

**Europos regionų komiteto nuomonė – „Priemonių, kuriomis Europos struktūrinių ir investicijų (ESI) fondų veiksmingumas siejamas su patikimu ekonomikos valdymu, taikymo gairės“**

(2015/C 140/06)

|                              |                                                                                                                                                                                                                                    |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pranešėjas:</b>           | Bernard Soulage (FR/PSE), Ronos-Alpių regiono tarybos pirmininko pavaduotojas                                                                                                                                                      |
| <b>Pamatinis dokumentas:</b> | Komisijos komunikatas dėl priemonių, kuriomis Europos struktūrinių ir investicijų fondų veiksmingumas siejamas su patikimu ekonomikos valdymu pagal Reglamento (ES) Nr. 1303/2013 23 straipsnį, taikymo gairių COM(2014) 494 final |

**I. POLITINĖS REKOMENDACIJOS**

**EUROPOS REGIONŲ KOMITETAS**

1. primena, kad Europos Sąjungos sanglaudos politika ir toliau turėtų atlikti svarbiausią vaidmenį atgaivinant Europos regionų ekonomiką;
2. kaip ir Komiteto nuomonėje dėl pasiūlymo dėl bendrojo reglamento, taikomo bendros strateginės programos fondams<sup>(1)</sup>, dar kartą pabrėžia savo principinį nepritimą tam, kad įgyvendinant sanglaudos politiką būtų taikomos bet kokios makroekonominės sąlygos, t. y. **bet kokių būdu būtų susietas Europos struktūrinių ir investicijų fondų veiksmingumas ir patikimas ekonomikos valdymas**. Iš tiesų ši sąsaja grindžiama klaidinga prielaida, kad vietos ir regionų valdžios institucijos yra tiek pat atsakingos už biudžeto disbalansą kaip nacionalinės valdžios institucijos;
3. taip pat primena, kad Europos regionų komitetas ragino parengti baltąją knygą dėl teritorinės sanglaudos politikos, visų pirma siekiant atnaujinti diskusijas dėl gyvenimo ir ekonomikos augimo kokybės vertinimo remiantis ne tik BVP rodikliu; ragina sukurti naujus, patikimesnius rodiklius, kurie geriau atspindėtų visuomenės lūkesčius;
4. ne tik iš esmės nepritaria makroekonominėms sąlygoms, bet ir abejoja dėl šių gairių pridėtinės vertės, kadangi jose tik performuluotas Reglamento Nr. 1303/2013 23 straipsnis;
5. mano, kad dėl lėšų perskirstymo neteisingai nukentėtų vietos ir regionų valdžios institucijos, kadangi jos nėra atsakingos už perviršinį nacionalinių valdžios sektoriaus deficitą, nes dažniausiai jos privalo laikytis konstitucinio įpareigojimo subalansuoti savo biudžetą. ES-27 subnacionalinių viešųjų finansų bendras deficitas, kuris 2007 m. sudarė apie 0,1 proc. BVP, 2009 ir 2010 m. siekė 0,8 proc. BVP. Net jei tam tikrose šalyse, kuriose 2007–2013 m. deficitas padidėjo 0,5 procentiniais punktais, subnacionalinių viešųjų finansų padėtis buvo blogesnė, jos negalima lyginti su valstybės biudžetų padėtimi<sup>(2)</sup>;
6. pabrėžia, kad labai panaši padėtis kalbant apie vietos ir regionų valdžios institucijų skolą (kaip Komisija pripažįsta Šeštojoje sanglaudos ataskaitoje), kadangi valstybės skola iš esmės didėja dėl centrinės administracijos veiklos. Didesnės įstatymų leidybos galios neturinčių vietos ir regionų valdžios institucijų bendras įsiskolinimas visose valstybėse narėse ir toliau sudaro mažiau nei 10 proc. BVP. Tačiau kai kurių šalių įsiskolinimas ir toliau kelia susirūpinimą;
7. remdamasis daugeliu tyrimų mano, kad viešųjų išlaidų veiksmingumas labiau susijęs su veiksmingumu ir geru valdymu<sup>(3)</sup>, o ne su makroekonominiais veiksniais, ir kad viešojo sektoriaus priemonių kokybė turi lemiamos reikšmės gebėjimui sanglaudos politika skatinti augimą. Komitetas taip pat pažymi, kad jau šešių dokumentų rinkinio reglamentuose numatytos griežtos sankcijos už makroekonomikos stabilumo taisyklių nesilaikymą. Todėl abejoja, ar struktūrinių fondų finansavimo sustabdymas yra veiksminga sankcija, kadangi taip už tą patį pažeidimą būtų baudžiama du kartus;

<sup>(1)</sup> CdR 4/2012 fin.

<sup>(2)</sup> Eurostatas, REGIO GD.

<sup>(3)</sup> *Quality of Government and Returns of Investment*, OECD Regional Development Working Papers, Nr. 2013/12.

8. taip pat mano, kad šešių dokumentų rinkinyje būtina peržiūrėti struktūrinio deficito skaičiavimo metodą, kad būtų atsižvelgta į kiekvienai nacionalinei ekonomikai būdingus ypatumus ir viešųjų išlaidų struktūrinius skirtumus;

### **ES sanglaudos politika turi ir toliau būti Europos investicijų politika**

9. yra labai susirūpinęs, kad 2014–2020 m. numatytos priemonės gali turėti neigiamo poveikio **Europos ekonomikos augimui** ir ekonominio ir socialinio vystymosi projektams ir nuo 2015 m. lemti ERPF ir ESF programavimo neapibrėžtumą atsižvelgiant į tai, kad jau ir dabar yra nemaža tikimybė, kad programuoti bus vėluojama, kadangi vėlai užbaigtos derybos dėl daugiamečių finansinės programos ir valstybėms narėms ir vietos bei regionų valdžios institucijoms kilo sunkumų užtikrinat *ex ante* sąlygų reikalavimus;

10. todėl pabrėžia vis didėjančią ir svarbesnę vietos ir regionų valdžios institucijų, kurios valdo apie 33 proc. viešųjų išlaidų, vaidmenį; per pastaruosius du dešimtmečius (1995–2013 m.) šis procentas šiek tiek padidėjo (2 procentiniais punktais) ir sudaro 16 proc. BVP. Nors šių institucijų galios įvairiose šalyse skiriasi priklausomai nuo jų institucinės struktūros, jos atlieka kur kas svarbesnį vaidmenį nei centrinės valdžios institucijos teikiant viešąsias paslaugas ir, visų pirma, valdant ekonomikos augimą skatinančias išlaidas – kaip jas apibrėžia pati Komisija (žr. Šeštąją sanglaudos ataskaitą) – švietimo, sveikatos priežiūros, aplinkos apsaugos, transporto, mokslinių tyrimų ir technologijų plėtros ir energetikos srityse;

11. todėl ragina persvarstyti nuostatą dėl investicijų, kad būtų galima ES lėšomis (ESI fondų arba pagal EITP) bendrai finansuojamų regionų ir nacionalinių investicijų neįtraukti skaičiuojant nacionalinį valdžios sektoriaus deficitą vykstant Europos semestru;

12. atkreipia dėmesį į susijusį prieštaravimą tarp nuostatų dėl makroekonominių sąlygų ir Stabilumo ir augimo pakto, kuriame numatomas jo taikymo lankstumas esant išimtinėms ir laikinoms aplinkybėms, kurios apibrėžtos Reglamente Nr. 1177/2011, taip pat į pačios Komisijos teiginį, kad „ES fiskalinė sistema suteikia pakankamai galimybių subalansuoti naudingų viešųjų investicijų reikmes ir fiskalinės drausmės tikslus“<sup>(4)</sup>;

13. šiomis aplinkybėmis primena savo susirūpinimą, kad pagal naująją Eurostato apskaitos normą ESS 100, kuri įgyvendinama nuo 2014 m. rugsėjo mėn., neatskiriamos išlaidos ir investicijos ir kad vietos ir regionų valdžios institucijos privalės taikyti maksimalias metines ir vienam gyventojui tenkančių investicijų ribas. Šios ribos iš tiesų gali sutrukdyti kai kurių valstybių narių vietos ir regionų valdžios institucijoms užtikrinti bendrą finansavimą, būtiną finansuojant su Europos struktūriniais ir investicijų fondais susijusius projektus. Todėl ragina Europos Komisiją pateikti ataskaitą dėl ESS 100 įgyvendinimo;

14. primena, kad vietos ir regionų valdžios institucijos patyrė trejopą nacionaliniu lygmeniu priimtų fiskalinių konsolidavimo priemonių, taikytų siekiant įveikti finansų ir ekonomikos krizę, poveikį. Pirmą, šios priemonės padarė labai neigiamą poveikį subnacionalinių valdžios institucijų gebėjimui prisidėti prie viešųjų investicijų, kurios ES-27 2002–2007 m. sudarė apie 2,3 proc. BVP ir sumažėjo iki 1,8 proc. BVP, tačiau realiai ypač sumažėjo 2010 m. ir siekė 7,2 proc., 2011 m. – 5,9 proc., 2012 m. – 3,3 proc. ir 2013 m. – 8,6 proc.;

15. antra, atsižvelgiant į tai, kad beveik visose ES šalyse einamieji pervedimai ir kapitalo pervedimai iš centrinės valdžios yra pagrindiniai vietos ir regionų valdžios institucijų išteklių šaltiniai, jų pajamos smarkiai sumažėjo ir tai automatiškai lėmė jų biudžetų disbalansą. Ispanijos regionų atvejis buvo dar sudėtingesnis, kadangi, viena vertus, smarkiai sumažėjo centrinės administracijos pervedimai (45 proc.) ir dėl to jų pajamos realiai sumažėjo 62 proc., kita vertus, gerokai padidėjo regionų pervedimai centrinei administracijai (nuo vos 1,4 mlrd. iki 10,1 mlrd. EUR 2005 m. kainomis);

16. trečia, EBPO duomenimis, fiskalinio konsolidavimo priemonės dar labiau sumažino jų pajėgumą investuoti ir vietos ir regionų valdžios institucijoms buvo priverstos skolintis blogesnėmis sąlygomis;

<sup>(4)</sup> Žr. Europos Komisija, „Viešųjų išlaidų kokybė“, p. 31.

17. pabrėžia didelį ESI fondų indėlį į viešąsias investicijas krizės laikotarpiu, kadangi ES viešosios investicijos (bendrojo pagrindinio kapitalo formavimo požiūriu) nuo 11,5 proc. 2007 m. padidėjo iki 18,1 proc. 2013 m. Kai kuriose šalyse šio fondo indėlis sudarė daugiau nei 75 proc. viešųjų investicijų. 2007–2013 m. laikotarpiu struktūrinių fondų ir Sanglaudos fondo asignavimų ir susijusio nacionalinio bendro finansavimo metinis vidurkis ES-27 siekė apie 0,55 proc. BVP;

18. todėl mano, kad nelogiška grasinti nutraukti ERPF ir ESF finansavimą ekonominius sunkumus patiriančiai valstybei narei. Mažinat viešąsias išlaidas valdžios sektoriaus deficitas automatiškai nemažėja ir tai gali turėti neigiamų socialinių pasekmių;

19. labai nerimauja, kad sustabdžius mokėjimus ir išsipareigojimus gali labai pablogėti nacionalinių ir subnacionalinių viešųjų finansų padėtis. Be to, dar kartą atkreipia dėmesį į tai, kad struktūrinių fondų ir valdžios sektoriaus deficito gero ekonominio valdymo susiejimas, pirmiausia taikytas Sanglaudos fondui, pasirodė netinkamas, kadangi su deficitu susijusios sankcijos veikiau dar labiau pablogina atitinkamų šalių ekonominę padėtį;

20. pakartoja savo raginimą Europos Komisijai paskelbti baltąją knygą, kurioje būtų pateikta ES lygmens tipologija dėl viešųjų investicijų kokybės viešųjų išlaidų sąskaitose pagal jų ilgalaikį poveikį. Tokia tipologija prireikūs galėtų padėti deramai įvertinti viešųjų investicijų kokybę skaičiuojant biudžeto deficitą arba geriau atsižvelgti į realų makroekonominį ciklą arba sąlygas;

### ***Nenaudingas lėšų perskirstymas***

21. abejoja, kad **perskirstymo** turinys ir nuostatos sistemingai duos teigiamų rezultatų, padės didinti šalies ilgalaikį konkurencingumą ir jos ekonominį vystymąsi nukreipti į ateities sektorius. Nuo 2009 m. pasiektų rezultatų tyrimas rodo, kad, kai būtinas neatidėliotinas sprendimas, Komisija ir valstybės narės pirmenybę teikia jau vykdomiems projektams siekdamas paspartinti asignavimų panaudojimą ir grynųjų pinigų mokėjimus. Tokie sprendimai iš esmės sudarė galimybę padidinti MTTP ir inovacijoms skirtas lėšas, bendrą paramą įmonėms, atsinaujinantiems energijos ištekliais, keliams ir darbo rinkai taikant konkrečiai jaunimo užimtumą skatinančias priemones. Tačiau tam tikrais atvejais dėl šių sprendimų paramos neteko augimą skatinantys sektoriai, pavyzdžiui, IRT paslaugų, investicijų į aplinkos apsaugą, geležinkelių, švietimo ir mokymo ir gebėjimų stiprinimo;

22. yra susirūpinęs dėl nelabai veiksmingų perskirstymo teisinių apribojimų, pavyzdžiui, kylančių dėl reikalavimo laikytis teminių tikslų, ESF ir ERPF balanso ir pan.;

23. mano, kad nelabai realistiška įgyvendinti priemones, kurios bus taikomos tik 2015–2019 m.;

24. mano, kad lėšų perskirstymas yra tikrai nelengvas ir greitai neįvykdomas – tą rodo ir Šeštojoje sanglaudos ataskaitoje išdėstyta penkerių pastarųjų metų patirtis: aštuonios valstybės narės buvo priverstos sutelkti didelius žmogiškuosius išteklius, įskaitant Europos Komisijos; be to, perskirstymas daug kainuos ir jį bus sunku valdyti tiek nacionalinėms, tiek vietos valdžios institucijoms;

25. be to, baiminasi, kad dėl lėšų perskirstymo bus daugiau biurokratijos, kadangi bus privaloma laikytis tokių pačių reikalavimų kaip ir rengiant partnerystės susitarimus (veiklos rodikliai, sąlygos ir t. t.), todėl reikės naujų ekspertų ir padidinti išlaidas. Jei turimiems darbuotojams dėl papildomų užduočių teks pernelyg didelė našta, gali sumažėti jų darbo našumas, o tai prieštarauja siekiamam tikslui;

26. apgailestauja, kad dėl su lėšų perskirstymu susijusios papildomos administracinės naštos, kuri teks ne tik Europos ir nacionalinėms, bet ir, visų pirma, regionų valdžios institucijoms, kai jos yra valdymo institucijos, gali susidaryti didelių papildomų išlaidų, kadangi reikės skubiai reaguoti į Komisijos prašymus ir sutelkti daugiau darbuotojų;

### ***Makroekonominės sąlygos neatitinka Europos dvasios***

27. apgailestauja, kad vėl grįžtama prie nacionalinio ir ES lygmens valdymo centralizavimo, kuriuo grindžiama visa priemonė ir pagal kurį numatytas aktyvus Komisijos dalyvavimas. Dėl trumpų lėšų perskirstymo terminų neabejotinai prireiks persvarstyti sanglaudos politikai būdingus partnerystės ir daugiapakopio valdymo principus;

28. pabrėžia tokios sankcijos neigiamą poveikį viešajai nuomonei, nes dėl jos neabejotinai padidės priešiškas ES;
29. galiausiai stebisi, kad Europos Parlamentas negali vykdyti visapusiškesnės šios naujos makroekonominių sąlygų sistemos demokratinės priežiūros, kai vis labiau ryškėja technokratinės tendencijos, ypač lėšų perskirstymo srityje. Todėl primygtinai ragina Europos Komisiją sugrąžinti Europos Parlamentui svarbiausią vaidmenį priimant sprendimus dėl makroekonominių sąlygų principo įgyvendinimo ir į šį procesą įtraukti Europos regionų komitetą.

2015 m. vasario 12 d., Briuselis

*Europos regionų komiteto  
pirmininkas*

Markku MARKKULA

---