

**Mnenje Odbora regij – Ustvarjanje večjih sinergij med proračunom EU ter nacionalnimi in podnacionalnimi proračuni**

(2013/C 62/07)

## ODBOR REGIJ

- poudarja, da so lokalne in regionalne oblasti odgovorne za precejšen delež javnih izdatkov v Evropi, da so javne naložbe na podnacionalni ravni pretežno usmerjene v številne ključne prednostne panoge, ki so odločilne za uspeh strategije Evropa 2020, zato poziva k temu, da se nameni večja politična pozornost ustvarjanju sinergij med proračunom EU, proračuni držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti;
- ugotavlja, da morata biti proračun EU in Evropska investicijska banka kljub razmeroma majhnemu obsegu glavni vzvod pri spodbujanju naložb po vsej EU;
- pozdravlja sedanje razprave na evropski ravni o tem, kako sedanjo ekonomsko in monetarno unijo dopolniti z uvedbo celostnega proračunskega okvira za EU, in meni, da je zaradi velike soodvisnosti in medsebojnih vplivov med gospodarstvi držav članic euroobmočja in njihovimi proračunskimi politikami treba nujno razviti fiskalno zmogljivost, ki bi omogočala lažje prilagajanje na gospodarske pretese;
- vendar hkrati izraža zaskrbljenost, ker je v teh razpravah zaznati težnje k večji centralizaciji pristojnosti in odločanja brez dejanskega vključevanja podnacionalnih oblasti, in ugotavlja, da resnična fiskalna unija ni možna brez opredelitve pravic in odgovornosti različnih ravni upravljanja (fiskalni federalizem), jasnejše povezave med političnim usklajevanjem in proračunskimi odločitvami ter ambiciozne vizije o tem, kako z ustreznimi mehanizmi usklajevanja okrepiti navpične sinergije med proračunom EU ter nacionalnimi in lokalnimi/regionalnimi proračuni;
- pozdravlja dejstvo, da je v poročilu Evropske komisije o javnih financah v EMU za leto 2012 prvič posebno poglavje o fiskalni decentralizaciji v EU, ter Komisijo poziva, naj v prihodnje letne izdaje tega poročila vključi takšno poglavje o stanju javnih financ na podnacionalni ravni;
- poziva Evropsko komisijo, naj razmisli o prednostih in praktičnih vidikih (ter možnih upravnih izzivih/stroških) večje uskladitve proračunskih ciklov v EU ter spodbujanja uporabe srednjeročnih proračunskih okvirov (MTBF) na podnacionalni ravni;
- poziva Evropsko komisijo, naj objavi zeleno knjigo, v kateri bo obravnavala navedena vprašanja.

**Poročevalec**

Rhodri Glyn THOMAS (UK/EA), član nacionalne skupščine Walesa

**I. POLITIČNA PRIPOROČILA**

## ODBOR REGIJ

**Uvod**

1. poudarja, da so lokalne in regionalne oblasti odgovorne za precejšen delež javnih izdatkov v Evropi, saj so leta 2011 izdatki podnacionalne ravni znašali 16,7 % BDP in 34 % vseh javnih izdatkov v Evropi (11,9 % (272,2 milijarde EUR) oz. 24,3 % so znašali samo izdatki javnega sektorja na lokalni ravni) ter približno dve tretjini neposrednih naložb v Evropi v letu 2011 <sup>(1)</sup>;

2. ugotavlja, da so javne naložbe na podnacionalni ravni pretežno usmerjene v številne ključne prednostne panoge, ki so odločilne za uspeh strategije Evropa 2020, kot so gospodarstvo, izobraževanje, okolje, stanovanja in komunala, kar pomeni, da bodo varčevalni ukrepi (26 % v Združenem kraljestvu, več kot 30 % v Španiji) vplivali na doseganje ciljev iz te strategije (v Walesu na primer so se sredstva za kapitalne naložbe zmanjšala za 42 %);

3. zato poziva k temu, da se nameni večja politična pozornost ustvarjanju sinergij med proračunom EU, proračuni držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti, ki so usmerjeni v uresničevanje dogovorjenih prednostnih nalog EU, predvsem strategije Evropa 2020. Pri tem ponavlja ugotovitve iz študije Evropskega parlamenta iz leta 2010, da je "v splošnem [...] sinergije med strateškimi cilji politik EU in proračunskimi politikami zelo malo" in da "nacionalni proračuni le redko navajajo prispevke k doseganju ciljev lizbonske strategije [strategije Evropa 2020] ali drugih strategij EU" <sup>(2)</sup>;

4. poudarja, da sta zaradi mnogih varčevalnih ukrepov na ravni držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti, ki jih narekuje sedanja kriza, in ker ti ukrepi močno omejujejo javne izdatke, boljši "učinkovitost in uspešnost" pomemben politični cilj;

5. pozdravlja, da je v sklepih Evropskega sveta poudarjeno, da je treba v preventivnem delu Pakta za stabilnost in rast izkoristiti "možnosti, ki jih ponuja obstoječi fiskalni okvir EU, da se uravnotežijo produktivne potrebe po javnih naložbah in cilji na področju fiskalne discipline". Ta cilj je še toliko bolj aktualen, če upoštevamo nedavne ugotovitve Mednarodnega denarnega sklada, da so bili tako imenovani fiskalni multiplikatorji, ki merijo učinek proračunske konsolidacije na rast, občutno večji, kot pa so analitiki pričakovali v času dolžniške

krize. Odbor zato pričakuje, da bo Komisija v napovedanem sporočilu o kakovosti javne porabe to vprašanje še dodatno obravnavala, med drugim tudi vprašanje ločitve *tekoče porabe* in *naložb* pri izračunu proračunskega primanjkljaja, da javne naložbe, ki imajo dolgoročno pozitiven učinek, ne bi štele za negativne;

6. poudarja, da razprave o sinergijah nikakor ne smejo biti izgovor za zmanjšanje predlaganih sredstev za večletni finančni okvir ali za "ponovno nacionalizacijo" financiranja elementov proračuna EU (npr. strukturnih skladov v t. i. "bogatejših" državah članicah) ali upravičevanje makroekonomske pogojenosti.

## ODBOR REGIJ

**Sinergije med proračunom EU ter lokalnimi in regionalnimi proračuni**

7. ponavlja, da proračun EU pomeni le majhen delež (približno 2 %) vseh javnih izdatkov v EU in da ne zadošča za izvedbo v prihodnost usmerjenih neposrednih naložb v vrednosti 1 800 milijard EUR, ki so potrebne v skladu z vodilnimi pobudami iz strategije Evropa 2020 (kot je zapisano v poročilu Evropskega parlamenta o predlogih za večletni finančni okvir). Zato je treba za doseg splošnih ciljev iz strategije Evropa 2020 učinkovito mobilizirati javno in zasebno financiranje na nacionalni in podnacionalni ravni, vključno s financiranjem s posojili in spodbujanjem javno-zasebnih partnerstev;

8. ugotavlja, da morata biti proračun EU in Evropska investicijska banka kljub razmeroma majhnemu obsegu glavni vzvod pri spodbujanju naložb po vsej EU, predvsem (čeprav ne izključno) prek skladov skupnega strateškega okvira, ki se uporabljajo in izvajajo na lokalni in regionalni ravni (v mnogih primerih je to naloga lokalnih in regionalnih oblasti) ter imajo pomemben multiplikacijski učinek na gospodarstvo;

9. poudarja, da so sredstva EU, predvsem iz skladov skupnega strateškega okvira, med gospodarsko krizo pomenila stabilno in varno financiranje za lokalne in regionalne oblasti, ki je bilo v mnogih primerih tam, kjer so bili lokalni, regionalni in nacionalni proračuni močno okrnjeni, edini razpoložljivi vir denarja za podporo javnih naložb in ključnih pobud, sredstva Evropske investicijske banke pa so pomagala pokriti velik izpad dolžniškega financiranja, ki je bil posledica finančne krize. Opozarja, da bi predlagana makroekonomska pogojenost lahko negativno vplivala na dojemanje financiranja s sredstvi skupnega strateškega okvira kot stabilnega vira;

<sup>(1)</sup> Dexia Crédit local in CEMR (Svet evropskih občin in regij) (2012): Subnational public finance in the European Union, July 2012 (*Javne finance na podnacionalni ravni v Evropski uniji, julij 2012*).

<sup>(2)</sup> Evropski parlament (2010): Ustvarjanje večje sinergije med evropskim in nacionalnimi proračuni (pripravil Deloitte Consulting na prošnjo odbora za proračun). Citat str. 2, Povzetek.

10. poudarja, da imajo tovrstne naložbe učinek vzvoda in multiplikacijski učinek, saj neposredno in posredno koristijo lokalnemu in širšemu gospodarstvu:

- po ocenah Evropske komisije je EU v programskem obdobju 2000–2006 s strukturnimi skladi v povprečju ustvarila učinek vzvoda v višini 2,1 EUR na vsak izplačani euro;
- za obdobje 2014–2020 je Evropska komisija določila cilj, da se z vsakim eurom, izplačanim v okviru kohezijske politike, ustvari 4,2 EUR;
- po ocenah GD za regionalno politiko bo multiplikacijski učinek v obliki povečanja BDP v obdobju 2007–2013 znašal 1 % v Španiji, 3 % na Poljskem, Slovaškem in v Romuniji ter več kot 5 % v baltskih državah;
- po drugih ocenah naj bi se BDP v obdobju 1999–2010 povečal za približno 8,5 % na Irskem in 19,6 % v Španiji, čeprav bo treba te številke zaradi krize popraviti navzdol; Opozoriti je treba tudi, da se pojavljajo težave pri metodologiji izračunavanja multiplikacijskega učinka;

11. znova poudarja, da skladi skupnega strateškega okvira niso samo finančni, temveč tudi "politični" vzvod, saj se strateške prednostne naloge lokalne in regionalne ravni uskladijo s prednostnimi nalogami na ravni EU, poleg tega pa prinašajo dodatne koristi, kot je krepitev partnerstva in nadnacionalno sodelovanje, o čemer priča vrsta primerov dobre prakse po vsej Evropi; poudarja tudi pomen pomoči, ki jo Evropska investicijska banka zagotavlja z različnimi finančnimi instrumenti za posojila pri vzpostavljanju zmogljivosti na lokalni in regionalni ravni za upravljanje in izvajanje novih ter inovativnih programov;

12. se kljub temu zaveda, da nizke stopnje črpanja sredstev v nekaterih delih Evrope kažejo na "ozka grla" pri izvajanju Kohezijskega in strukturnih skladov v praksi. Predvsem opozarja na slabosti v zvezi z upravnimi ureditvami, zmogljivostjo in zakonodajnimi okviri v nekaterih nacionalnih in podnacionalnih organih, ki so bile ugotovljene z nedavno študijo OECD <sup>(3)</sup>, ter opozarja na nujnost ukrepanja, da se te slabosti odpravijo;

13. pozdravlja prizadevanja Evropske komisije za racionalizacijo in poenostavitev pravil za upravljanje, izvajanje in poročanje o projektih, ki se financirajo s sredstvi skupnega strateškega okvira; ta prizadevanja bi morala izboljšati stopnje črpanja. Priznava, da je treba najti ravnovesje med učinkovitim nadzorom in zadostno prožnostjo, da se odpravi nepotrebno regulativno breme, zato podpira usmeritev k nadzoru, ki bolj temelji na tveganju;

<sup>(3)</sup> Regulatory Capacities at Sub-National Level for the Implementation of Public Investment Strategies related to the Absorption of EU Structural Funds (Regulativne zmogljivosti na podnacionalni ravni za izvajanje strategij javnih naložb v povezavi s črpanjem strukturnih skladov EU); Allio-Rodrigo Consulting za OECD, junij 2012.

14. obžaluje, da breme predhodnega financiranja naložb še vedno nosijo nacionalni ali regionalni organi, ki imajo status organa upravljanja evropskih programov. To je zaradi sedanjih omejitev na finančnih trgih huda finančna obremenitev. Z uveljavitvijo načela predhodnega financiranja naložb bi EU zapravila enkratno priložnost za vbrizgavanje finančnih sredstev neposredno za spodbujanje gospodarstva in strukturnih sprememb; večja predplačila bi omogočila pravočasno financiranje, ki je potrebno za začetek izplačevanja povračil;

15. meni, da je večletni finančni okvir z manjšim proračunom, kot ga predlaga Evropska komisija za obdobje 2014–2020, nesprejemljiv, saj bi oslabil Evropsko unijo v času, ko jo je najbolj treba okrepiti;

16. poziva k večji preglednosti proračunskih postopkov na lokalni in regionalni ravni, da se izrecno prepozna prispevek skladov skupnega strateškega okvira k naložbenim strategijam regij ter se v predlogih letnih proračunov prikaže, kako je financiranje EU upoštevano v proračunskem ciklu. Poziva lokalne in regionalne oblasti, naj predložijo primere dobre prakse za tak pristop k proračunskemu načrtovanju;

17. opozarja na zaskrbljenost lokalnih oblasti v EU glede vloge, ki jo lahko imajo nacionalne (in regionalne) vlade pri preprečevanju obsežne uporabe pravnih instrumentov v okviru uredb o strukturnih skladih, ki omogočajo delni prenos uporabe in izvajanja programov; poziva k odpravi tega problema v programih za obdobje 2014–2020, da se optimizira uporaba novih instrumentov (kot so celostne ozemeljske naložbe, celostne dejavnosti, skupni akcijski načrti in lokalni razvoj, ki ga vodijo skupnosti), predvidenih v predlogu uredbe o skupnih določbah o skladih skupnega strateškega okvira;

18. v zvezi s tem pozdravlja poročilo na lastno pobudo o sinergijah znotraj proračuna EU, ki ga je Evropski parlament sprejel 15. januarja 2013 in ki obravnava predvsem sklade skupnega strateškega okvira. Odbor se z zanimanjem seznanja s pobudami s terena, katerih cilj je poenostaviti izvajanje programov financiranja za upravičence;

19. močno podpira poziv, ki ga je Evropski parlament naslovil na Komisijo v resoluciji o evropskem semestru za usklajevanje gospodarskih politik: izvajanje prednostnih nalog za leto 2012, naj v naslednjem letnem pregledu rasti "v celoti obravnava [...] vlogo proračuna EU v procesu evropskega semestra s predložitvijo dejanskih in konkretnih podatkov o tem, kako ta proračun na splošno javno porabo na lokalni, regionalni in nacionalni ravni deluje kot pobudnik in katalizator, spodbuja medsebojne učinke in ima dopolnilno vlogo";

20. pozdravlja nadaljnje razprave o tem, kakšne so v zakonodajnem okviru EU možnosti za racionalizacijo in poenostavitev izvajanja programov na terenu, pri čemer je treba energijo usmeriti v podporo projektom in pobudam, ki zagotavljajo korenite spremembe. Pri tem se lahko preuči tudi možnost za uvedbo "enotnega sklada za ozemeljske naložbe" (v katerem bi bili združeni različni skladi EU, držav članic in podnacionalne ravni) ali "enotne kontaktne točke" za dostop do sredstev na podlagi usklajenih pravil ter obsežnih in jasnih smernic in ob večjem poudarku na trajnostnih rezultatih, kar bi omogočilo, da bi sredstva hitreje dosegla končnega uporabnika, in izboljšalo strateško izvajanje na terenu. Takšno združeno programsko načrtovanje in izvajanje, ki vključuje vse sklade, bo izboljšalo usklajevanje in zmanjšalo podvajanje;

21. meni, da mora razprava o sinergijah med proračunom EU ter nacionalnimi in podnacionalnimi proračuni zajemati tudi sinergije znotraj proračuna EU, vključno s tematskimi programi, kot so Obzorje 2020, Erasmus za vse, Program za socialne spremembe in inovacije, instrument za povezovanje Evrope, COSME ipd., ki imajo neposreden pomen in učinek na "teritorialno" raven in so tesno povezani s prednostnimi področji znotraj skladov skupnega strateškega okvira, kot so raziskave in razvoj, inovacije, izobraževanje in usposabljanje;

22. zato pozdravlja prizadevanja za izboljšanje zakonodajnega okvira v obdobju 2014–2020, da se okrepijo sinergije, npr. vključitev člena 55(8) uredbe o skladih skupnega strateškega okvira, ter poziva k obsežnem seznanjanju s projekti/pobudami, ki se razvijajo na podlagi teh novih določb, da se okrepi ozaveščenost o tem, kako je mogoče takšne sinergije doseči v praksi;

23. poziva Komisijo, naj podrobno pojasni, kako bodo predpisi na področju upravljanja gospodarske politike EU in drugih vprašanj javnega financiranja vplivali na možnosti lokalnih in regionalnih oblasti, da same odločajo o vsebini svojih proračunov;

24. izraža obžalovanje, da so sedanje razprave o krepitvi ekonomske, monetarne in politične unije znotraj ekonomske in monetarne unije (EMU) in širše EU osredotočene le na glavne institucije EU ter vlade držav članic, podnacionalna raven pa se zgolj malo ali sploh ne upošteva, čeprav bi lahko večja centralizacija nadzora na ravni EU vplivala na proračunske pravice in odgovornosti podnacionalne ravni ter na davčno decentralizacijo;

25. izraža tudi obžalovanje, ker – kot je razvidno iz tretjega poročila Odbora regij o spremljanju strategije Evropa 2020 iz oktobra – lokalne in regionalne oblasti v EU še vedno niso zares in pomembno vključene v evropski semester, ter ponavlja, da sinergij med proračunskimi procesi ni mogoče doseči brez sinergij znotraj procesov oblikovanja politik in spremljanja.

ODBOR REGIJ

### **Na poti do fiskalne unije: spremembe gospodarskega in političnega upravljanja**

26. pozdravlja sedanje razprave na evropski ravni o tem, kako sedanjo ekonomsko in monetarno unijo dopolniti z uvedbo celostnega proračunskega okvira za EU, ki bi zagotovil trajnostne proračunske politike v državah članicah;

27. ugotavlja, da se te razprave še razvijajo in bi lahko precej vplivale na obravnavo vprašanj glede sinergij med proračunom EU ter nacionalnimi in podnacionalnimi proračuni v prihodnje;

28. izraža zaskrbljenost, ker je v teh razpravah zaznati težnje k večji centralizaciji pristojnosti in odločanja brez dejanskega vključevanja podnacionalnih oblasti, ter ugotavlja, da Evropska komisija v poročilu o javnih financah v EMU za leto 2012 izpostavlja zdržnost fiskalnega zveznega modela, ki pristojnosti za zbiranje prihodkov in za izdatke prenaša na podnacionalne oblasti;

29. ugotavlja, da so spremembe gospodarskega upravljanja EU (uvedene z evropskim semestrom, "šesterčkom", Pogodbo o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju ter predlogi v "dvojčku") privedle do strožjih pravil za nadzor lokalnih in regionalnih javnih financ na ravni držav članic (prek prenosa t. i. "zlatega pravila" z ravni držav članic na raven lokalnih in regionalnih oblasti v več državah članicah);

30. izraža zaskrbljenost, da so bila pravila iz medvladnih pobud, kot je Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju (ali "fiskalni pakt"), prenesena v nacionalne ustave ali zakonodajo brez ustreznega predhodnega posvetovanja z Odborom regij glede regionalne in lokalne razsežnosti odprtih vprašanj, ter poudarja, da je treba pri prihodnjih korakih v smeri fiskalne unije vztrajati na metodi Skupnosti;

31. nujno poziva k bolj preglednemu in učinkovitemu vključevanju podnacionalnih oblasti s proračunskimi pristojnostmi v tekoče razprave o teh vprašanjih ter k formalnemu sodelovanju Odbora regij pri morebitnih spremembah Pogodbe, ki bi lahko sledile;

32. opaža, da je med fiskalnim federalizmom v ZDA in prvimi koraki k fiskalni uniji EU velika razlika v pristopu. Tako so ZDA izbrale pristop, pri katerem zvezna vlada državam ne predpisuje pravil za uravnotežen proračun in jih tudi ne uveljavlja (enako velja za oblasti zveznih držav naproti občinam); zvezne države so pravila sprejele samostojno in jih izvajajo neodvisno od zvezne vlade, ki pa se je pri tem izrekla za

jasno prepoved reševanja z javnimi sredstvi (*no bail out*). Rezultat je bil, da je zadevna raven upravljanja glede na endogeni vidik tega procesa v celoti prevzela odgovornost zanj. V nasprotju s tem se zavore za zadolževanje v EU določajo centralno, uveljavlja pa jih Sodišče Evropske unije, možnost bankrota posamezne države članice (ali celo občine v državi) pa se pri tem zdi že vnaprej izključena;

33. zato meni, da je zaradi velike soodvisnosti in medsebojnih vplivov med gospodarstvi držav članic euroobmočja in njihovimi proračunskimi politikami treba v okviru celostnega proračunskega okvira za EU nujno razviti fiskalno zmogljivost, ki bi omogočala lažje prilagajanje na gospodarske pretrese;

34. kot enega od pristopov k razvoju fiskalne zmogljivosti v okviru celostnega proračunskega okvira za EU podpira nadaljnjo preučitev zamisli o "rezervi za prožnost" v proračunu EU. Tak mehanizem bi ob upoštevanju proračunskih načel enoletnosti in preglednosti lahko omogočil prenos neporabljenih sredstev s proračunskih postavk za podporo drugim ukrepom, namesto da se ta sredstva samodejno vrnejo državam članicam. To je v skladu z resolucijama o večletnem finančnem okviru, ki ju je Evropski parlament sprejel 13. junija in 23. oktobra 2012;

35. vendar pa ugotavlja, da resnična fiskalna unija ni možna brez opredelitve pravic in odgovornosti različnih ravni upravljanja (fiskalni federalizem), jasnejše povezave med političnim usklajevanjem in proračunskimi odločitvami ter ambiciozne vizije o tem, kako z ustreznimi mehanizmi usklajevanja okrepiti navpične sinergije med proračunom EU ter nacionalnimi in lokalnimi/regionalnimi proračuni;

36. poziva Evropsko komisijo, naj v prvi polovici leta 2013 objavi zeleno knjigo, v kateri bo obravnavala zgoraj in v nadaljevanju navedena vprašanja.

#### ODBOR REGIJ

#### **Nekatera glavna načela, ki jih je treba upoštevati pri krepitvi sinergij**

37. poziva k temu, da se pri krepitvi sinergij določi in upošteva osnoven niz načel, ki bi vključevala tudi naslednje:

- **fiskalna avtonomija:** pojasnitev vloge in odgovornosti različnih proračunskih organov na ravni EU, držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti. Sem sodi tudi pojasnitev pomena in utemeljitev političnega in finančnega poseganja EU, spoštovanje subsidiarnosti in proračunskih pravic lokalnih in regionalnih oblasti (njihove vloge pri sprejemanju odločitev in nadzoru), tj. njihove demokratične odgo-

vornosti do skupnosti, ki so jih izvolile, ter zagotavljanje avtonomnosti vseh ravni upravljanja pri določanju prednostnih nalog in izdatkov;

- **preglednost:** zagotavljanje preglednosti proračunskih procesov na vseh ravneh upravljanja (vključno z izrecno opredelitvijo virov financiranja EU znotraj nacionalnih in podnacionalnih proračunov) ter zagotavljanje razpoložljivosti podatkov na ravni EU o tipu porabe v okviru programov financiranja EU na regionalni ravni (kjer je to možno);
- **racionalizacija postopkov:** pojasnitev, kako se usklajujejo prednostne naloge in financiranje na ravni EU, držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti za uresničevanje prednostnih nalog, dogovorjenih na ravni EU; zaveza k prizadevanjem za odpravo "ozkih grl" (racionalizacija upravnih, regulativnih in političnih postopkov), da se dosežejo večje sinergije v proračunih in politikah ter prepreči ustvarjanje dodatnega upravnega bremena;
- **partnerstvo:** zaveza za pristop, ki temelji na partnerstvu, pri čemer je treba izhajati iz načela enakopravnega partnerstva med različnimi ravni upravljanja (EU, države članice, lokalne in regionalne oblasti). Ta pristop je treba podpreti s formalnimi in neformalnimi mehanizmi, ki spodbujajo sodelovanje, npr. tako, da se v dialog med Evropskim parlamentom in parlamenti držav članic vključijo predstavniki zakonodajnih organov s podnacionalne ravni;

38. meni, da ima proračun EU (trenutno) predvsem naslednji nalogi: (i) financiranje glavnih skupnih politik EU, kot sta kmetijstvo in ribištvo, ter (ii) podpora drugim dogovorjenim političnim ciljem EU v okviru deljene pristojnosti z državami članicami – vključno s kohezijsko politiko – prek srednje- in dolgoročno usmerjenih naložb. Te naloge poleg tega temeljijo na uveljavljenih zasnovah, kot so (a) dodana vrednost ukrepov EU, (d) dodatnost ukrepov, ki se podpirajo, ter (c) učinek vzvoda in multiplikacijski učinek ukrepov EU;

39. v zvezi z razvojem razprav o krepitvi ekonomske, monetarne in fiskalne unije pozdravlja nadaljnje razprave in pojasnitve glede vprašanja, kako bi tak razvoj lahko vplival na vlogo in utemeljitev ukrepanja EU in na njegovo povezavo s proračunskimi postopki v državah članicah in na podnacionalni ravni;

40. meni, da bi boljše navpično usklajevanje proračunskih politik ustvarilo večje sinergije, če se pri tem spoštujejo in krepijo subsidiarnost, dodatnost, evropska dodana vrednost ter prednosti ekonomije obsega<sup>(4)</sup>; Takšno sodelovanje je popolnoma skladno z načelom subsidiarnosti, zapisanim v pogodbah EU.

<sup>(4)</sup> Študija Evropskega parlamenta (2020): Ustvarjanje večje sinergije med evropskim in nacionalnimi proračuni.

ODBOR REGIJ

### Težave pri doseganju večjih navpičnih sinergij

41. poudarja pomen točnih in zanesljivih podatkov ter analiz na ravni EU o javnih finančah in proračunskih postopkih na vseh ravneh, tudi podnacionalni;

42. ugotavlja, da je zaradi raznolikosti podnacionalnih struktur po vsej EU ustvarjanje sinergij zapletena naloga;

43. pozdravlja dejstvo, da je v poročilu Evropske komisije o javnih finančah v EMU za leto 2012 prvič posebno poglavje o fiskalni decentralizaciji v EU, ter Komisijo poziva, naj v prihodnje letne izdaje tega poročila vključi takšno poglavje o stanju javnih financ na podnacionalni ravni;

44. pozdravlja druge raziskovalne študije o javnih finančah, zmogljivostih za javne naložbe in posledicah socialne, gospodarske in fiskalne krize na podnacionalni ravni, predvsem poročilo banke DEXIA Crédit Local (DCL)/sveta CEMR ter študije OECD;

45. vendar ugotavlja, da je le malo podatkov o lokalnih in regionalnih javnih finančah v EU ter na splošno o sinergijah med financami na ravni EU, držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti;

46. Evropsko komisijo poziva, naj ukrepa za odpravo te pomanjkljivosti, ter predlaga ustanovitev evropske raziskovalne mreže univerz, da se na tem pomembnem področju dela razvije strokovno znanje; poziva jo tudi, naj podpre izmenjavo izkušenj o projektih med lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter tako spodbudi najboljše prakse pri ustvarjanju sinergij med podnacionalno in nacionalno ravno v državah članicah Evropske unije;

47. se zaveda, da je pri proračunskih postopkih in ciklih v EU še veliko drugih težav, ki jih raznolikost proračunskih postopkov na podnacionalni ravni še povečuje. Proračunski cikli v državah članicah in na podnacionalni ravni niso usklajeni s proračunskim ciklom EU (ki poteka po koledarskih letih). Lokalno in regionalno proračunsko načrtovanje poleg tega poteka predvsem po letnih ciklih in ne na podlagi večletnega načrtovanja (značilnega za proračunski okvir EU);

48. poziva Evropsko komisijo, naj razmisli o prednostih in praktičnih vidikih (ter možnih upravnih izzivih/stroških) večje uskladitve proračunskih ciklov v EU ter spodbujanja uporabe srednjeročnih proračunskih okvirov (MTBF) na podnacionalni ravni (v skladu z ukrepi, uvedenimi s "šesterčkom"), vključno s pojasnitvijo, kako bi to delovalo znotraj letnih ciklov evropskega semestra;

49. se seznanja z zdajšnjimi pogajanji o predlogih za evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v EU (COM(2010) 774) ter izraža obžalovanje, ker lokalni in regionalni proračuni v EU (z vidika struktur, berljivosti in vsebine) niso dovolj primerljivi ter ker ni dovolj usklajevanja na ravni EU, zaradi česar je težko izvesti smiselne primerjave in analize;

50. ugotavlja, da člen 3 Direktive 2011/85/EU (del "šesterčka") državam članicam nalaga obveznost, da v nacionalnih sistemih javnega računovodstva uporabijo standard ESA 95 in zagotovijo "pravočasno in redno objavljanje javnofinančnih podatkov za vse podsektorje države". Odbor obžaluje, da je velika večina držav članic nasprotovala predlogu Eurostata, da bi se več kazalnikov javnih naložb na regionalni ravni NUTS 2 dodalo kot nove elemente;

51. pozdravlja dejstvo, da Eurostat trenutno proučuje primernost uporabe usklajenih standardov javnega računovodstva za celotno EU, in sicer za različne ravni upravljanja, da bi izboljšal sinergije med proračunom EU ter nacionalnimi in podnacionalnimi proračuni;

52. opozarja, da je treba standard ESA 95 za lokalne in regionalne oblasti morebiti izboljšati, in sicer glede stroškov posojanja. Po računovodski metodi ESA 95 se finančne operacije (in s tem posojanje) dejansko različno obravnavajo. Lokalne in regionalne oblasti, ki v prizadevanjih za uravnoteženje proračunov želijo izvesti naložbe, so tako kaznovane. ESA 95 upošteva samo transakcije, izvedene v zadevnem proračunskem letu, kar lokalnim in regionalnim oblastem onemogoča, da bi začasni primanjkljaj zaradi naložb izravnale z uporabo rezerv ali prenesenega presežka. Da bi v svojem računovodskem okviru dosegle enake rezultate, bi tako te oblasti morale naložbe v celoti financirati z lastnimi sredstvi;

53. ugotavlja, da so države članice, ki so lokalne in regionalne oblasti formalno vključile v proračunske postopke (notranji pakt za stabilnost, npr. v Belgiji, Španiji in Avstriji), na splošno zagotovile mehanizme, ki omogočajo večjo prilagodljivost standardov ESA 95, tako da imajo še vedno manevrski prostor za naložbe. Ti mehanizmi so npr. večletno prilagajanje proračunskih ciljev ali delno izvzetje iz cilja za izdatke za naložbe; tako se upošteva naložbeni cikel;

54. zato poziva k temu, da se to vprašanje razreši na ravni EU z uskladitvijo pravil, ki bodo zagotovila večjo prilagodljivost standardov ESA 95 ter lokalnim in regionalnim oblastem omogočila izvajanje naložb na tak način, vendar ne da bi pri tem kršile zahteve o dobrem upravljanju javnih financ iz Pakta za stabilnost in rast;

55. poziva k večji uporabi novih inovativnih finančnih mehanizmov, kot so krediti in drugi "obnovljivi skladi", ter se seznanja tudi z možnostmi, ki jih ponujajo javno-zasebna partnerstva ter EIB za spodbujanje ustvarjalnih in inovativnih naložb na lokalni in regionalni ravni; pozdravlja ukrepe v okviru programskega obdobja 2014–2020, vključno s skladi skupnega strateškega okvira, ki te dejavnosti še bolj spodbujajo;
56. ugotavlja, da je dostop do finančnih trgov v EU zelo različen in v nekaterih delih Evrope za lokalne in regionalne oblasti ni dobro razvit; to vprašanje bi bilo treba obravnavati na ravni EU;
57. z zanimanjem pričakuje nadaljnje razprave o možnostih za druge inovativne instrumente na ravni EU, vključno s projektnimi obveznicami EU in euroobveznicami, da se spodbudijo naložbe in podpre solidarnost ter tako pomaga Evropi iz krize.

V Bruslju, 31. januarja 2013

*Predsednik  
Odbora regij*  
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

---