

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wytyczne w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym

(2015/C 140/06)

Sprawozdawca:	Bernard SOULAGE (FR/PES), wiceprzewodniczący Rady Regionalnej Rhône-Alpes
Dokument źródłowy:	Komunikat Komisji „Wytyczne w sprawie stosowania działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z należyтым zarządzaniem gospodarczym zgodnie z art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013” COM(2014) 494 final

I. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przypomina, że polityka spójności Unii Europejskiej powinna nadal odgrywać pierwszoplanową rolę, jeśli chodzi o naprawę gospodarki w regionach europejskich.
2. W ślad za swą opinią „Ogólne rozporządzenie w sprawie funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych”⁽¹⁾ ponownie wyraża zasadniczy sprzeciw wobec jakiegokolwiek warunkowości makroekonomicznej we wdrażaniu polityki spójności, a dokładniej **wobec jakiegokolwiek łączenia skuteczności europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) z należyтым zarządzaniem gospodarczym**. W istocie, związek ten opiera się na fałszywym przekonaniu, zgodnie z którym władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne w takim samym stopniu jak władze krajowe za rozluźnienie dyscypliny budżetowej.
3. Przypomina o swym postulatcie dotyczącym opracowania białej księgi w sprawie polityki spójności terytorialnej, m.in. w celu ożywienia dyskusji na temat pomiaru jakości życia i jakości wzrostu gospodarczego z uwzględnieniem innych czynników niż tylko sam PKB. Zachęca do prac nad nowymi, bardziej miarodajnymi wskaźnikami, które lepiej odzwierciedlałyby oczekiwania społeczne.
4. Niezależnie od swojego zasadniczego sprzeciwu wobec warunkowości makroekonomicznej zastanawia się, jaka jest wartość dodana wytycznych, które polegają jedynie na przeformułowaniu artykułu 23 rozporządzenia nr 1303/2013.
5. Uważa, że władze lokalne i regionalne zostałyby pokrzywdzone przeprogramowaniem, gdyż nie są one odpowiedzialne za zbyt wysoki deficyt krajowych finansów publicznych; najczęściej są one zobowiązane na mocy konstytucji do zachowania równowagi budżetowej. Ogólny deficyt finansów publicznych w UE-27 na poziomie niższym od krajowego, wynoszący 0,1 % PKB w 2007 r., osiągnął ok. 0,8 % w latach 2009 i 2010. Nawet jeżeli pogorszenie stanu finansów publicznych na poziomie niższym od krajowego było głębsze w niektórych krajach, gdzie deficyt wzrósł w okresie 2007–2013 o ponad 0,5 punktu procentowego, zjawisko to jest niewspółmierne do sytuacji budżetów krajowych⁽²⁾.
6. Podkreśla, że bardzo podobnie wygląda sytuacja w wypadku zadłużenia władz lokalnych i regionalnych, gdyż – jak przyznała Komisja w 6. sprawozdaniu w sprawie spójności – wzrost długu publicznego wynika głównie z działań administracji centralnej. Całkowite zadłużenie władz lokalnych i regionów nieposiadających istotnych kompetencji prawodawczych kształtuje się we wszystkich państwach członkowskich na poziomie poniżej 10 % PKB. Poziom zadłużenia w niektórych krajach jest jednak niepokojący.
7. Stwierdza, że według licznych badań skuteczność wydatków publicznych zależy w większym stopniu od należytego zarządzania niż od czynników makroekonomicznych⁽³⁾ oraz że jakość działań publicznych odgrywa decydującą rolę, jeżeli chodzi o stymulujące oddziaływanie polityki spójności na wzrost gospodarczy. Zauważa ponadto, że rozporządzenia wchodzące w skład tzw. sześciopaku przewidują już surowe kary w razie nieprzestrzegania zasad stabilności makroekonomicznej. Wyraża w związku z tym wątpliwość co do skuteczności kar polegających na zawieszeniu funduszy strukturalnych, co oznaczałoby w dodatku karanie po raz drugi za to samo przewinienie.

⁽¹⁾ CdR 4/2012 fin.

⁽²⁾ Eurostat – DG REGIO.

⁽³⁾ „Quality of Government and Returns of Investment”, OECD Regional Development Working Papers, nr 2013/12.

8. W odniesieniu do sześciorożnika uważa ponadto, że należy dokonać przeglądu metody obliczania „deficytu strukturalnego”, tak by uwzględnić swoiste cechy gospodarek krajowych i strukturalne różnice w wydatkach publicznych.

Polityka spójności musi pozostać europejską polityką inwestycyjną

9. Jest poważnie zaniepokojony zagrożeniem, jakie działania przewidziane w okresie 2014–2020 mogą stanowić dla **europejskiego wzrostu gospodarczego** i dla projektów w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego; spowodują one bowiem niepewność co do programowania w ramach EFRR i EFS od 2015 r. Należy przy tym mieć świadomość, że wzrost gospodarczy jest już i tak wystarczająco mocno zagrożony wskutek opóźnień w programowaniu, spowodowanych późnym zakończeniem negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych, oraz wskutek trudności, jakie państwa członkowskie i samorządy terytorialne mają ze spełnieniem wymogów dotyczących warunkowości *ex ante*.

10. Podkreśla w tym kontekście rosnącą i istotną rolę władz lokalnych i regionalnych, które zapewniają ok. 33 % wydatków publicznych – odsetek ten wzrósł nieznacznie, o 2 punkty procentowe, w ciągu dwóch ostatnich dziesięcioleci (1995–2013) – co stanowi 16 % PKB. Choć znaczenie władz regionalnych i lokalnych jest różne w zależności od instytucjonalnej organizacji każdego kraju, odgrywają one ważniejszą rolę niż administracja centralna w świadczeniu usług publicznych, a zwłaszcza w dziedzinie wydatków sprzyjających wzrostowi, określonych jako takie przez samą Komisję (zob. 6. sprawozdanie w sprawie spójności), w sferach edukacji, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska, transportu, badań i rozwoju oraz energii.

11. Postuluje w związku z tym przegląd klauzuli inwestycyjnej, aby inwestycje regionalne i krajowe dokonywane z tytułu współfinansowania funduszy europejskich (EFSI lub instrumentu „Łącząc Europę”) nie były uwzględniane w obliczaniu krajowego deficytu publicznego w ramach semestru europejskiego.

12. Wskazuje na wewnętrzną sprzeczność między przepisami w dziedzinie warunkowości makroekonomicznej a przepisami paktu stabilności i wzrostu, który dopuszcza elastyczność swojego stosowania w wyjątkowych i tymczasowych okolicznościach, określonych w rozporządzeniu nr 1177/2011. Zwraca uwagę, że według własnej oceny Komisji, „ramy polityki fiskalnej UE oferują wystarczające możliwości zrównoważenia niezbędnych publicznych potrzeb inwestycyjnych z celami dyscypliny budżetowej”⁽⁴⁾.

13. Przypomina w tym kontekście swoje zaniepokojenie faktem, iż nowa norma rachunkowa Eurostatu ESA 100, wdrożona od września 2014 r., nie czyni rozróżnienia między wydatkami a inwestycjami i prowadzi do tego, że władze samorządowe są zobowiązane do zastosowania pułapów maksymalnych inwestycji na rok i na jednego mieszkańca. Pułapy te mogą w istocie utrudniać władzom lokalnym i regionalnym w niektórych państwach zapewnienie współfinansowania niezbędnego dla projektów subwencjonowanych z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Dlatego Komitet wzywa Komisję do przedstawienia sprawozdania z wdrażania normy ESA 100.

14. Przypomina, że władze lokalne i regionalne ponoszą trojaki konsekwencje działań na rzecz konsolidacji budżetowej zastosowanych na szczeblu krajowym w związku z kryzysem gospodarczym i finansowym. Po pierwsze, środki te znacznie ograniczyły zdolność władz niższego szczebla do uczestnictwa w inwestycjach publicznych. W UE-27 udział ten wynosił w latach 2002–2007 średnio 2,3 % PKB, po czym spadł do 1,8 % PKB, ale przede wszystkim obniżył się w wartościach rzeczywistych o 7,2 % w 2010 r., o 5,9 % w 2011 r., o 3,3 % w 2012 r. i o 8,6 % w 2013 r.

15. Po drugie, ponieważ transfery bieżące i kapitałowe pochodzące z administracji centralnej stanowią podstawowe źródła dochodów władz lokalnych i regionalnych w niemal wszystkich krajach UE, dochody te uległy znacznemu ograniczeniu, co spowodowało natychmiastową utratę równowagi budżetowej. W wypadku regionów hiszpańskich sytuacja była jeszcze poważniejsza, gdyż ich dochody w wartościach rzeczywistych spadły o 62 %, czego przyczyną był, z jednej strony, znaczny spadek (o 45 %) transferów z administracji centralnej, a z drugiej strony znaczny wzrost transferów z regionów do administracji centralnej (z zaledwie 1,4 mld EUR do 10,1 mld EUR w cenach z 2005 r.).

16. Po trzecie, według OECD konsolidacja budżetowa ograniczyła jeszcze bardziej możliwości inwestycyjne władz lokalnych i regionalnych, które stanęły również wobec pogorszenia warunków zaciągania pożyczek.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, „The Quality of Public Expenditures in the EU”, s. 31.

17. Podkreśla skalę wkładu EFSI w inwestycje publiczne w dobie kryzysu: wzrósł on z 11,5 % inwestycji publicznych UE (nakładów brutto na środki trwałe) w 2007 r. do 18,1 % w 2013 r. W niektórych krajach wkład ten przekroczył 75 % inwestycji publicznych. W latach 2007–2013 subwencje z tytułu funduszy strukturalnych i funduszu spójności wraz ze związanym z nimi współfinansowaniem krajowym stanowiły w UE-27 średnio ok. 0,55 % PKB rocznie.

18. Uważa w związku z tym za sprzeczne z zamierzonym celem wprowadzanie groźby dotyczącej środków z EFRR i EFS, kiedy dane państwo członkowskie przeżywa trudności gospodarcze. Spadek wydatków publicznych nie powoduje automatycznego ograniczenia deficytu publicznego i może prowadzić do negatywnych skutków w sferze społecznej.

19. Jest zaniepokojony potencjalnym pogorszeniem sytuacji finansów publicznych na szczeblu krajowym i na niższych szczeblach w wypadku zawieszenia płatności, a nie tylko zobowiązań. Przypomina zresztą, że powiązanie między funduszami strukturalnymi a należyтым zarządzaniem gospodarczym deficytem publicznym wykazało już granice swej skuteczności, gdy było wcześniej stosowane w przypadku funduszu spójności: kary związane z deficytem powodują raczej pogorszenie sytuacji gospodarczej danego państwa.

20. Ponownie wzywa Komisję Europejską do przedłożenia białej księgi ustanawiającej na szczeblu UE typologię jakości inwestycji publicznych w rachunkach wydatków publicznych, stosownie do długoterminowych skutków tych inwestycji. Typologia taka mogłaby ostatecznie doprowadzić do ważonego uwzględniania jakości inwestycji publicznych przy obliczaniu deficytów budżetowych czy też do lepszego uwzględnienia faktycznego cyklu lub kontekstu makroekonomicznego.

Odwrotne od oczekiwanych skutki przeprogramowania funduszy

21. Wątpi, by treść i zasady **przeprogramowania** były każdorazowo pozytywne i przyczyniały się do długoterminowego wzmocnienia konkurencyjności danego kraju oraz ukierunkowania rozwoju gospodarczego na sektory przyszłości. Z analizy działań podjętych od 2009 r. wynika, że pilny charakter sytuacji skłonił Komisję i państwa członkowskie do priorytetowego traktowania projektów będących już w trakcie realizacji, aby przyspieszyć wykorzystanie środków i zapewnić płynność. Decyzje te pozwoliły ogólnie zwiększyć część środków przeznaczoną na badania, rozwój i innowacje, na ogólne wsparcie przedsiębiorstw, energię ze źródeł odnawialnych, drogi oraz rynek pracy ze szczególnym uwzględnieniem środków na zatrudnienie młodzieży. Spowodowały jednak także w niektórych wypadkach zaniedbanie sektorów sprzyjających wzrostowi, jak np. usługi ICT, inwestycje środowiskowe, koleje, edukacja i szkolenia oraz budowanie zdolności.

22. Jest zaniepokojony mało praktycznym charakterem ograniczeń prawnych dla przeprogramowania wynikającym z obowiązku przestrzegania wytycznych tematycznych, równowagi między EFS a EFRR itd.

23. Uważa, że mało realistyczne jest wdrożenie mechanizmu, który byłby stosowany tylko w latach 2015–2019.

24. Uważa, że przeprogramowanie nie jest łatwym zadaniem, które da się szybko wykonać. Z doświadczenia ostatnich pięciu lat (opisanego w 6. sprawozdaniu w sprawie spójności), w trakcie których wymagało ono zaangażowania znacznych zasobów ludzkich w objętych nim 8 państwach członkowskich (i w Komisji Europejskiej), wynika, że będzie to operacja bardzo kosztowna i trudna w zarządzaniu dla administracji krajowych oraz władz lokalnych i regionalnych.

25. Obawia się nadmiaru biurokracji przy przeprogramowaniu, któremu będą musiały towarzyszyć takie same zobowiązania jak opracowywaniu umów o partnerstwie (wskaźniki skuteczności, warunki itd.), co wymagać będzie zatrudnienia nowych ekspertów i poniesienia kolejnych wydatków. Nadmierne obciążenie dodatkowymi obowiązkami już zatrudnionych może prowadzić do spadku efektywności ich pracy, czyli do sytuacji odwrotnej od oczekiwanej.

26. Ubolewa nad zbytnim obciążeniem administracyjnym związanym z przeprogramowaniem, które odbija się nie tylko na administracji europejskiej i krajowej, ale także i przede wszystkim na administracji regionów, jeżeli są one uprawnione do zarządzania. Może się to przełożyć na znaczne dodatkowe koszty ze względu na konieczność pilnego reagowania na wymagania Komisji i zaangażowania dodatkowego personelu.

Warunkowość makroekonomiczna oznacza zerwanie z duchem europejskim

27. Ubolewa nad powrotem do centralizmu krajowego i europejskiego, który leży u podstaw całego proponowanego mechanizmu, ze znaczną ingerencją Komisji Europejskiej. Krótkie terminy przeprogramowania prowadzić będą zapewne do zakwestionowania zasad partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów będących podstawą polityki spójności.

28. Podkreśla negatywny wpływ na opinię publiczną tego rodzaju sankcji, które z całą pewnością spowodowałyby wzrost wrogości wobec UE.
29. Wyraża też zdziwienie, że demokratyczna kontrola Parlamentu Europejskiego nie może mieć pełniejszego zastosowania do tego nowego systemu warunkowości makroekonomicznej; mamy tu do czynienia z wyraźną tendencją technokratyczną, zwłaszcza jeśli chodzi o przeprogramowanie. Wzywa w związku z tym stanowczo Komisję Europejską do umieszczenia Parlamentu Europejskiego (w powiązaniu z Europejskim Komitetem Regionów) w centrum procesu decyzyjnego dotyczącego zastosowania zasady warunkowości makroekonomicznej.

Bruksela, 12 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
