich władze lokalne lub regionalne stosują już niektóre z zaproponowanych rozwiązań.

76. Przeanalizuje dokładnie wpływ każdej z opcji na poziomie terytorialnym, ze szczególnym zainteresowaniem odnosząc się do tych, które są najbardziej związane z tematyką trwałego wzrostu, pod warunkiem, że uzyskane środki zostaną następnie bezpośrednio skierowane na projekty w terenie mające na celu efektywność energetyczną, ochronę środowiska, zapobieganie klęskom żywiołowym lub działania w razie takich zdarzeń.

77. Jest przekonany, że w długim okresie zwiększenie istniejących środków własnych lub wprowadzenie nowych środków własnych powinno mieć na celu zastąpienie składek krajowych do budżetu UE. Podkreśla, że:

— przed uzgodnieniem jakichkolwiek nowych środków własnych należy przeprowadzić gruntowną ocenę skutków i wykonalności;

— każde nowe źródło przychodu musi być stabilnym źródłem dochodu i nie może być narażone na nieprzewidziane zmiany.

78. Podkreśla, że wykorzystanie tych środków finansowych musi opierać się na sprawnych procedurach administracyjnych.

Bruksela, 31 marca 2011 r.

Przewodnicząca
Komitetu Regionów
Mercedes BRESSO
