

Opinia Komitetu Regionów – Wykonanie budżetu UE

(2014/C 271/10)

Sprawozdawca Adam STRUZIK (PL/EPL), marszałek województwa mazowieckiego**I. ZALECENIA POLITYCZNE**

KOMITET REGIONÓW

1. Zwraca uwagę, że po raz pierwszy sporządza opinię w sprawie wykonania budżetu UE, by przedstawić poglądy władz lokalnych i regionalnych, zarówno w odniesieniu do obecnej perspektywy finansowej, jak i lat 2014–2020.
2. Informuje, że dla zwiększenia jakości opinii w sprawie wykonania budżetu UE została przeprowadzona wśród władz lokalnych i regionalnych (WRL) ankieta⁽¹⁾, która spotkała się z bardzo szerokim odzewem, co odzwierciedla zainteresowanie tą problematyką i wskazuje na chęć współpracy w poszukiwaniu rozwiązań problemów oraz uruchamianiu potencjału tkwiącego w podejściu terytorialnym.
3. Podkreśla, że budżet UE jest bardzo ważnym instrumentem osiągnięcia celów Unii Europejskiej. Jego rolę trzeba podkreślić szczególnie teraz – w kontekście utrzymującego się nadal w wielu krajach kryzysu finansów publicznych oraz konieczności wspierania konkurencyjności gospodarki europejskiej, tworzenia miejsc pracy oraz promocji wspólnych wartości europejskich.
4. Zauważa, że budżet UE dostarcza środków na osiągnięcie celów Unii Europejskiej określonych w traktatach i uzgadnianych na najwyższych politycznych szczeblach (pomiędzy Radą, Parlamentem Europejskim a Komisją Europejską), ale jednocześnie jest niezbędnym instrumentem wsparcia osiągnięcia celów polityk publicznych prowadzonych na poziomie krajów członkowskich oraz działań prowadzonych przez WRL. W tym kontekście sądzi, że większe ukierunkowanie na wyniki będzie sprzyjało lepszemu doborowi celów i instrumentów dla odzwierciedlenia zróżnicowania sytuacji pomiędzy różnymi terytoriami UE, a tym samym będzie prowadziło do zwiększenia skuteczności i efektywności budżetu UE.
5. Stwierdza, że władze lokalne i regionalne uczestniczą we wdrażaniu budżetu UE jako bezpośredni beneficjenci i jako zarządzający funduszami europejskimi, nie mniej jednak odpowiedzialność za wykonanie budżetu na poziomie lokalnym i regionalnym jest dzielona z państwami członkowskimi, Komisją Europejską i innymi instytucjami europejskimi.
6. Z zadowoleniem stwierdza, że zgodnie z regulacjami prawnymi dotyczącymi okresu programowania 2014–2020 została wzmocniona rola wymiaru terytorialnego w realizacji polityk europejskich – tym samym rola WRL w realizacji budżetu UE jeszcze wzrośnie.
7. W niniejszej opinii skupia się na funduszach mających największe znaczenie dla władz lokalnych i regionalnych, w tym przede wszystkim na Europejskich Funduszach Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI): Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności, Europejskim Funduszu Społecznym (EFS), Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR), nie mniej jednak wskazuje także na ważność innych funduszy takich jak HORYZONT 2020 dla osiągnięcia celów rozwoju wyznaczanych na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym i lokalnym.

Szybkość realizacji budżetu

8. Stwierdza, że biorąc pod uwagę bieżącą sytuację społeczno-gospodarczą, fakt późnego przyjęcia ram prawnych funduszy UE na lata 2007–2013 oraz przypominając, że wiele polityk europejskich zostało stworzonych w celu osiągnięcia długoterminowych celów strukturalnych a nie promocji krótkotrwałych efektów podażowych, szybkość realizacji budżetu UE należy ocenić jako satysfakcjonującą.
9. Z niepokojem zauważa, że mimo generalnie satysfakcjonującej szybkości realizacji budżetu UE, występuje znaczne zróżnicowanie tempa wykonania budżetu między państwami członkowskimi i poszczególnymi funduszami.

⁽¹⁾ Wyniki ankiety/konsultacji internetowej w sprawie wykonania budżetu UE, Komitet Regionów; Dział E.2 – Sieć Monitorująca Stosowanie Zasady Pomocniczości/Platforma Monitorowania Strategii „Europa 2020”/Porozumienie Burmistrzów/EUWT. Zespół Platformy Monitorowania Strategii „Europa 2020”.

10. Stwierdza, że na zróżnicowanie w szybkości realizacji budżetu UE pomiędzy krajami ma wpływ wiele czynników – tylko niektóre z nich są związane bezpośrednio z realizacją wydatków na poziomie WRL. Do czynników mających wpływ na szybkość wdrażania budżetu UE należy zaliczyć:

- skuteczność systemu zarządzania w poszczególnych państwach członkowskich,
- różnice w wewnętrznych przepisach poszczególnych funduszy i w stopniu ich skomplikowania,
- jakość krajowych ram prawnych,
- dostępność środków finansowych na współfinansowanie,
- zdolności administracyjne;
- skuteczność koordynacji, systemy wielopoziomowego sprawowania rządów i partnerstwa;

11. Zauważa, że według opinii władz lokalnych i regionalnych największy wpływ na szybkość realizacji budżetu UE na poziomie europejskim mają państwa członkowskie, natomiast na szybkość wdrażania projektów współfinansowanych z budżetu UE największy wpływ ma zdolność administracyjna władz lokalnych i regionalnych, a następnie dostępność środków (publicznych i krajowych) na współfinansowanie oraz stopień komplikacji przepisów poszczególnych funduszy.

12. Zauważa w tym kontekście, że skargi na powolne wdrażanie projektów współfinansowanych przez budżet UE z powodu niskiej zdolności administracyjnej władz lokalnych i regionalnych są tylko w części uzasadnione. Władze regionalne i lokalne mają świadomość często niewystarczającej własnej zdolności administracyjnej, ale na szybkość wdrażania na poziomie lokalnym i regionalnym funduszy UE mają wpływ także zagadnienia będące w kompetencji państw członkowskich i Komisji Europejskiej.

13. Wzywa w związku z powyższym państwa członkowskie do zwiększenia współpracy i koordynacji działań z WRL przy przygotowaniu programów operacyjnych oraz szczegółowych rozwiązań implementacyjnych, tak aby zapewnić maksymalną szybkość i jakość wdrażania funduszy UE a także zminimalizować obciążenia po stronie beneficjentów.

14. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do większej aktywności dotyczącej nowej perspektywy finansowej, w tym do wdrożenia programów informacyjno-szkoleniowych dla WRL, mających na celu zwiększanie szybkości i jakości wdrożenia budżetu UE.

15. Wskazuje, że na szybkość realizacji budżetu może mieć też wpływ wskazywanie przez Komisję Europejską najlepszych przykładów („best practice”) projektów w szczególności w tych obszarach, które wymagają zintegrowanego podejścia włączającego wiele funduszy, programów i wielu partnerów, w tym realizowanych w ramach takich nowych instrumentów jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) oraz rozwój kierowany przez społeczność lokalną (RKSL).

16. Wskazuje dodatkowo także inne możliwości zwiększenia szybkości realizacji projektów współfinansowanych przez UE na poziomie władz lokalnych i regionalnych:

- poświęcenie większej uwagi uproszczeniu procedur dla beneficjentów,
- terminowe wdrożenie przez państwa członkowskie warunków *ex ante*, które są w większości przypadków poza zakresem odpowiedzialności WRL,
- szersze zastosowanie kosztów uproszczonych,
- stosowanie maksymalnych stawek współfinansowania unijnego,
- uproszczony dostęp do innych finansowych instrumentów krajowych, prywatnych oraz EBI,
- wzięcie pod uwagę (przez Komisję) zwolnienia z obowiązku zaliczania współfinansowania projektów unijnych do obliczania deficytu sektora finansów publicznych.

17. Wyraża przekonanie, że nowe przepisy dotyczące EFSI wpłyną pozytywnie na szybkość wdrażania projektów współfinansowanych przez budżet UE na poziomie WRL. Niemniej jednak na obecnym etapie przygotowań do uruchomienia perspektywy 2014–2020 nie można ocenić na ile i w jakich obszarach takie przyspieszenie będzie miało miejsce.

18. Z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie przez Komisję Europejską tablicy wyników w dziedzinie uproszczenia w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 ⁽²⁾.

19. Apeluje w odniesieniu do następnego okresu programowania (po 2020 r.) o poprawę jakości i skuteczności dialogu między instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi w tym obszarze, tak by przedstawić projekty rozporządzeń, przeprowadzić negocjacje i zakończyć dyskusje na temat propozycji legislacyjnych wystarczająco wcześniej, aby móc rozpocząć wdrażanie budżetu europejskiego na początku 2021 r.

20. Odnotowuje, że nie ma pełnych danych statystycznych dotyczących udziału władz lokalnych i regionalnych w realizacji budżetu UE. Wzywa w związku z tym Komisję Europejską i państwa członkowskie do regularnego publikowania danych dotyczących tego zagadnienia (także w rocznych raportach implementacyjnych oraz okresowym raporcie kohezyjnym) oraz dokonywania regularnych ewaluacji na ten temat, które powinny być przedmiotem dyskusji z udziałem Komitetu Regionów.

Poziom błędów i inne kwestie związane z zarządzaniem

21. Wskazuje, że zgodnie z danymi Komisji Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego główne obszary błędów są następujące:

- niekwalifikowalność wydatków,
- nieprzestrzeganie przepisów dotyczących zamówień publicznych.

22. Zauważa, że koszt kontroli audytu wydatków dokonywanych w ramach polityki spójności można szacować na ok. 860 mln EUR lub 0,2 % całkowitego budżetu EFRR/Funduszu Spójności i EFS ⁽³⁾.

23. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że od 2009 r. z badań Trybunału Obrachunkowego wynika, iż poziom nieprawidłowości w zakresie wydatków związanych z polityką spójności w okresie programowania 2007–2013 jest wyraźnie niższy od poziomu odnotowanego w okresie 2000–2006 ⁽⁴⁾.

24. Stwierdza, że poziom błędów w tych obszarach nie jest odzwierciedleniem nadużyć w wykorzystaniu środków (oszustw), ale zdolności do przestrzegania ustalonych zasad przez grupy beneficjentów takich jak WRL oraz jakości krajowych i europejskich systemów koordynacji, kontroli i systemów zarządzania.

25. Zauważa w tym kontekście, że zmniejszenie ilości błędów w tych dwóch obszarach zależy od współdziałania WRL, państw członkowskich oraz Komisji Europejskiej i innych instytucji europejskich. Wzywa więc do zacieśniania współpracy nie tylko na etapie wdrażania programów i projektów współfinansowanych przez UE, ale także przygotowywania przepisów prawa oraz wytycznych. Wskazuje na konieczność przeprowadzania przez służby Komisji oceny zgodności systemów krajowych w zakresie kwalifikowalności i zamówień publicznych z prawem europejskim przed rozpoczęciem wdrażania programów i projektów, a nie tylko w trakcie ich realizacji.

26. Przypomina, że w wyniku wykrycia nieprawidłowości dokonuje się korekt finansowych, co wpływa nie tylko na szybkość wdrażania funduszy unijnych, ale również negatywnie rzutuje na możliwość osiągnięcia oczekiwanych rezultatów.

27. Wyraża zadowolenie, że zasady kwalifikowalności wydatków będą stosowane w nowym okresie programowania w sposób bardziej elastyczny. W tym kontekście szczególnie pozytywnie należy ocenić propozycje w ramach EFS, które pozwalają na szersze wykorzystanie płatności ryczałtowych i stałych stawek zamiast zwrotu rzeczywistych kosztów. Powinno to mieć pozytywny wpływ na obciążenia administracyjne dla beneficjentów, pod warunkiem że Komisja uważnie będzie monitorować sytuację, aby zachęcić te państwa członkowskie, które się wahają, do skorzystania z proponowanych mechanizmów upraszczających.

⁽²⁾ COM(2014) 114 final z 3 marca 2014 r.

⁽³⁾ Tamże, ss. 43 i 45.

⁽⁴⁾ Zob: Martin Weber, Chrysoula Latopoulou i Jorge Guevara López: „The Cost of Control of Auditing Cohesion Expenditure”, EStIF 1/2014, s. 39.

28. Apeluje, że z uwagi na fakt, że kosztów uproszczonych nie stosuje się do projektów realizowanych w ramach zamówień publicznych, Komisja powinna zbadać możliwości wprowadzenia podobnych uproszczeń dla projektów, które są finansowane z innych funduszy niż EFS.

29. Wyraża uznanie za dotychczasowe kroki w kierunku dostosowania na poziomie przepisów zasad i procedur dla wszystkich ESIF, jednak wskazuje, że wśród WRL panuje duża niepewność co do wpływu nowych regulacji na ułatwienie wdrożenia oraz zwiększenie możliwości koordynacji pomiędzy ESIF oraz innymi zewnętrznymi funduszami takimi jak np. HORYZONT 2020. Wskazuje to na potrzebę podjęcia akcji informacyjno-szkoleniowej przez Komisję Europejską, Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz państwa członkowskie, w tym także na rzecz promocji stosowania modeli uproszczonych kosztów⁽⁵⁾.

30. Wskazuje, że pozytywny wpływ na poziom nieprawidłowości powinno mieć stworzenie dla wszystkich ESIF wspólnych podstawowych zasad i przygotowanie przez państwa członkowskie krajowych zasad kwalifikowania wydatków w odniesieniu do specyficznych potrzeb terytorialnych.

31. Proponuje w odniesieniu do systemów kontroli, zwrócenie większej uwagi na zapewnienie koordynacji pomiędzy kontrolami organizowanymi przez różne instytucje zarządzające i audytowe: krajowe, regionalne, Komisję, ETO. Przypomina, że kontrole muszą spełniać swoją funkcję: poprawę jakości wdrożenia projektów. W tym kontekście przypomina, że korekty finansowe są często stosowane w odczuciu WRL nieproporcjonalne do skali nieprawidłowości.

32. Wyraża zaniepokojenie, że w wyniku braku zdolności administracyjnej i zasobów organy kontroli coraz częściej zlecają audyt wyspecjalizowanym firmom w sektorze prywatnym (48 %), zwiększając w ten sposób całkowite koszty finansowe ponoszone przez sektor publiczny oraz tracąc kontrolę nad programowaniem projektów.

Płynność budżetu UE i zagadnienia planowania finansowego

33. Zauważa, że każdego roku budżet UE ma coraz większy problem z zapewnieniem stabilnego strumienia przychodów ze strony krajów członkowskich. Wynika to z coraz większej liczby niespłaconych wierzytelności na koniec każdego roku budżetowego.

34. Wskazuje, że ten problem może mieć znaczący wpływ na działania WRL w postaci dłuższego okresu oczekiwania na zwrot kosztów, co jest szczególnie niepokojące w krajach najbardziej dotkniętych przez kryzys.

35. Zauważa, że przyczynami narastania niespłaconych wierzytelności na poziomie budżetu UE są:

— trudności w precyzyjnym planowaniu rocznych wydatków po stronie państw członkowskich i bardzo mechaniczne planowanie środków na płatności przez Komisję Europejską,

— konflikty dotyczące wkładów poszczególnych państw członkowskich w finansowanie wydatków rocznych budżetów UE.

36. Stwierdza z niepokojem, że może prowadzić to do sytuacji, w której rośnie suma RAL⁽⁶⁾. Problem ten dotyczy zwłaszcza politykę spójności i rozwoju obszarów wiejskich. Zakładając, że nie nastąpią duże straty alokacji krajów członkowskich w wyniku zastosowania zasady automatycznego anulowania zobowiązań, może to doprowadzić do potrzeby znacznego zwiększenia budżetu UE na rok 2014 i 2015.

37. Zauważa, że wydłużenie w nowym okresie programowania zasady automatycznego anulowania do N+3 lat, będzie potencjalnie generować nawet wyższy poziom RAL-ów – nie należy jednak tego traktować jako zachętę do zwiększenia liczby umarżanych przez Komisję środków, ale raczej jako konieczność poprawy jakości planowania finansowego na wszystkich poziomach – lokalnym, krajowym i europejskim.

⁽⁵⁾ Zob. sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego dotyczące wykonania budżetu za rok budżetowy 2012, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2013:331:FULL&from=EN>.

⁽⁶⁾ RAL: „reste à liquider” (termin w języku francuskim powszechnie używany w języku angielskim) oznacza zobowiązania pozostające do realizacji. Różnica między wysokością zobowiązań i powiązanych z nimi płatności jest każdego roku równa dodatkowym zobowiązaniom pozostającym do realizacji na ten rok.

38. Stwierdza, że dla poprawy jakości planowania finansowego na poziomie władz lokalnych i regionalnych pozytywny wpływ mogłaby mieć większa czytelność w zakresie sposobu wykorzystania zaliczki finansowej na poziomie beneficjentów (udostępnianej przez Komisję dla państw członkowskich) i wprowadzenie w nowych rozporządzeniach dotyczących polityki spójności ograniczeń co do limitu czasu płatności na rzecz beneficjentów do 90 dni.

Zorientowanie na rezultaty

39. Stwierdza, że rezultaty wydatkowania funduszy UE są zawsze bardziej widoczne w kontekście lokalnym i regionalnym niż w kategoriach makroekonomicznych. Niemniej jednak bardzo często wpływ budżetu UE na rozwój Europy, poszczególnych krajów i regionów nie może być właściwie pokazany ze względu na niezadowalającą jakość analiz i koncentrację uwagi na szybkości wydatków, a nie osiągnięciu założonych rezultatów.

40. Wyraża w tym kontekście zadowolenie, że w ramach perspektywy 2014–2020 wszystkie fundusze UE, w tym w szczególności EFSI, będą bardziej zorientowane na rezultaty. Według wyników ankiety daje to możliwość zwiększenia efektywności wykorzystania funduszy UE i zwiększenia możliwości osiągnięcia celów UE poprzez interwencje ukierunkowane tematycznie i terytorialnie.

41. Zauważa, że większe zorientowanie na rezultaty ma zostać osiągnięte poprzez zapewnienie logicznych powiązań pomiędzy wyznaczonymi celami, wartościami wskaźników, ramami wykonania i systemem monitorowania i ewaluacji.

42. Zwraca jednak uwagę, że koncepcja większego zorientowania na rezultaty tylko wtedy będzie wykorzystana prawidłowo, gdy proces ustalania celów, wskaźników oraz ich wartości na poziomie programów operacyjnych będzie wysokiej jakości i pozwoli na odzwierciedlenie nie tylko europejskich, ale również specyficznych celów zróżnicowanych terytorialnie.

43. Biorąc pod uwagę wagę, ale i nowość zagadnienia większego zorientowania na rezultaty budżetu UE, wzywa Komisję Europejską do wdrożenia programów informacyjno-szkoleniowych w zakresie określania celów, określania wskaźników i ich wartości oraz tworzenia ram wykonania. Wskazuje, że dalszej poprawie powinny ulec systemy monitorowania i ewaluacji w krajach członkowskich uwzględniające rolę i potrzeby władz lokalnych i regionalnych.

44. Zauważa, że duże znaczenie dla sukcesu koncepcji większego zorientowania na rezultaty będzie miała jakość przeprowadzenia negocjacji programów operacyjnych, które powinny być traktowane przez Komisję i państwa członkowskie jako proces wzajemnego uczenia się.

45. Ponownie wyraża zaniepokojenie faktem, że rezerwa na wykonanie, która stanowi 6 % budżetu przeznaczanego na politykę spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, nie jest odpowiednim narzędziem do realizacji tych wymogów. Ta sama sytuacja ma miejsce w przypadku rozwoju obszarów wiejskich.

Zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w debaty strategiczne

46. Zauważa, że zwiększenie skuteczności i efektywności funduszy UE można osiągnąć tylko przy aktywnym udziale wszystkich zainteresowanych stron – zwłaszcza tych, które są odpowiedzialne za większość ponoszonych wydatków, a tym samym przyczyniają się w największym stopniu do osiągnięcia wyznaczonych celów polityk europejskich, w tym w szczególności WRL.

47. Deklaruje, zgodnie z wynikami ankiety, chęć bycia aktywnym uczestnikiem najważniejszych debat przeprowadzanych na poziomie europejskim i wiarygodnym partnerem państw członkowskich i instytucji europejskich w przygotowaniu i wdrażaniu budżetu UE. W szczególności będzie się to odbywało poprzez zwiększenie zaangażowania w prace innych instytucji europejskich w tym przygotowanie własnych opinii (takich jak ta obecna), analiz i raportów dotyczących najważniejszych dla mieszkańców UE kwestii.

Bruksela, 26 czerwca 2014 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel LEBRUN