

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Projekt budżetu UE na 2016 rok

(2015/C 423/09)

Sprawozdawca:	Uno SILBERG (EE/EA), radny gminy Kose
Dokument źródłowy:	Projekt budżetu ogólnego Unii Europejskiej na rok budżetowy 2016 – Ogólne wprowadzenie – Ogólne zestawienie dochodów – Ogólne zestawienie dochodów i wydatków według sekcji
	COM(2015) 300 final

I. UWAGI OGÓLNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Zwraca uwagę, że jest to już trzecia opinia z inicjatywy własnej w sprawie rocznej procedury budżetowej UE. Przedmiotem analizy jest w szczególności sekcja III projektu budżetu UE, z wyjątkiem wydatków administracyjnych w dziale V.
2. Ponownie podkreśla, że proces sporządzania rocznego budżetu UE – zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności – wywiera zarówno bezpośredni, jak i pośredni wpływ na budżety władz lokalnych i regionalnych. Wnosi to istotny i dodatkowy wkład w realizację ich zadań i pomaga dostosować się do nowych wyzwań w terenie.
3. Podkreśla decydującą rolę budżetu UE w pobudzaniu inwestycji, które powodują efekt dźwigni i uzupełniają finansowanie publiczne i prywatne na poziomie krajowym i niższym niż krajowy, przyczyniając się do poprawy konkurencyjności oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE.
4. Zauważa, że w sytuacji trudnych warunków gospodarczych i ograniczonych zasobów finansowych należy położyć nacisk na racjonalizację wydatków i wyniki budżetu UE, zamiast na absorpcję i zgodność budżetu. Przyjmuje z zadowoleniem starania KE dotyczące skoncentrowania się na konkretnych wynikach o wyższej europejskiej wartości dodanej w oparciu o zwiększenie dźwigni finansowej funduszy UE oraz intensywniejsze wysiłki na rzecz uproszczenia.
5. Z zadowoleniem przyjmuje projekt budżetu na rok 2016 oraz jego priorytety, które są zgodne z nowym programem Komisji Europejskiej przewidującym wspieranie naprawy gospodarczej za pośrednictwem inwestycji w tworzenie miejsc pracy, pobudzanie wzrostu gospodarczego i zwiększanie wiedzy oraz stanowią odpowiedź na ostatnie wydarzenia, takie jak kryzys migracyjny i niestabilna sytuacja w regionach sąsiadujących z UE.
6. Krytykuje fakt, że znaczne opóźnienia w rozpoczęciu nowych programów w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 – będące wynikiem późnego zatwierdzenia programów operacyjnych – będą miały negatywne skutki na terytorium władz lokalnych i regionalnych. Nalega, aby na szczeblu instytucji europejskich i krajowych zostały podjęte wszystkie niezbędne środki we współpracy z władzami regionalnymi i lokalnymi w celu nadrobienia opóźnień we wdrażaniu nowego finansowania ze środków UE.
7. Zauważa, że projekt budżetu UE na rok 2016 przewiduje kwotę 153,5 mld EUR w środkach na zobowiązania (o 5,3 % mniej niż w 2015 r.) i 143,5 mld EUR w środkach na płatności (o 1,6 % więcej w stosunku do budżetu na rok 2015).
8. Zwraca uwagę na fakt, że chociaż środki na zobowiązania uległy zmniejszeniu, poziom środków na płatności pozostaje dość stabilny w ujęciu realnym w stosunku do 2015 r. i obejmuje środki służące stopniowemu zmniejszaniu zaległości w spłacie zaległych roszczeń z ostatniego roku budżetowego, które sięgnęły 24,7 mld EUR na koniec 2014 r.

9. Z zadowoleniem przyjmuje opracowanie szczegółowego harmonogramu płatności będącego wynikiem porozumienia, niemniej wyraża zaniepokojenie, że brak środków na płatności będzie miał szkodliwe skutki dla beneficjentów – zwłaszcza dla władz lokalnych i regionalnych, które stoją obecnie w obliczu wielu wyzwań gospodarczych i społecznych. Zwraca ponadto uwagę, że różnica 10 mld EUR między zobowiązaniami a płatnościami nie rozwiąże strukturalnego problemu zaległości w spłacie zaległych wniosków o płatność, którego należy się spodziewać pod koniec okresu programowania. Jednocześnie krytykuje niewielkie do tej pory zaangażowanie KR-u w proces analityczny.

10. Zastanawia się, czy w przypadku opóźnień w płatnościach Komisji na rzecz kierowników projektów nie powinny być stosowane odsetki za zwłokę.

11. Podkreśla gotowość KR-u do wzięcia udziału w debacie na temat reformy systemu zasobów własnych UE. Niezbędna jest gruntowna przebudowa systemu, ponieważ jego obecne niedostatki prowadzą do przeciągania się negocjacji budżetowych i stanowią istotę problemu zaległych płatności. Jedynym wiarygodnym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie rzeczywistego mechanizmu zasobów własnych UE.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

Procedura budżetowa

12. Podkreśla, że budżet UE ma bezpośredni wpływ na władze lokalne i regionalne, ponieważ są one beneficjentami niektórych programów i jednocześnie instytucjami zarządzającymi niektórymi programami.

13. Zaznacza, że w wyniku kryzysu finansowego i gospodarczego oraz ograniczeń budżetowych budżet UE stał się jeszcze bardziej istotny, gdyż z jego pomocą wspierane są także programy i projekty inwestycji publicznych oraz prywatnych, które byłyby trudne lub niemożliwe do sfinansowania podczas takich kryzysów, a które pomagają przetrwać kryzys.

14. Domaga się, aby, w oparciu o postanowienia art. 36 załącznika do porozumienia międzyinstytucjonalnego dotyczącego wieloletnich ram finansowych (WRF), w trakcie bieżącego roku budżetowego oraz w kolejnych latach KR uczestniczył w posiedzeniach międzyinstytucjonalnych poświęconych aktualnej sytuacji i perspektywom wykonania budżetu.

15. Podkreśla utrzymywanie się nadmiernej luki między środkami na zobowiązania a pułapami określonymi w WRF – w kontekście polityki oszczędnościowej i znacznego ograniczenia inwestycji publicznych oraz prywatnych – w odniesieniu do finansowania działań mających na celu tworzenie miejsc pracy, walkę z bezrobociem, rozwiązanie problemów dotyczących migracji lub zmniejszenie dysproporcji regionalnych.

16. Wyraża szczególne zaniepokojenie z powodu ograniczonych rozmiarów rezerwy na nieprzewidziane wydatki w budżecie na rok 2016, w szczególności w kontekście kosztów zarządzania kryzysem migracyjnym w Europie, które zgodnie z planem Komisji dotyczącym rozdzielenia 160 tys. osób ubiegających się o azyl w całej Unii i udzielenia pomocy w wysokości 6 000 EUR na osobę powinny wynieść co najmniej 1 mld EUR.

Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

17. Podkreśla, że światowa konkurencyjność gospodarki UE musi ulec poprawie poprzez rozwijanie inteligentnej gospodarki sprzyjającej włączeniu społecznemu. Przyjmuje zatem z zadowoleniem fakt, że w projekcie budżetu w dziale Ia przewiduje się wzrost środków na zobowiązania o 7,8 % w porównaniu z 2015 r., w celu zwiększenia konkurencyjności, pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy.

18. Podkreśla swoje zalecenie, przedstawione już w opinii w sprawie projektu budżetu na rok 2015⁽¹⁾, dotyczące utworzenia specjalnej linii budżetowej na rzecz pomocy technicznej dla makroregionu adriatycko-jońskiego oraz makroregionu alpejskiego, na wzór linii budżetowej utworzonej w 2014 r. na rzecz makroregionów Morza Bałtyckiego i Dunaju, w wysokości 2,5 mln EUR na zobowiązania i płatności.

⁽¹⁾ COR-2014-01750-00-00-AC.

Plan inwestycyjny i elastyczność

19. Zwraca uwagę na fakt, że projekt budżetu zawiera nowe elementy niewystępujące w poprzednich budżetach, takie jak EFIS, wprowadzony po raz pierwszy zgodnie z przepisami art. 14 rozporządzenia w sprawie WRF łączny margines na zobowiązania czy środki tymczasowe umożliwiające wykorzystanie elastyczności w finansowaniu nowych inicjatyw w ramach działu III.

COSME, program „Horyzont 2020” i strategia „Europa 2020”

20. Przypomina, że COSME pozostaje jedynym programem UE ukierunkowanym na poprawę konkurencyjności i MŚP, oraz wyraża zaniepokojenie zmniejszeniem środków na zobowiązania w stosunku do projektu budżetu na rok 2015.

21. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że część łącznego marginesu na zobowiązania i niewykorzystane środki zostaną przeznaczone na sfinansowanie EFIS oraz że zgodnie z zaleceniami KR-u ograniczono cięcia w ramach programów „Horyzont 2020” i instrumentu „Łącząc Europę”.

22. Uważa, że w długim okresie ograniczenie badań o znaczeniu strategicznym może mieć poważne negatywne skutki, w związku z czym sprzeciwia się zmniejszeniu środków na zobowiązania zaproponowanemu w odniesieniu do programu „Horyzont 2020”. Pozytywny w tym kontekście jest jednak fakt, że środki na płatności dla programu „Horyzont 2020” mają wzrosnąć o 10,45 %.

23. Docenia fakt, że w budżecie znalazło się więcej środków na zaawansowane badania w dziedzinie bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonego rolnictwa i gospodarki ekologicznej. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, aby w ramach programu „Horyzont 2020” umożliwić dodatkowe finansowanie badań i innowacji z uwzględnieniem potencjału sektora publicznego i prywatnego.

24. Zauważa, że wiele małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw nadal nie ma zdolności finansowej umożliwiającej prowadzenie badań naukowych, co sprawia, że wykorzystuje się mniej środków przyznanych na ten cel.

25. Wyraża zaniepokojenie z powodu zmniejszenia środków na zobowiązania dla strategii „Europa 2020” o 2,5 % w stosunku do 2015 r. Dalsze cięcia środków przeznaczonych na zobowiązania utrudniają osiągnięcie celów strategii „Europa 2020”.

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

26. Podkreśla, że możliwe jest uzyskanie jednolitego modelu przychodów państw członkowskich UE poprzez zastosowanie zintegrowanego modelu budżetowego, w którym więcej będzie się inwestowało we współpracę międzypaństwową w dziedzinie badań i rozwoju. Punktem wyjścia powinny być potrzeby przedsiębiorców w regionach, co z kolei przyczyni się do poprawy konkurencyjności, rozwoju regionalnego i zwiększenia dochodów obywateli.

27. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że finansowanie programów i działań, które mają się rozpocząć w 2016 r., zostało zatwierdzone i potwierdzone. Programy w ramach polityki spójności współfinansowanej przez państwa członkowskie (EFS, EFRG, EFRR, Fundusz Spójności) zostały zatwierdzone, zaś środki na zobowiązania dostępne w związku z opóźnieniami występującymi w poprzednich okresach są obecnie wykorzystywane. Jednocześnie wyraża nadzieję, że Komisja zapewni pełne wykorzystanie środków przeznaczonych na te programy.

28. Wyraża nadzieję, że poprawi się ogółem zdolność Komisji do realizacji płatności i że niezbędne inwestycje dotrą w odpowiednim czasie do grup docelowych.

29. Zwraca uwagę na fakt, że w państwach członkowskich UE potrzebna jest dyscyplina budżetowa, i wzywa Komisję Europejską, aby zachęcała do korzystania z funduszy EFSI w celu osiągnięcia ożywienia gospodarczego, z położeniem nacisku na inwestycje, konsolidację fiskalną i reformy strukturalne. Przypomina w tym kontekście ważną rolę polityki spójności jako głównej polityki inwestycyjnej UE mającej na celu zmniejszanie różnic między regionami Europy poprzez wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

30. Wzywa Komisję Europejską do przestrzegania jej własnych przepisów dotyczących sprawozdawczości finansowej. Podkreśla, że obecnie obowiązki sprawozdawcze stanowią obciążenie administracyjne i są czasochłonne. Apeluje zatem o uproszczenie systemu sprawozdawczości.

Zrównoważony wzrost gospodarczy: zasoby naturalne

31. Wyraża obawy z powodu niewystarczających środków finansowych w dziale II, udostępnionych w celu zrównoważenia strat w dochodach rolników w państwach członkowskich UE, które powstały na skutek gwałtownego spadku cen produktów rolnych w wyniku niskich cen skupu, zniesienia kwot mlecznych, pomoru świń w Europie oraz rosyjskich sankcji, oraz z powodu braku jakiegokolwiek (bezpośredniej) pomocy mającej poprawić sytuację w tym zakresie.

32. Zwraca uwagę, że z objaśnień do budżetu wynika, że w dziale II zmniejszono środki na złagodzenie skutków rosyjskich sankcji. Jednocześnie nie zgadza się z opinią, iż sytuacja na rynku stwarza duże szanse, a klimat rynkowy jest sprzyjający.

33. Jest zdania, że rezerwa wynikająca z różnicy pomiędzy środkami na zobowiązania dla Europejskiego Funduszu Gwarancji Rolnej (EFGR) a dopuszczalnym pułapem (ok. 1,7 % zobowiązań funduszu) nie jest wystarczająco jasno uzasadniona. Na szczeblu lokalnym oczekuje się gotowych planów działania, z których wynika, kiedy i w jakich okolicznościach (np. w przypadku wystąpienia kryzysów lub zarządzania środkami antykryzysowymi) rezerwa ta może być wykorzystana.

34. Wyraża ubolewanie z powodu niewystarczających środków, które Komisja Europejska proponuje jako rezerwę na wypadek kryzysu w rolnictwie, oraz z powodu niedostatecznego zwiększenia środków na Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w stosunku do środków na zobowiązania przewidzianych w budżecie na 2015 r.

35. Ocenia w sposób krytyczny tendencje dotyczące wskaźnika absorpcji środków z programów na lata 2007–2013 i zastanawia się, czy założenia Komisji Europejskiej nie są zbyt optymistyczne.

36. Obawia się, że w niektórych przypadkach państwa członkowskie mogą decydować się na przyspieszoną wypłatę środków, by nie stracić przydzielonych funduszy, co zwiększa ryzyko nieprawidłowości, które mogą prowadzić do korekt finansowych; ponadto obawia się, że istnienie środków niewykorzystanych na koniec okresu programowania będzie oznaczać automatyczne umorzenie.

37. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne, jako główni beneficjenci, poniosłyby największy ciężar w wypadku nieprawidłowości i umorzeń, gdyż wzrosłyby ich obciążenia finansowe.

38. Wzywa do lepszego planowania finansowego na wszystkich poziomach oraz do podjęcia wysiłków, które pozwoliłyby uniknąć mechanicznego planowania środków na zobowiązania i środków na płatności przez Komisję Europejską.

Bezpieczeństwo i obywatelstwo

39. Podkreśla znaczenie zobowiązań przewidzianych w projekcie budżetu UE na rok 2016 i popiera ich dalsze zwiększenie w odpowiedzi na ostatnie wydarzenia, które pociągają za sobą nowe, trudniejsze i bardziej kosztowne zadania, takie jak kryzys migracyjny i nowe problemy w regionach sąsiednich. Popiera odpowiednie uruchomienie instrumentu elastyczności. Obawia się jednak, że proponowane zwiększenie może okazać się niewystarczające i że potrzebne będą jeszcze większe zasoby.

Europa w świecie

40. Jest zdania, że w kontekście zwalczania przyczyn kryzysu budżet UE na 2016 r. musi być dowodem zdecydowanego dążenia UE do odegrania aktywniejszej i bardziej niezawodnej roli międzynarodowej oraz uwzględniania zarówno lokalnych i regionalnych, jak i globalnych interesów i obowiązków.

Kolejne kroki

41. Wzywa do szybszego przedstawienia, a następnie do przyjęcia istotnych wniosków ustawodawczych na następny okres programowania (po 2020 r.). Wynikające z trudnych negocjacji opóźnienia w przyjęciu wieloletnich ram finansowych oraz rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów i innych rozporządzeń szczegółowych dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych spowodowały spowolniony rozruch okresu programowania 2014–2020 i były jedną z najważniejszych przyczyn wzrostu zobowiązań pozostających do realizacji (RAL). Komitet Regionów będzie się starał aktywnie uczestniczyć we wczesnych etapach dyskusji poświęconej przyszłości polityki spójności po 2020 r. i w odpowiednim czasie przedstawi swój wkład w tym zakresie.

42. Podkreśla znaczenie prac Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych i jej pierwszego sprawozdania oceniającego, w którym proponuje się przeanalizowanie kwestii zasobów własnych z możliwie wielu perspektyw.
43. Podkreśla swoją gotowość do udziału w debacie na temat reformy systemu zasobów własnych UE. Stoi na stanowisku, że gruntowna reforma jest bezwzględnie konieczna, ponieważ niedostatki obecnego systemu już stwarzają problemy podczas negocjacji budżetowych i należy się spodziewać jeszcze większych problemów, takich jak niekorzystny wpływ niezrealizowanych i zaległych płatności na współfinansowanie projektów inwestycyjnych na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym.
44. Zapoczątkował we właściwym czasie wstępną debatę w sprawie planowania działań dotyczących kolejnego okresu programowania rozpoczynającego się w 2020 r., które wpływają w sposób bezpośredni i natychmiastowy na budżety lokalne i regionalne i uwzględniają zmieniające się potrzeby. W ten sposób powinno się uniknąć problemów, które wystąpiły w poprzednich okresach programowania, a zwłaszcza na początku okresu programowania 2014–2020.

Bruksela, dnia 14 października 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Markku MARKKULA
