

Stanovisko Výboru regiónov „Vytváranie väčšej súčinnosti medzi rozpočtom EÚ, štátnymi rozpočtami a rozpočtami nižších územných celkov“

(2013/C 62/07)

VÝBOR REGIÓNOV

- zdôrazňuje, že miestne a regionálne samosprávy sú zodpovedné za podstatnú časť verejných výdavkov v Európe. Verejné investície nižších územných celkov sa zvyčajne zameriavajú na niekoľko prioritných oblastí, ktoré majú kľúčový význam pre úspech stratégie Európa 2020, a preto požaduje, aby sa významnejšou politickou prioritou stalo dosiahnutie súčinnosti medzi rozpočtami EÚ, štátnymi rozpočtami a rozpočtami nižších územných celkov (miestnych a regionálnych samospráv).
- Konštatuje, že rozpočet EÚ napriek svojmu pomerne malému objemu zohráva spolu s Európskou investičnou bankou kľúčovú úlohu pri podpore investícií na celom území EÚ.
- Vítá diskusie prebiehajúce na európskej úrovni o tom, ako rozšíriť jestvujúcu hospodársku a menovú úniu (HMÚ) zavedením integrovaného rozpočtového rámca pre EÚ a domnieva sa, že vysoká miera závislosti a vzájomného ovplyvňovania ekonomík a rozpočtových politík eurozóny vyvoláva potrebu vytvoriť fiškálnu kapacitu, ktorá môže v rámci integrovaného rozpočtového rámca pre EÚ uľahčiť prispôbovanie sa hospodárskym otarasom.
- Vyjadruje však obavu, že existuje snaha o väčšiu centralizáciu právomocí a rozhodovania bez účinného zapojenia orgánov nižších územných celkov do tejto diskusie a poznamenáva, že ozajstná fiškálna únia nemôže existovať bez definície práv a povinností jednotlivých úrovní správy (fiškálna federácia), jednoznačnejšieho vzťahu medzi zosúladením politiky a rozpočtovým rozhodovaním, a ani bez ambiciózneho vízie ako pomocou vhodných mechanizmov koordinácie zvýšiť súčinnosť medzi rozpočtami EÚ, členských štátov a obcí resp. regiónov.
- Vítá skutočnosť, že po prvýkrát je súčasťou správy Európskej komisie o verejných financiách v HMÚ z roku 2010 aj kapitola venovaná fiškálnej decentralizácii v EÚ a žiada Európsku komisiu, aby každoročné aktualizácie tejto správy obsahovali kapitolu o financiách členských štátov a nižších územných celkov.
- Žiada Európsku komisiu, aby zvažila prínosy a praktické aspekty (a tiež potenciálne administratívne problémy/náklady) väčšej harmonizácie rozpočtových cyklov v rámci EÚ, ako aj propagácie a podpory využívania strednodobých rozpočtových rámcov na úrovni nižších územných celkov.
- Vyzýva Európsku komisiu, aby vydala zelenú knihu zameranú na tieto otázky.

Spravodajca Rhodri Glyn THOMAS (UK/EA), člen národného zhromaždenia Walesu

I. POLITICKÉ ODPORÚČANIA

VÝBOR REGIÓNOV

Úvod

1. zdôrazňuje, že miestne a regionálne samosprávy sú zodpovedné za podstatnú časť verejných výdavkov v Európe: v roku 2011 predstavovali výdavky verejného sektora v nižších územných celkoch 16,7 % HDP a 34 % celkových verejných výdavkov v Európe (iba na miestnej úrovni to znamenalo 272,2 miliardy EUR, t. j. 11,9 % HDP a 24,3 % celkových verejných výdavkov), pričom priame investície týchto úrovní správy v roku 2011 tvorili približne dve tretiny priamych investícií v Európe ⁽¹⁾.

2. Konštatuje, že verejné investície nižších územných celkov sa zvyčajne zameriavajú na niekoľko prioritných oblastí, ktoré majú kľúčový význam pre úspech stratégie Európa 2020, ako sú hospodárske záležitosti, vzdelávanie, životné prostredie, bývanie a občianska vybavenosť, čo znamená, že účinky úsporných opatrení (26 % v Spojenom kráľovstve, viac ako 30 % v Španielsku) budú mať viacnásobný dosah na plnenie cieľov stratégie Európa 2020 (na príklad vo Walese sa rozpočet na kapitálové investície znížil o 42 %).

3. Vzhľadom na to výbor požaduje, aby sa významnejšou politickou prioritou stalo dosiahnutie súčinnosti medzi rozpočtami EÚ, štátnymi rozpočtami a rozpočtami nižších územných celkov (miestnych a regionálnych samospráv) zameranej na plnenie priorít EÚ, najmä stratégie Európa 2020, pričom opakuje zistenia štúdie Európskeho parlamentu z roku 2010, v ktorej sa uvádza, že „celková súčinnosť medzi strategickými politickými cieľmi EÚ a rozpočtovými politikami je slabá ... v národných rozpočtoch sa zriedkakedy uvádzajú príspevky na dosiahnutie lisabonských cieľov [stratégia Európa 2020] alebo iných stratégií EÚ ...“ ⁽²⁾.

4. Zdôrazňuje, že vzhľadom na úsporné opatrenia na úrovni členských štátov a nižších územných celkov, ako aj na ich obrovský tlak na verejné výdavky sa zvýšenie „efektívnosti a účinnosti“ stáva v kontexte prebiehajúcej krízy dôležitým politickým cieľom.

5. Víta, že sa záveroch Európskej rady zdôrazňuje, že „možnosti, ktoré ponúka existujúci fiškálny rámec EÚ na vyváženú potrebu produktívnych verejných investícií s cieľmi v oblasti fiškálnej disciplíny“ by sa mali „využiť v preventívnej časti Paktu stability a rastu“. Tento cieľ sa stáva ešte aktuálnejším v súvislosti s nedávnymi zisteniami Medzinárodného menového fondu, že tzv. fiškálne multiplikátory, ktoré merajú dosah konsolidácie rozpočtu na rast, boli omnoho vyššie, ako analytici počas dlhovej krízy odhadovali. Očakáva preto, že Komisia sa

touto otázkou bude ďalej zaoberať v avizovanom oznámení o kvalite verejných výdavkov, v ktorom by sa o. i. mala zväziť otázka oddelenia bežných výdavkov od investícií pri výpočte schodku rozpočtu, aby sa zabránilo tomu, že verejné investície, ktoré sú z dlhodobého hľadiska čisto ziskové, budú započítané ako negatívne.

6. Prízvukuje, že diskusie o súčinnosti by sa v žiadnom prípade nemali využívať ako „trójsky kôň“ na zdôvodnenie škrtov v navrhovanom viacročnom finančnom rámci (VFR), ani ako ospravedlnenie opätovného presunu financovania prvkov rozpočtu EÚ na národnú úroveň (napr. štrukturálne fondy v tzv. bohatších členských štátoch) alebo ako odôvodnenie makroekonomickej podmienosti.

Súčinnosť medzi rozpočtom EÚ a miestnymi resp. regionálnymi rozpočtami

7. Prípomína, že rozpočet EÚ predstavuje malý podiel (približne 2 %) celkových verejných výdavkov v EÚ a sám o sebe nepostačuje na realizáciu do budúcnosti orientovaných priamych investícií vo výške 1 800 miliárd EUR, ktoré sú potrebné na hlavné iniciatívy stratégie Európa 2020 (ako ich uvádza správa Európskeho parlamentu k návrhom VFR). To znamená, že splnenie ústredných cieľov stratégie Európa 2020 si vyžaduje účinnú mobilizáciu verejných i súkromných finančných prostriedkov na úrovni členských štátov a nižších územných celkov, okrem iného prostredníctvom pôžičiek a podpory verejno-súkromných partnerstiev.

8. Konštatuje, že rozpočet EÚ napriek svojmu pomerne malému objemu zohráva spolu s Európskou investičnou bankou kľúčovú úlohu pri podpore investícií na celom území EÚ, predovšetkým (hoci nie výhradne) prostredníctvom fondov spoločného strategického rámca, ktoré sa využívajú a uplatňujú na úrovni územných celkov (v mnohých prípadoch ich využívajú miestne a regionálne samosprávy) a ktoré majú významný multiplikačný efekt na hospodárstvo.

9. Zdôrazňuje, že finančné prostriedky EÚ, najmä z fondov spoločného strategického rámca, umožňovali počas hospodárskej krízy stabilné a bezpečné financovanie miestnych a regionálnych samospráv, pričom v mnohých prípadoch, keď boli miestne, regionálne i štátne rozpočty zoškrtané, predstavovali „jediné groše v pokladnici“ na podporu verejných investícií a hlavných iniciatív. V prípade financovania od Európskej investičnej banky tieto prostriedky pomohli preklenúť rozsiahly výpadok vo financovaní pôžičkami, ktorý spôsobila finančná kríza. Upozorňuje na možný negatívny dosah navrhovanej makroekonomickej podmienosti na vnímanú stabilitu financovania zo spoločného strategického rámca.

⁽¹⁾ Dexia Crédit local a Rada európskych obcí a regiónov: Subnational public finance in the European Union, júl 2012.

⁽²⁾ Európsky parlament: Vytváranie väčšej súčinnosti medzi európskym a vnútroštátnymi rozpočtami (štúdia vypracovaná spoločnosťou Deloitte Consulting na požiadanie Výboru pre rozpočet), 2010. Citát z časti Zhrnutie, strana 4.

10. Zdôrazňuje pákový a multiplikačný efekt takýchto investícií z hľadiska priamych a nepriamych prínosov pre miestne hospodárstvo, ako aj ostatné časti hospodárstva:

- Európska komisia odhaduje, že priemerný pákový efekt štrukturálneho fondu EÚ v programovacom období 2000 – 2006 možno vyjadriť pomerom 2,1 EUR na každé euro, ktorým EÚ prispela,
- Európska komisia stanovila ako cieľ na roky 2014 – 2012 pomer 4,2 EUR na 1 euro investované v rámci politiky súdržnosti,
- Generálne riaditeľstvo pre regionálnu politiku odhaduje, že multiplikačný efekt na prírastky HDP v rokoch 2007 – 2012 bude 1 % v Španielsku, 3 % v Poľsku, Rumunsku a na Slovensku a viac ako 5 % v štátoch Pobaltia,
- v iných odhadoch sa uvádza prírastok HDP na približne 8,5 % v prípade Írska a 19,6 % v prípade Španielska za roky 1999 – 2010, hoci tieto čísla budú vplyvom krízy nižšie. Treba tiež poznamenať, že v kalkulácii multiplikačného efektu jestvujú metodologické rozdiely.

11. Pripomína, že pákový efekt fondov spoločného strategického rámca nie je výlučne finančný, možno ho vnímať ako politickú silu pôsobiacu cez zosúladovanie miestnych a regionálnych strategických priorít s prioritami na úrovni EÚ, pričom medzi jeho ďalšie prínosy patrí upevňovanie partnerstva a zapájanie do nadnárodnej spolupráce, čo dokazuje množstvo príkladov osvedčených postupov v celej Európe. Zdôrazňuje aj cennú podporu zo strany Európskej investičnej banky v podobe rôznych druhov finančných pôžičiek pri budovaní kapacít na miestnej a regionálnej úrovni na riadenie a uplatňovanie nových a inovatívnych mechanizmov.

12. Uznáva však, že nízka miera využívania týchto fondov v niektorých častiach Európy je dôkazom existencie prekážok pri čerpaní prostriedkov z kohéznych a štrukturálnych fondov na miestnej úrovni. Upozorňuje predovšetkým na nedostatky, ktoré odhalila nedávna štúdia OECD ⁽³⁾ pokiaľ ide o administratívne mechanizmy, kapacitu a regulačný rámec v niektorých členských štátoch i nižších územných celkoch, ako aj na potrebu tieto nedostatky odstraňovať.

13. Víta úsilie Európskej komisie sprehľadniť a zjednodušiť pravidlá riadenia a realizácie projektov podporovaných z fondov spoločného strategického rámca, ako aj pravidlá vykazovania o ich priebehu, pretože týmto projektom treba pomôcť zvýšiť mieru čerpania prostriedkov z fondov. Uznáva, že je potrebné nájsť rovnováhu medzi účinnou kontrolou a dostatočnou flexibilitou, aby sa odstránila zbytočná regulačná záťaž, a preto víta smerovanie k rizikovo orientovanému prístupu k auditu.

14. Lutuje, že národným a regionálnym samosprávam, ktoré sú riadiacimi orgánmi európskych programov, sa naďalej ukladá povinnosť predbežne financovať investície. V súčasnej situácii obmedzení zo strany finančných trhov to z finančného hľadiska predstavuje ťažkú úlohu. Zavedením zásady predbežného financovania investícií by Európska únia premárnila jedinečnú príležitosť priamo financovať stimuláciu hospodárstva a štrukturálne zmeny prostredníctvom vyšších záloh umožňujúcich financovanie takým tempom, aké je potrebné na dosiahnutie návratnosti prostriedkov.

15. Považuje viacročný finančný rámec s nižším objemom finančných prostriedkov z fondov spoločného strategického rámca ako navrhla Európska komisia na obdobie rokov 2014 – 2020 za neprijateľný, pretože by to oslabilo Európsku úniu v čase, keď je najviac potrebné, aby bola silná.

16. Požaduje väčšiu transparentnosť v miestnych a regionálnych rozpočtových postupoch, aby sa jednoznačne uznal príspevok fondov spoločného strategického rámca k investičným stratégiám regiónu a aby sa v návrhoch ročného rozpočtu názorne ukázalo, ako je financovanie EÚ naplánované do rozpočtového cyklu. Vyzýva miestne a regionálne samosprávy, aby predložili príklady osvedčených postupov používaných pri takomto rozpočtovom plánovaní.

17. Zdôrazňuje obavy miestnych samospráv v celej EÚ v spojitosti s možnosťou, že štátna správa členských štátov (a regionálna samospráva) zabráni plnému využitiu právnych nástrojov v rámci nariadenia o štrukturálnych fondoch, ktoré umožňuje ďalej delegovať určitú časť realizácie a uplatňovania programu. Požaduje nápravu tohto aspektu v programoch na roky 2014 – 2020, aby sa mohli optimálne využívať nové nástroje (ako sú integrované územné investície, integrované operácie, spoločné akčné plány a miestny rozvoj riadený spoločenstvom) plánované v nariadení o návrhu spoločných ustanovení pre fondy spoločného strategického rámca.

18. Víta v tejto súvislosti správu Európskeho parlamentu z vlastnej iniciatívy o súčinnosti v rámci rozpočtu EÚ, ktorá bola schválená 15. januára 2013 a zameriava sa predovšetkým na fondy spoločného strategického rámca. Výbor si so záujmom všíma príklady miestnych iniciatív, ktorých zámerom je zjednotiť prijímateľom využívanie programov na financovanie.

19. Dôrazne podporuje výzvu, ktorú Európsky parlament adresoval Európskej komisii vo svojom uznesení k európskemu semestru pre koordináciu hospodárskych politík: plnenie priorít na rok 2012, aby sa „v nasledujúcom ročnom prieskume rastu plne zamerala na úlohu rozpočtu EÚ v procese európskeho semestra a zdôraznila jej význam tým, že poskytne faktické a konkrétne údaje o jeho podnecujúcom, katalytickom, synergickom a komplementárnom účinku na celkové verejné výdavky na miestnej, regionálnej a vnútroštátnej úrovni“.

⁽³⁾ Regulatory Capacities at Sub-National Level for the Implementation of Public Investment Strategies related to the Absorption of EU Structural Funds, Allio-Rodrigo Consulting pre OECD, jún 2012.

20. Víta ďalšiu diskusiu o rozsahu sprehľadnenia a zjednodušenia využívania programov na miestnej úrovni na základe legislatívneho rámca EÚ, pričom sa všetky snahy zamerajú na podporu projektov a iniciatív, ktoré prinášajú zásadnú zmenu. Súčasťou tohto procesu by mohlo byť preskúmanie možností vytvoriť „jednotný územný investičný fond“ (spájajúci rôzne fondy EÚ, členských štátov a nižších územných celkov), alebo zriadenie „jednotného kontaktného miesta“ na využívanie fondov s harmonizovanými pravidlami, komplexnou a zrozumiteľnou podporou, ako aj intenzívnejšie zameranie na dosiahnutie trvalých výsledkov, vďaka ktorému sa finančné prostriedky rýchlejšie dostanú ku konečnému príjemcovi a umožní sa strategickjšie uplatňovanie na miestnej úrovni. Takéto spojené programy a uplatňovanie v rámci všetkých fondov povedie k lepšej koordinácii a obmedzeniu duplicity.

21. Tvrdí, že diskusia o súčinnosti medzi rozpočtami EÚ, členských štátov a nižších územných celkov sa musí zaoberať aj súčinnosťou v rámci rozpočtu EÚ, vrátane tematických programov ako je Horizont 2020, Erasmus pre všetkých, program pre sociálnu zmenu a inováciu, nástroj na prepojenie Európy, COSME atď., ktoré priamo súvisia s úrovňou územných celkov a majú na ňu vplyv, pričom sa jednoznačne týkajú aj priorit, ako je výskum, vývoj a inovácie, vzdelávanie a odborná príprava, a tiež konkurencieschopnosť malých a stredných podnikov v rámci fondov spoločného strategického rámca.

22. Víta preto úsilie o zlepšenie legislatívneho rámca na roky 2014 – 2020, aby sa podporila táto súčinnosť, napríklad vrátane článku 55 ods. 8 nariadenia o fondoch spoločného strategického rámca, a žiada rozsiahlu propagáciu projektov/iniciatív, ktoré sa pripravujú s využitím týchto nových ustanovení s cieľom zvyšovať povedomie o dosahovaní súčinnosti v praxi.

23. Žiada Komisiu, aby podrobne objasnila, aký vplyv bude mať regulácia správy hospodárskej politiky EÚ a iných aspektov verejných financií na schopnosť miestnych a regionálnych samospráv rozhodovať o obsahu svojich rozpočtov.

24. Vyjadruje poľutovanie nad skutočnosťou, že súčasná diskusia o upevnení ekonomickej, monetárnej a politickej jednoty v hospodárskej a menovej únii aj celej EÚ je obmedzená na hlavné inštitúcie EÚ a orgány členských štátov, pričom na nižšie územné celky sa berie len malý alebo žiadny ohľad, a to napriek dosahu, ktorý by väčšia centralizácia kontrolných mechanizmov na úrovni EÚ mohla mať na rozpočtové právomoci a povinnosti nižších územných celkov a na fiškálnu decentralizáciu.

25. Vyjadruje tiež poľutovanie nad naďalej neúspešným úsilím účinne a zmysluplne zapojiť miestne a regionálne samosprávy v celej EÚ do európskeho semestra, ako to dokazuje tretia monitorovacia správa Výboru regiónov k stratégii Európa 2020, pričom pripomína, že súčinnosť medzi rozpočtovými postupmi nemožno dosiahnuť bez súčinnosti v procese tvorby politických opatrení a monitorovania.

Príprava fiškálnej únie: meniaci sa správa hospodárskych a politických záležitostí

26. Víta diskusie prebiehajúce na európskej úrovni o tom, ako rozšíriť jestvujúcu hospodársku a menovú úniu (HMÚ) zavedením integrovaného rozpočtového rámca pre EÚ s cieľom zabezpečiť udržateľnú rozpočtovú politiku v členských štátoch.

27. Konštatuje, že tieto diskusie sa vyvíjajú a mohli by mať významný dosah na spôsob, akým sa v budúcnosti bude pristupovať k súčinnosti medzi rozpočtami EÚ, členských štátov a nižších územných celkov.

28. Vyjadruje obavu, že existuje snaha o väčšiu centralizáciu právomocí a rozhodovania bez účinného zapojenia orgánov nižších územných celkov do tejto diskusie. Zároveň poznamenáva, že v správe Európskej komisie o verejných financiách v HMÚ z roku 2012 sa zdôrazňuje spoľahlivosť modelu fiškálnej federácie, v rámci ktorého sa zodpovednosť za dosahovanie príjmov, ako aj za výdavky presúva na orgány nižších územných celkov.

29. Konštatuje, že zmeny v správe ekonomických záležitostí EÚ (ktoré zaviedol európsky semester, balík šiestich legislatívnych aktov, zmluva o stabilite, koordinácii a správe) vyústili do vypracovania prísnejších pravidiel kontroly miestnych a regionálnych verejných financií na úrovni členských štátov (presunutím zodpovednosti za vyrovnaný rozpočet, tzv. zlaté pravidlo, z úrovne členského štátu na nižšie územné celky vo viacerých členských štátoch).

30. Obáva sa, že transpozícia pravidiel, ktoré sú súčasťou medzivládnych iniciatív, ako je zmluva o stabilite, koordinácii a správe (alebo fiškálna dohoda), do ústav alebo právnych predpisov členských štátov prebehla bez riadnej konzultácie s Výborom regiónov o regionálnom a miestnom rozmere týchto otázok, a zdôrazňuje, že pri ďalších krokoch smerom k fiškálnej únii je dôležité pridržovať sa metódy Spoločenstva.

31. Požaduje bezodkladné transparentnejšie a účinnejšie zapojenie orgánov nižších územných celkov s rozpočtovými právomocami do prebiehajúcich diskusií na tieto témy, ako aj oficiálnu účasť Výboru regiónov na možných následných úpravách zmluvy.

32. Poukazuje na úplne odlišný prístup v histórii fiškálnej federácie USA a pri prvých krokoch k európskej fiškálnej únii. USA si zvolili cestu, v rámci ktorej federálna vláda neustanovuje a nepresadzuje pravidlá vyrovnanosti rozpočtu jednotlivých štátov (to isté platí zo strany štátov voči obciam): štáty prijímajú tieto pravidlá samostatne a uplatňujú ich nezávisle od federálnej vlády, pričom sú si vedomé jej zásady neposkytovať žiadne záchranné balíky. Výsledkom je plná zodpovednosť príslušnej

úrovne vlády, keďže ide o vnútornú záležitosť správneho celku. Naopak v EÚ je zabrzdzenie zadlžovania centrálné ustanovené a Súdny dvor ho presadzuje, pričom možnosť, že by členský štát resp. obec v členskom štáte zbankrotovali sa zdá byť a priori vylúčená.

33. Domnieva sa preto, že vysoká miera závislosti a vzájomného ovplyvňovania ekonomík a rozpočtových politík eurozóny vyvoláva potrebu vytvoriť fiškálnu kapacitu, ktorá môže v rámci integrovaného rozpočtového rámca pre EÚ uľahčiť prispôbovanie sa hospodárskym otarasom.

34. Podporuje ďalšie preskúvanie myšlienky flexibilnej rezervy v rozpočte EÚ ako jedného z prístupov k vytvoreniu fiškálnej kapacity v súvislosti s integrovaným rozpočtovým rámcom pre EÚ. Takýto mechanizmus by pri dodržaní rozpočtových zásad ročnej platnosti a transparentnosti mohol umožniť presunúť nevyčerpané prostriedky z určitých rozpočtových položiek na podporu iných činností, namiesto ich automatického vrátenia členským štátom, čo by bolo v súlade s uznesením Európskeho parlamentu k VFR z 13. júna a 23. októbra 2012.

35. Poznomenáva však, že ozajstná fiškálna únia nemôže existovať bez definície práv a povinností jednotlivých úrovní správy (fiškálna federácia), jednoznačnejšieho vzťahu medzi zosúladením politiky a rozpočtovým rozhodovaním, a ani bez ambicióznejšej vízie ako pomocou vhodných mechanizmov koordinácie zvýšiť súčinnosť medzi rozpočtami EÚ, členských štátov a obcí resp. regiónov.

36. Vyzýva Európsku komisiu, aby v prvom polroku 2013 vydala zelenú knihu zameranú na tieto otázky i ďalšie aspekty spomínané v tomto stanovisku.

Základné zásady, ktoré treba dodržiavať v úsilí o vytvorenie väčšej súčinnosti

37. Požaduje vytvoriť základný súbor zásad, ktoré treba dodržiavať v úsilí o dosiahnutie súčinnosti v oblasti rozpočtu, vrátane:

— **fiškálnej autonómie:** jednoznačného stanovenia úloh a zodpovedností jednotlivých rozpočtových orgánov na úrovni EÚ, členských štátov a nižších územných celkov, vrátane jasnej úlohy a odôvodnenia zásahov v oblasti politiky a financovania EÚ, rešpektovania zásad subsidiarity a rozpočtových práv miestnych a regionálnych samospráv

(ich úlohy pri rozhodovaní a kontrole), t. j. ich demokratickej zodpovednosti voči voličom, a zabezpečenia autonómie každej úrovne správy v stanovovaní priorít a čerpaní rozpočtu,

— **transparentnosti:** zabezpečenia transparentnosti v rozpočtových postupoch na všetkých úrovniach správy (vrátane jednoznačného určenia zdrojov financovania EÚ v rámci štátnych rozpočtov a rozpočtov nižších územných celkov), a prípadne aj zaistenia dostupnosti údajov na úrovni EÚ týkajúcich sa prehľadov o čerpaní prostriedkov z európskych programov financovania na regionálnej úrovni,

— **zjednodušenia postupov:** ujasnenia, ako sú priority a financovanie na úrovni EÚ, členských štátov a nižších územných celkov zosúladené s dohodnutými prioritami EÚ, prijatia záväzku usilovať sa odstrániť nedostatky (administratívne, regulačné a politické zjednodušenie) v záujme dosiahnutia väčšej súčinnosti v rozpočtoch resp. politike, a predchádzania vzniku ďalšej administratívnej záťaže,

— **partnerstva:** zaviazania sa k prístupu založenom na partnerstve vychádzajúce z rovnocenného partnerstva medzi rôznymi úrovňami správy (EÚ, členské štáty, nižšie územné celky) podporovaného formálnymi a neformálnymi mechanizmami, ktoré stimulujú spoluprácu, napr. vrátane rozšírenia jestvujúceho dialógu medzi Európskym parlamentom a národnými radami členských štátov o zástupcov zákonodarných orgánov nižších územných celkov.

38. Za úlohu rozpočtu EÚ (v súčasnosti) považuje i) financovanie ústredných spoločných oblastí politiky EÚ, ako je poľnohospodárstvo a rybné hospodárstvo, a ii) podporu ďalších dohodnutých politických zámerov a cieľov EÚ v rámci právomocí, o ktoré sa delí s členskými štátmi, vrátane politiky súdržnosti a to prostredníctvom strednodobých investícií. Takéto zásahy sa navyše opierajú o zavedené koncepcie prínosu intervencie EÚ, doplnkovosti podporovanej činnosti a pákového a multiplikačného efektu zásahu EÚ.

39. V kontexte vývoja diskusie o upevnení hospodárskej, menovej a fiškálnej únie víta ďalšiu analýzu a objasnenie možných dôsledkov tohto vývoja pre úlohu a odôvodnenie zásahov EÚ, ako aj ich väzbu na rozpočtové postupy členských štátov a nižších územných celkov.

40. Domnieva sa, že lepšia vertikálna koordinácia rozpočtových politík by viedla k väčšej súčinnosti v oblastiach, v ktorých rešpektuje a posilňuje subsidiaritu, doplnkovosť, európsky prínos a výhody úspor z rozsahu⁽⁴⁾. Ako taká je teda úplne zlučiteľná so zásadou subsidiarity zakotvenou v zmluvách EÚ.

⁽⁴⁾ Štúdiá Európskeho parlamentu z roku 2010: Vytváranie väčšej súčinnosti medzi európskym a vnútroštátnymi rozpočtami.

Problémy pri dosahovaní väčšej vertikálnej súčinnosti

41. Zdôrazňuje význam dostupnosti presných a spoľahlivých údajov a analýz na úrovni EÚ, ktoré sa týkajú verejných financií a rozpočtových postupov až po úroveň nižších územných celkov.

42. Konštatuje zložitosť problémov pri dosahovaní súčinnosti, ktoré spôsobuje heterogenosť štruktúr nižších územných celkov v EÚ.

43. Víta skutočnosť, že po prvýkrát je súčasťou správy Európskej komisie o verejných financiách v HMÚ z roku 2010 aj kapitola venovaná fiškálnej decentralizácii v EÚ a žiada Európsku komisiu, aby každoročné aktualizácie tejto správy obsahovali kapitolu o financiách členských štátov a nižších územných celkov.

44. Víta ďalšie výskumné štúdie zamerané na verejné financie a objem verejných investícií, ako aj na dosah sociálnej, hospodárskej a fiškálnej krízy na úrovni nižších územných celkov, a to najmä správu DEXIA Crédit Local (DCL)/CEMR a štúdie OECD.

45. Všíma si však relatívny nedostatok informácií o miestnych a regionálnych verejných financiách v EÚ, a všeobecnejšie nedostatok informácií o súčinnosti medzi rozpočtami EÚ, členských štátov a nižších územných celkov.

46. Vyzýva Európsku komisiu, aby sa ďalej usilovala riešiť tento nedostatok a navrhuje vytvoriť európsku vysokoškolskú výskumnú sieť s cieľom rozvíjať odborné znalosti v tejto dôležitej oblasti. Okrem toho Komisiu žiada, aby podporila výmenu skúseností s projektmi medzi rôznymi miestnymi a regionálnymi samosprávami a podnecovala šírenie osvedčených postupov, ktoré súvisia so súčinnosťou dosiahnutou medzi štátnou úrovňou a nižšími úrovňami v členských štátoch Európskej únie.

47. Uznáva existenciu viacerých nedostatkov v spojitosti s rozpočtovými postupmi a cyklami v EÚ, ktoré ešte prehľbuje rôznorodosť rozpočtových procesov na úrovni nižších územných celkov. Rozpočtové cykly v členských štátoch a nižších územných celkoch nie sú zharmonizované s rozpočtovým cyklom EÚ, ktorý sa zhoduje s kalendárnym rokom. Príprava rozpočtov na miestnej a regionálnej úrovni je navyše prevažne založená na ročných cykloch, a nie na viacročnom plánovaní, ktoré je typické pre rozpočtový rámec EÚ.

48. Žiada Európsku komisiu, aby zvažila prínosy a praktické aspekty (a tiež potenciálne administratívne problémy/náklady) väčšej harmonizácie rozpočtových cyklov v rámci EÚ, ako aj propagácie a podpory využívania strednodobých rozpočtových rámcov na úrovni nižších územných celkov (v súlade s opatreniami, ktoré zavádza balík šiestich legislatívnych aktov), vrátane objasnenia, ako by sa to dalo zladit' s ročným cyklom európskeho semestra.

49. Berie na vedomie prebiehajúce rokovania o návrhoch týkajúcich sa európskeho systému národných a regionálnych účtov v EÚ [COM(2010) 774 final] a vyslovuje poľutovanie nad slabou porovnatel'nosťou (z hľadiska štruktúry, zrozumiteľnosti a obsahu) miestnych a regionálnych rozpočtov v EÚ, ako aj nedostatočnou harmonizáciou na úrovni EÚ, čo sťažuje vykonanie zmysluplných porovnaní a analýz.

50. Konštatuje, že článok 3 smernice 2011/85/EU, ktorá je jedným zo šiestich legislatívnych aktov, poveruje členské štáty zaviesť štandard ESÚ 95 do svojich štátnych systémov verejného účtovníctva a zabezpečiť, „že fiškálne údaje za všetky subsektory verejnej správy sú včas a pravidelne verejne dostupné“. Lutuje, že veľká väčšina členských štátov bola proti návrhu Eurostatu doplniť niekoľko nových ukazovateľov týkajúcich sa verejných investícií na regionálnej úrovni NUTS 2.

51. Víta skutočnosť, že Eurostat v súčasnosti posudzuje, či je vhodné využívať harmonizované normy verejného účtovníctva pre rôzne úrovne správy v celej EÚ s cieľom zvýšiť súčinnosť medzi rozpočtom EÚ, štátnymi rozpočtami a rozpočtami nižších územných celkov.

52. Zdôrazňuje, že je potrebné podľa možností zlepšiť štandard ESÚ 95 pre miestne a regionálne samosprávy v súvislosti s otázkou nákladov na pôžičky. Pri účtovnej metóde ESÚ 95 sa finančné operácie (a teda požičiavanie) posudzujú naozaj odlišne a penalizujú sa miestne a regionálne samosprávy, ktoré chcú v snahe o vyrovnaný rozpočet investovať. Pri ESÚ 95 sa do úvahy berú len operácie uskutočnené v danom finančnom roku, čo miestnym a regionálnym samosprávam neumožňuje kompenzovať dočasný deficit spojený s investíciami čerpaním rezerv alebo prevedením rozpočtových prebytkov do ďalšieho obdobia. Tieto miestne a regionálne samosprávy by museli svoje investície v plnej miere financovať z vlastných zdrojov, aby v rozsahu svojho rozpočtového rámca dosiahli vyrovnaný rozpočet.

53. Konštatuje, že členské štáty, ktoré formálne zapojili miestne a regionálne samosprávy do prípravy rozpočtu (vnútroštátneho paktu stability napríklad v Belgicku, Španielsku alebo Rakúsku) vo všeobecnosti vytvorili mechanizmy, ktoré robia štandard ESÚ 95 pružnejším, aby tak samosprávam poskytli priestor na investície, ktoré môžu mať napríklad podobu viacročných úprav rozpočtových zámerov alebo systémov čiastočných odchýlok od zámeru investičných výdavkov s cieľom zohľadniť investičný cyklus.

54. Požaduje preto, aby sa táto otázka vyriešila na úrovni EÚ harmonizáciou pravidiel, ktorá zvýši flexibilitu štandardu ESÚ 95 a umožní tak miestnym a regionálnym orgánom investovať, pričom dodržia požiadavky Paktu stability a rastu týkajúce sa riadneho hospodárenia s verejnými financiami.

55. Žiada, aby sa vo väčšej miere využívali nové inovatívne mechanizmy financovania, ako sú pôžičky a ďalšie „revolvingové fondy“, a upozorňuje aj na príležitosti, ktoré poskytujú verejno-súkromné partnerstvá. Požaduje tiež, aby EIB stimulovala tvorivé a inovatívne investície na úrovni územných celkov a víta opatrenia v rámci programovacieho obdobia 2014 – 2020, vrátane fondov spoločného strategického rámca, ktoré tieto aktivity ďalej podporujú.

56. Konštatuje, že prístup k finančným trhom sa v rámci EÚ značne líši a v určitých častiach Európy nie je pre miestne a regionálne samosprávy dostatočne rozvinutý, preto je potrebné to riešiť na úrovni EÚ.

57. So záujmom očakáva ďalšie diskusie o možnostiach uplatnenia ďalších inovatívnych nástrojov na úrovni EÚ zameraných na podnecovanie investícií a podporu solidarity s cieľom pomôcť Európe dostať sa z krízy, vrátane dlhopisov na projekty EÚ a európskych dlhopisov.

V Bruseli 31. januára 2013

Predseda
Výboru regiónov
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
