

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

103. SESJA PLENARNA W DNIACH 7–9 PAŹDZIERNIKA 2013 R.

Opinia Komitetu Regionów – Zalecenia dotyczące racjonalizacji wydatków

(2013/C 356/02)

KOMITET REGIONÓW

- Podkreśla znaczenie budżetów lokalnych i regionalnych w wydatkach publicznych w Unii Europejskiej. W tym kontekście pragnie zaznaczyć, że środki na politykę spójności należy postrzegać jako inwestycje, a nie jako zwykłe wydatki publiczne.
- Uważa, że dla racjonalizacji wydatków nie wystarczy tylko zwiększyć efektywność przydzielania środków, należy także uwzględnić różnice terytorialne i przeszkody, które mogą utrudniać wzrost w poszczególnych regionach, przeanalizować ich wpływ na podejmowane działania oraz poszukiwać sposobów ograniczenia ich oddziaływania na politykę spójności.
- Podkreśla, że wielopoziomowe sprawowanie rządów i współpraca między poszczególnymi poziomami administracji mają zasadnicze znaczenie dla lepszego wykorzystania środków, aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”.
- Podkreśla, że zasady warunkowości *ex ante* powinny ograniczać się do dziedzin bezpośrednio związanych z realizacją polityki spójności i że należy unikać nadmiernego obciążania polityki spójności zadaniami, które do niej nie należą i które przyczyniają się do rozrostu biurokracji.
- Ponownie deklaruje swój zdecydowany sprzeciw wobec warunkowości makroekonomicznej, co jest zgodne ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego.
- Wyraża ubolewanie, że Rada nalega na tworzenie rezerwy na wykonanie. Zamiast tego ponawia propozycję utworzenia rezerwy elastyczności finansowanej ze środków pochodzących z automatycznego umorzenia.
- Jako możliwe mechanizmy na rzecz uproszczenia zarządzania sugeruje ujednoczenie procedur i standaryzację dokumentów, wykorzystanie wspólnych narzędzi informatycznych oraz skuteczne wdrożenie punktów kompleksowej usługi, które pozwolą uniknąć zbędnych formalności między wydziałami w ramach tej samej administracji.

Sprawozdawca Alberto NUÑEZ FEIJÓO (ES/PPE), przewodniczący Autonomicznej Wspólnoty Galicji

Dokument źródłowy

I. ZALECENIA POLITYCZNE

KOMITET REGIONÓW

Rola polityki spójności oraz budżetów lokalnych i regionalnych

1. Podkreśla dotychczasowe znaczenie polityki spójności w procesie konwergencji między regionami Unii Europejskiej oraz wskazuje na rolę, którą będzie ona nadal pełnić w przyszłości jako fundamentalny filar tworzenia miejsc pracy, pobudzania wzrostu gospodarczego i zajmowania się kwestią spójności społecznej i terytorialnej, co przyczyni się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Zasadniczo fundusze strukturalne stanowią ponad 60 % wszystkich inwestycji publicznych w 6 państwach członkowskich i ok. 30–60 % inwestycji publicznych w 7 państwach członkowskich.

2. Podkreśla znaczenie budżetów lokalnych i regionalnych w wydatkach publicznych w Unii Europejskiej. Stanowiły one 16,7 % PKB w 2011 r. i 34 % wszystkich wydatków publicznych w UE, a także obejmowały w szczególności inwestycje bezpośrednie, które są kluczowym elementem szybkiej odnowy gospodarczej. W tym kontekście pragnie zaznaczyć, że środki na politykę spójności należy postrzegać jako inwestycje, a nie jako zwykłe wydatki publiczne.

Aspekty ogólne racjonalizacji wydatków

3. Uważa, że dla racjonalizacji wydatków nie wystarczy tylko zwiększyć efektywność przydzielania środków, należy także uwzględnić różnice terytorialne i przeszkody, które mogą utrudniać wzrost w poszczególnych regionach, przeanalizować ich wpływ na podejmowane działania oraz poszukiwać sposobów ograniczenia ich oddziaływania na politykę spójności.

4. Zaleca koncentrację środków uzyskanych w ramach finansowania europejskiego w najbardziej strategicznych obszarach każdego regionu, szczególnie w dziedzinie wiedzy, edukacji, badań i innowacji, które mają stymulujący wpływ na pozostałe obszary gospodarki w regionach.

5. Uważa, że odpowiedzialność za inwestycje publiczne spoczywa na wszystkich poziomach władzy, i przyjmuje z zadowoleniem projekt zalecenia w sprawie zaproponowanych

przez OECD⁽¹⁾ podstawowych zasad na rzecz skutecznych inwestycji publicznych. Domaga się przyjęcia tych zasad na szczeblu Unii Europejskiej i proponuje, by okresowo monitorowano ich zastosowanie w ramach opracowanej przez Komitet Regionów tablicy wyników w zakresie wielopoziomowego sprawowania rządów.

Koordinacja działań

6. Przyjmuje z zadowoleniem zintegrowane podejście przyjęte dla wspólnych ram strategicznych na nowy okres programowania, w ramach którego połączono wszystkie środki przeznaczone na cele regionalne; wskazuje jednak na problem koordynacji poszczególnych działań w związku z tym, że cele tematyczne określone we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów różnią się od sześciu priorytetów przewidzianych dla EFRROW i EFMR.

7. Wskazuje na wzajemne powiązania między polityką spójności i strategią „Europa 2020” oraz zaznacza, że obowiązujące cele ogólne dotyczące wzmocnienia konkurencyjności i zatrudnienia (zrównoważony wzrost, zatrudnienie i dobrobyt) są nadal aktualne. W tym kontekście polityka spójności ma zasadnicze znaczenie w pobudzaniu badań, rozwoju, innowacji i wiedzy, gdyż pozwala rozwijać innowacyjne projekty i zwiększać wspólnotową wartość dodaną, a także uwydatnia znaczenie koordynacji programów i instrumentów finansowania polityki spójności z polityką w zakresie innowacji i badań.

8. Przypomina o znaczeniu monitorowania wyników realizacji polityki spójności, aby mierzyć jej oddziaływanie. Wszystkie działania powinny być kwantyfikowalne oraz analizowane według kryteriów opartych na wynikach, aby ocenić ich wkład w rozwój lokalny i regionalny. Ponadto ukierunkowanie na cele, a nie na wymogi kwalifikowalności, pozwala regionom wybrać najlepsze narzędzia i środki oraz dostosować je do własnych potrzeb.

⁽¹⁾ Zob. dokument OECD GOV/TDPC/(2013)3. Wspomniane zasady dotyczą m.in. następujących aspektów: wykorzystania zintegrowanej strategii dostosowanej do różnych obszarów; przyjęcia skutecznych instrumentów koordynacji władz krajowych i władz szczebla niższego niż krajowy; koordynacji władz szczebla niższego niż krajowy, by inwestować na najbardziej odpowiednim poziomie zarządzania; wstępnej oceny wpływu inwestycji publicznych i związanych z nimi zagrożeń w perspektywie długoterminowej; zaangażowania zainteresowanych stron na wszystkich etapach cyklu inwestycji; zmobilizowania podmiotów prywatnych i instytucji finansowych w celu zróżnicowania źródeł finansowania i wzmocnienia potencjału; wzmocnienia potencjału osób i instytucji zaangażowanych w inwestycje publiczne; skupienia się na wynikach i propagowanie procesu uczenia się; opracowania ram fiskalnych dostosowanych do wyznaczonych celów w zakresie inwestycji; wymogu rygorystycznego i przejrzystego zarządzania finansowego na wszystkich poziomach sprawowania rządów; przejrzystości i inteligentnego wykorzystania zamówień publicznych; propagowania spójnych ram przepisów wysokiej jakości na wszystkich poziomach władzy.

Sprawowanie rządów i decentralizacja

9. Podkreśla, że wielopoziomowe sprawowanie rządów i współpraca między poszczególnymi poziomami administracji mają zasadnicze znaczenie dla lepszego wykorzystania środków, aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”. W związku z tym z satysfakcją odnotowuje, że wśród priorytetów horyzontalnych wspólnych ram strategicznych znajdzie się wielopoziomowe sprawowanie rządów i zasada partnerstwa. Zobowiązuje się też do ustosunkowania się do projektu dotyczącego wniosku Komisji w sprawie europejskiego kodeksu postępowania przewidzianego w art. 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, tak by na wszystkich etapach cyklu programowania wspierać czynny udział władz lokalnych i regionalnych, partnerów gospodarczych i społecznych oraz organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

10. Podkreśla, że bardziej zdecentralizowany poziom planowania, programowania i wdrażania jest znacznie bardziej efektywny, zarówno pod względem kosztów, jak i jakości usług, z uwagi na jego bliższy związek z obywatelami. Oferuje on także znaczące korzyści przy identyfikacji potrzeb i wymogów, a także przy opracowywaniu polityki na rzecz zwiększenia zrównoważonego i konkurencyjnego wzrostu, jednocześnie wzmacniając autonomię i demokrację lokalną.

11. Uważa, że decentralizacja realizowana za pośrednictwem instytucji lokalnych i regionalnych pełni kluczową rolę w zmniejszaniu nierówności społeczno-gospodarczych między regionami w Europie, przyczyniając się w ten sposób do łagodzenia negatywnych skutków związanych z przemieszczaniem się ludności wiejskiej z regionów ubogich do wielkich centrów miejskich, a także z migracją z jednego państwa członkowskiego do innego, która osłabia rynek pracy. Zaznacza, że wcześniejsze planowanie i projektowanie inwestycji w regionach w ujęciu długoterminowym i rocznym jest niezbędnym warunkiem lepszego ukierunkowania inwestycji i zwiększenia ich skuteczności. Podejście oddolne ma zasadnicze znaczenie dla lepszego planowania programów inwestycyjnych poszczególnych państw i krajowych planów rozwoju.

12. Zwraca uwagę, że wartość dodana wydatków w Unii Europejskiej zależy od konkretnych przeszkód napotkanych w każdym regionie, w związku z czym niemożliwe jest opracowanie wspólnej strategii o charakterze ogólnym możliwej do zastosowania we wszystkich regionach, a zatem niezbędna jest pewna elastyczność ram prawnych w okresie programowania.

13. Uważa, że dla osiągnięcia zamierzonych celów, niezależnie od różnic międzyregionalnych, konieczny jest istotny udział władz lokalnych i regionalnych w wykorzystywaniu środków na okres 2014–2020, począwszy od opracowywania odpowiednich ram prawnych aż po wdrażanie działań.

14. Zaleca zdecentralizowanie zarządzania operacyjnego na szczeblu lokalnym i regionalnym, co poprawi koordynację i komplementarność między poszczególnymi funduszami oraz zapewni podejście oddolne oparte na potrzebach i specyfice każdego regionu. Ponadto decentralizacja umożliwi przyznanie władzom lokalnym i regionalnym odpowiadającym za wdrażanie działań kompetencji przyznawanych wszystkim władzom zarządzającym programami operacyjnymi.

Stosowanie zasady pomocniczości

15. Podkreśla, że Traktat z Lizbony przyniósł umocnienie zasady pomocniczości i że należy utrzymać i rozwijać podejście do polityki spójności oparte na zasadzie pomocniczości tak, aby wzmocnić rolę władz lokalnych i regionalnych na wszystkich etapach działań strukturalnych.

16. Opowiada się za stosowaniem zasady pomocniczości razem z zasadą proporcjonalności, nie tylko ze względu na większą efektywność: należy na przykład utrzymać obecny zdecentralizowany system opracowywania programów operacyjnych lub nawet wzmocnić go, aby wspierać autonomię lokalną i regionalną w praktycznym wdrażaniu europejskiej polityki spójności; dzięki temu programowanie będzie bardziej dostosowane do potrzeb i priorytetów każdego regionu.

17. Uważa, że władze lokalne i regionalne powinny przyjąć na siebie jak najwyższy poziom kompetencji w programach i działaniach prowadzonych w każdym regionie, aby w ten sposób osiągnąć prawdziwie zintegrowane podejście nastawione na dany obszar (*place-based approach*). Władze te są bowiem najbardziej odpowiednimi partnerami dla podmiotów zarządzających funduszami na szczeblu Unii Europejskiej, jak również mogą łączyć inicjatywy na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Warunkowość i polityka spójności

18. Podkreśla, że zasady warunkowości *ex ante* powinny ograniczać się do dziedzin bezpośrednio związanych z realizacją polityki spójności i że należy unikać nadmiernego obciążania polityki spójności zadaniami, które do niej nie należą i które przyczyniają się do rozrostu biurokracji.

19. Przypomina stanowisko KR-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia ogólnego w sprawie polityki spójności na okres programowania 2014–2020, w którym podkreślono, że regiony i władze lokalne w większości przypadków nie są odpowiedzialne za cele zarządzania gospodarczego, w związku z czym stosowanie warunkowości makroekonomicznej na szczeblu krajowym czyniłoby politykę spójności niesprawiedliwą, a jednocześnie rodziłoby wątpliwości co do finansowania nowych projektów w przyszłości.

20. Ponownie deklaruje swój zdecydowany sprzeciw wobec warunkowości makroekonomicznej, co jest zgodne ze stanowiskiem Parlamentu Europejskiego.

Mechanizmy monitorowania

21. Opowiada się za zróżnicowanym podejściem do stosowania jakościowych i ilościowych wskaźników, istotnych i odpowiednio dobranych, które byłyby nastawione raczej na osiągnięte przez projekty wyniki oraz długoterminowe korzyści niż na teoretyczne założenia, w celu harmonizacji na szczeblu europejskim kryteriów oceny wyników działań podejmowanych w ramach funduszy.

22. Zdecydowanie popiera kulturę oceny pozwalającej na stałą poprawę jakości strategii i procedur oraz zaleca promowanie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk wśród władz krajowych i regionalnych w całej Europie. W tym celu proponuje, by udostępniono zintegrowaną bazę danych, obejmującą dobre praktyki i najlepsze technologie finansowane z któregośkolwiek z funduszy wspólnych ram strategicznych.

Rezerwy

23. Wyraża ubolewanie, że Rada nalega na tworzenie rezerwy na wykonanie. Zamiast tego ponawia propozycję utworzenia rezerwy elastyczności finansowanej ze środków pochodzących z automatycznego umorzenia, aby decydenci polityczni mogli tworzyć strategie średnioterminowe, zachęcając w ten sposób do wydatkowania zasobów przeznaczonych pierwotnie na poszczególne programy operacyjne.

Zintegrowane inwestycje terytorialne

24. Uważa, że możliwość opracowywania i stosowania strategii za pomocą zintegrowanych inwestycji terytorialnych umożliwiających realizację działań przekrojowych finansowanych z jednej lub kilku osi lub programów przyczyniłoby się do zwiększenia rzeczywistego wpływu wybranych projektów na region, w którym są realizowane, z jednoczesnym zwiększeniem wartości dodanej funduszy i efektywności wydatków.

Zarządzanie programami

25. Popiera pomysł łączenia instrumentów finansowych i dotacji jako narzędzi pomocniczych przyczyniających się do zrównoważonego rozwoju regionalnego i inteligentnego wzrostu. Odpowiednie wykorzystanie tych połączonych zasobów powinno być zasadniczym elementem polityki inwestycji w okresie 2014–2020. W tym kontekście Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS) w raporcie opracowanym na zlecenie Parlamentu Europejskiego stwierdziło, że innowacyjne instrumenty finansowe nie powinny zastępować pomocy i są odpowiednie tylko dla projektów przynoszących zyski finansowe.

26. Uważa, że podczas realizacji wieloletnich ram pojawiają się elementy mogące zmienić pierwotne cele i priorytety, w związku z czym, mimo że częste zmiany programowania nie są pożądane, należałoby wprowadzić większą elastyczność w wewnętrznej rekonfiguracji przydziału części środków na poszczególne programy. Taka rekonfiguracja powinna w każdym przypadku odbywać się z poszanowaniem pierwotnie przewidzianych celów i proporcji tak, aby nie zmieniać znacząco ich wykonania, a jednocześnie umożliwić ich dostosowanie do nowej sytuacji w regionie.

Uproszczenie

27. Uważa, że mimo zaostżenia wymogów wdrażania i przepisów kontroli finansowej nie odnotowano uproszczenia zapowiadanego w okresie 2007–2013, a wręcz przeciwnie, pojawiły się niewspółmierne koszty. Dlatego też ponownie podkreśla potrzebę doprowadzenia do rzeczywistego uproszczenia obciążeń administracyjnych, skupiając się przede wszystkim na zarządzaniu programami. Uproszczenie to powinno sięgać od Komisji do potencjalnych beneficjentów oraz być zgodne z niezbędnymi wymogami dotyczącymi weryfikacji i kontroli działań i z poszanowaniem gwarancji dla beneficjentów.

28. Jest przekonany, że wszelkie środki na rzecz uproszczenia przyjmowane na szczeblu Unii Europejskiej nie będą miały znaczącego wpływu na zarządzanie programami, jeśli nie będą im towarzyszyć rzeczywiste środki na rzecz uproszczenia na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, zgodnie z kompetencjami poszczególnych organów administracji.

29. Jako możliwe mechanizmy na rzecz uproszczenia zarządzania sugeruje ujednoczenie procedur i standaryzację dokumentów, wykorzystanie wspólnych narzędzi informatycznych oraz skuteczne wdrożenie punktów kompleksowej usługi, które pozwolą uniknąć zbędnych formalności między wydziałami w ramach tej samej administracji.

30. Zaleca powszechne korzystanie z e-administracji, która może mieć zasadnicze znaczenie dla wykorzystania zasobów i dla relacji między beneficjentami, którzy są prawdziwymi krzewicielami dobrobytu, a organami władz i podmiotami zarządzającymi poszczególnymi działaniami.

31. Zaleca alternatywę w postaci kosztów standardowych, jako formę zatwierdzania i uzasadniania wydatków, która wymaga mniejszych nakładów administracyjnych i nie naraża na szwank celów działań.

32. Wskazuje na możliwość ograniczenia także innych obciążeń biurokratycznych poprzez uproszczone sprawozdania i kontrole mierzące postępy, sprawdzanie wiarygodności procedur weryfikacji i kontroli oraz przeprowadzanie audytu programów.

33. Podkreśla użyteczność programów finansowanych z jednego funduszu, które umożliwiły uproszczenie procedur zatwierdzania i przeglądu w odniesieniu do programów zintegrowanych, i wskazuje na zalety programów operacyjnych opartych na wielu funduszach. Pozwalają one zmaksymalizować pozytywny wpływ działań UE w regionach wykorzystujących w zintegrowany sposób możliwości stworzone przez różne instrumenty rozwoju.

34. Wskazuje, że transpozycja przepisów wspólnotowych do prawodawstwa poszczególnych państw może stanowić potencjalne źródło konfliktów związanych z zarządzaniem funduszami. W związku z tym wzywa właściwe władze do jak najbardziej rygorystycznego opracowywania przepisów, szczególnie tych mających horyzontalny wpływ na programy, na przykład przepisów dotyczących umów lub dotacji.

35. Uważa, że ścisły związek polityki spójności z europejskimi przepisami w dziedzinie pomocy państwa i usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wymaga, by dokonując wszelkich reform uwzględniano w szczególności kompatybilność mechanizmów finansowania i nie nakładano dodatkowych ciężarów administracyjnych w zakresie zarządzania programami.

36. Podkreśla potrzebę zapewnienia wyraźnych ram stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do instrumentów finansowych i partnerstw publiczno-prywatnych, aby uniknąć zastoju lub opóźnień we wdrażaniu projektów.

37. Proponuje wykorzystanie uproszczenia wprowadzonego przez Komisję w formie ograniczenia liczby kryteriów kwalifikowalności uprawniających do uzyskania dotacji w przypadku niektórych działań. W tym kontekście apeluje, by w ramach procedur selekcji projektów wprowadzono wskaźniki pozwalające ocenić zarówno wpływ inwestycji, jak i stopień przygotowania projektu, co zapewni bardziej skuteczny przydział zasobów i priorytetowe traktowanie projektów, które mają największą wartość dodaną i których wpływ na gospodarkę będzie szybciej odczuwalny. Wzmocnienie zdolności administracyjnych władz lokalnych w zakresie zamówień publicznych i nadzoru technicznego oraz zarządzania aktywami po zakończeniu inwestycji, szczególnie w przypadku, gdy władze te są końcowymi beneficjentami projektów, jest niezbędnym warunkiem długoterminowego powodzenia inwestycji.

Alternatywne finansowanie

38. Zaleca, by organy odpowiedzialne wykorzystywały możliwości uzyskania współfinansowania projektów ze środków prywatnych, jako że stanowi to opcję w ramach polityki spójności w kontekście coraz bardziej ograniczonych środków publicznych, co bez wątpienia przyniosłoby wartość dodaną dla tej polityki. W tym kontekście można rozwinąć modele partnerstwa publiczno-prywatnego jako odpowiedni instrument w nowym okresie programowania.

Współfinansowanie projektów rozwoju gospodarczego przyczynia się ponadto do adekwatności takich działań oraz do zapewnienia zaangażowania przedsiębiorstw i ich poczucia odpowiedzialności za podejmowane inicjatywy.

39. Zwraca uwagę na ważną rolę, którą może odgrywać EBI w tym zakresie i wskazuje na dodatkowe możliwości związane z „kredytami ramowymi” i „pożyczkami na programy strukturalne”.

40. Uważa, że należy rozważyć, jak wspomniano we wcześniejszych opiniach, możliwość emisji obligacji na sfinansowanie ważnych projektów, które przyniosą zyski w średniej perspektywie.

Instrumenty finansowe

41. Uznaje trudności związane z funkcjonowaniem instrumentów finansowych w obecnym okresie, a w szczególności obawy i szczególne potrzeby miast i obszarów miejskich w kontekście rozwoju instrumentu Jessica, wynikające z napięć między organami zarządzającymi programami a władzami miejskimi. W związku z tym podkreśla, że w ramach wdrażania polityki spójności konieczne jest ułatwienie korzystania z instrumentów opartych na pożyczkach w odpowiednich dziedzinach, ze względu na ich efekt mnożnikowy i stymulowanie efektywności działań, przy jednoczesnym ograniczeniu obciążeń dla budżetów lokalnych i regionalnych, i proponuje, by – oprócz innych podmiotów – uwzględniono w związku z tym udział banków rozwoju.

Działanie prawa wstecz

42. Odrzuca praktykę ustanawiania przepisów z mocą wsteczną i uważa, że należy unikać jej w przyszłości, ponieważ utrudnia zarządzanie i tworzy niepewność prawną. Wzywa też do zbadania stosowania zasady proporcjonalności umożliwiającej dostosowanie wymogów w zakresie kontroli do skali projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych.

Proporcjonalność kontroli

43. Uważa, że możliwość zawarcia „paktów zaufania” między Komisją Europejską a regionami może zapobiec powielaniu procedur audytu, zgodnie z zasadą proporcjonalności.

44. Uważa, że należy przyjąć konkretne podejście do opracowywania wytycznych na szczeblu wspólnotowym dotyczących mechanizmów zarządzania i kontroli mających zastosowanie do projektów i programów finansowanych z wielu funduszy tak, aby uniknąć powielania nakładów administracyjnych, które mogą zniechęcać do korzystania z nich; chodzi tu zwłaszcza o wyznaczenie jednego organu właściwych władz, ogólną sprawozdawczość i kompleksowy audyt. W związku z tym chętnie zgłosi swoje uwagi na temat wytycznych dotyczących stosowania nowych projektów finansowanych z wielu funduszy.

45. Wskazuje, że władze odpowiedzialne za zarządzanie projektami powinny zwracać szczególną uwagę na przydział dodatkowych zasobów, które Unia Europejska udostępnia regionom, a w konsekwencji zaleca dostosowanie ich organizacji tak, by zagwarantować wystarczającą i odpowiednią strukturę organizacyjną, umożliwiającą optymalne wykorzystanie tych zasobów.

Bruksela, 8 października 2013 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
