

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.10.2010 r.
KOM(2010) 700 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU
REGIONÓW ORAZ PARLAMENTÓW NARODOWYCH**

Przegląd budżetu UE

{SEK(2010) 7000 wersja ostateczna}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO, KOMITETU
REGIONÓW ORAZ PARLAMENTÓW NARODOWYCH**

Przegląd budżetu UE

W 2006 r. podjęto decyzję o przeprowadzeniu pełnego, szeroko zakrojonego przeglądu wydatków i zasobów UE¹. Klimat gospodarczy bardzo się zmienił od momentu udzielenia mandatu, a światowy kryzys gospodarczy postawił wydatki publiczne w samym centrum debaty politycznej w krajach europejskich. W całej Unii Europejskiej podejmowane są trudne wybory i kwestionowane są w sposób niespotykany od dziesięcioleci priorytety w dziedzinie wydatków publicznych.

Jednocześnie wydatki publiczne odgrywają główną rolę w procesie ożywienia. Bodźce, które uzgodniono pod koniec 2008 r., sprawiły, że kryzys nie pogłębił się. Umiejętne ukierunkowanie oznaczało skierowanie bodźców na obszary, w których mogły one przynieść korzyści w przyszłości, takie jak: polityki przyczyniające się do wzrostu gospodarczego, infrastruktura strategiczna, zabezpieczenie przed utratą kluczowych umiejętności i głównych atutów w wyniku wstrząsu.

Niniejszy przegląd zatem zostaje przedłożony w czasie, gdy ustalanie priorytetów, wartość dodana i wysoka jakość wydatków zajmują najważniejsze miejsce w umysłach obywateli. Przegląd jest efektem długiego procesu konsultacji i analiz², co pozwoliło na wymianę obiecujących pomysłów na to, jak najlepiej ukierunkować budżet, aby zagwarantować realizację celów UE, działać zgodnie z kierunkiem polityki i propagować strategię „Europa 2020”, jak wykorzystać budżet w możliwie jak najbardziej skutecznym sposób, oraz jak spojrzeć z nowej perspektywy, by znaleźć najlepszy sposób zagwarantowania zasobów niezbędnych do sfinansowania obszarów polityki UE.

Wydatki publiczne są środkiem do zrealizowania celu, a wzrost ukierunkowany na zatrudnienie stanowi nasz cel nadrzędny, przy czym szczególny nacisk kładzie się na zwiększenie liczby osób zatrudnionych, pobudzanie konkurencyjności naszych przedsiębiorstw i budowanie otwartego i nowoczesnego jednolitego rynku.

Komisja musi przedstawić swoje wnioski dotyczące kolejnych wieloletnich ram finansowych przed 1 lipca 2011 r. W niniejszym przeglądzie wskazano niektóre kwestie, które będą istotne dla budżetu UE w okresie objętym kolejnymi ramami finansowymi, jak również ramami na dalsze lata. W jaki sposób UE powinna uwzględnić zarówno skutki kryzysu gospodarczego i budżetowego, jak i wyzwania długoterminowe, takie jak: zmiany demograficzne, potrzeba działań w obliczu zmiany klimatu i presja na zasoby naturalne? Kwestia ta nie dotyczy przede wszystkim zwiększenia lub zmniejszenia wydatków, ale poszukiwania sposobów na wydatkowanie środków w sposób *bardziej umiętny*. Jak powinniśmy przedstawić całościową wizję reformy budżetu, która obejmowałaby zarówno wydatki, jak i dochody budżetowe?

¹ Dz.U. C 139 z 14.6.2006, s. 15 (deklaracja nr 3).

² Strona internetowa poświęcona konsultacjom:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_pl.pdf

Osiągnięcie porozumienia co do przyszłych działań będzie dla Unii Europejskiej dużym wyzwaniem, ale również dużą nagrodą. Stanowiłoby ono wyraźny sygnał, że Unia Europejska potrafi wykorzystać narzędzia, które ma do dyspozycji, aby w realny sposób zmienić sytuację obywateli.

1. JAKIE WNIOSKI PŁYNĄ Z BUDŻETU NA DZISIAJ?

Traktat lizboński wprowadził nową strukturę prawną dla wieloletnich ram finansowych. Potwierdził potrzebę stosowania średnioterminowego podejścia do wydatków UE oraz zasadę, że UE jest finansowana z zasobów własnych. Oznacza to, że w procesie przeglądu – z myślą o przyszłości – wykorzystano także w dużej mierze doświadczenia z bieżącego okresu finansowania.

Do tej pory budżet UE okazał się skutecznym narzędziem realizacji aspiracji UE i wdrożenia jej polityk. Budżet UE w znaczący sposób przyczynił się do zwiększenia wzrostu gospodarczego i liczby miejsc pracy oraz stymulacji wysiłków w dziedzinie badań, konkurencyjności i umiejętności, a także pozwolił Unii na udzielenie szczególnego wsparcia tym, którzy najbardziej potrzebują solidarności. Z budżetu UE wyasygnowano specjalne środki na wsparcie projektów priorytetowych, w tym także bodźców niezbędnych w okresie następującym po kryzysie gospodarczym. Środki z budżetu UE przyczyniły się do zwiększenia bezpieczeństwa Unii, przyniosły pomoc milionom najbiedniejszych na świecie, przyspieszyły rozwój w krajach sąsiadujących z Europą i służyły propagowaniu polityki UE na całym świecie.

Celem musi być wykorzystanie budżetu w możliwie najbardziej skutecznym sposób, aby osiągnąć cele UE. Niektóre z kluczowych wniosków, które należy wyciągnąć, aby osiągnąć ten cel, obejmują:

- Wieloletnie ramy finansowe UE, od chwili ich wprowadzenia w 1988 r., gwarantują ścisłą dyscyplinę budżetową i średnioterminową przewidywalność wydatków UE. Ceną wymienionej przewidywalności była ograniczona elastyczność. Ostatnie lata pokazały, że ramy finansowe i programy, które te ramy obejmowały, nie zawsze przystawały do potrzeb politycznych i zmieniających się okoliczności. Decyzje UE o niesieniu dodatkowej pomocy krajom rozwijającym się, gdy ceny żywności gwałtownie wzrosły w 2008 r., reakcja na zmieniające się potrzeby w odniesieniu do dużych projektów europejskich, takich jak Galileo i ITER, w związku z długimi w ich przypadku okresami projektowania i wdrażania i zmiennymi kosztami, a także decyzje o stymulacji gospodarczej w latach 2008–2009, lub nawet o podjęciu działań w obliczu sytuacji kryzysowej na skalę międzynarodową takiej jak tsunami – przy wszystkich tych decyzjach odczuwalna była nadmierna sztywność istniejącego systemu. Uwzględnienie tych wszystkich decyzji było niezmiernie trudne i wiązało się z wykorzystaniem nieplanowanych marginesów w innych częściach budżetu. Nawet w ramach programów przeszkody w sformułowaniu nowych priorytetów utrudniały nadanie właściwego priorytetu nowym kwestiom, takim jak sytuacje nadzwyczajnych zagrożeń dla zdrowia publicznego, zmianę kierunku potrzeb szkoleniowych w następstwie kryzysu lub odzwierciedlenie zmieniających się stosunków Unii ze wschodzącymi gospodarkami. Zatem niemożność „przewidzenia nieprzewidywalnego” w budżecie wiąże się dla UE zarówno z kosztami na poziomie operacyjnym, jak i podważa jej autorytet.
- Kolejnym nieprzewidzianym wydarzeniem w ciągu ostatnich lat jest kryzys gospodarczy i jego wpływ na debatę w sprawie zarządzania gospodarką. Podkreśla to wzajemną

zależność gospodarek UE i potrzebę wzmocnienia wspólnych zasad. Przede wszystkim, wykorzystywanie budżetu jako zabezpieczenia w celu wsparcia europejskiego mechanizmu stabilizacji stanowiło innowacyjne wykorzystanie budżetu – chociaż ściśle ograniczone przez pułap zasobów własnych – w celu wsparcia pilnej potrzeby politycznej. Ponadto zważono, że przydział środków finansowych z UE można wykorzystać w celu wzmocnienia środków zapobiegawczych i naprawczych, aby wesprzeć pakt stabilności i wzrostu.

- Charakter debaty prowadzącej do porozumienia w sprawie ostatnich ram finansowych miał także wpływ na sposoby realizacji budżetu. Skupienie uwagi na kwestii „bilansu netto” oznaczało ukierunkowanie programów na maksymalne „zawłaszczenie” z wyprzedzeniem wydatków przez poszczególne kraje. Kwestii tej nadano priorytet, uznając ją za ważniejszą niż środki mające na celu poprawę wyników, takie jak dialog w sprawie polityki makroekonomicznej i zatrzymanie rezerw w celu wynagrodzenia efektywności. Oznaczało to także, że wymiar europejski – do którego UE może wnieść najwyższą wartość dodaną – nie zawsze był uwzględniany na pierwszym miejscu. Debata w sprawie tzw. należytego zwrotu (fr. *juste retour*) miała zatem negatywny wpływ na jakość realizacji budżetu i zmniejszyła wartość dodaną, jaką wnosi UE.
- Wprowadzanie nowych programów wymaga czasu – szczególnie, gdy takie programy opierają się na podejściu partnerskim w celu uwzględnienia lokalnych potrzeb i priorytetów. Dostępny czas między porozumieniem w sprawie tekstów prawnych i rozpoczęciem okresu finansowania ma niezwykle istotne znaczenie dla powodzenia działań. Przed 2007 r. późne porozumienie w sprawie pakietu finansowego bardzo skróciło ten okres krytyczny. Wynikiem powyższego było opóźnienie rzeczywistego uruchomienia programów, a w niektórych przypadkach wywołało to efekt domina odczuwalny w całym okresie ich trwania.
- Opóźnienia w uruchomieniu programów, złożoność tego procesu, silnie zdecentralizowane podejście i wpływ kryzysu finansowego na budżety krajowe prowadziły to zwolnienia tempa absorpcji wydatków w obszarze spójności. Za potencjalne środki zaradcze uznano lepsze ukształtowanie, szybszy proces decyzyjny, zoptymalizowane i zharmonizowane procedury, wyraźniejsze określenie priorytetów na wszystkich poziomach i bardziej elastyczne podejście do współfinansowania.
- Wpływ wydatków UE mogą hamować zasady regulujące odnośne programy. W zagwarantowaniu systematycznej poprawy w zakresie należytego zarządzania finansami pomogły kontrole; natomiast niespójności między programami oraz duże obciążenia administracyjne okazały się przeszkodami w zapewnieniu efektywności. Kontrole koncentrowały się raczej na ocenie programów na podstawie nakładów, a nie wyników, co zmniejszało bodźce do skutecznego osiągnięcia wyników.
- Istniejące ramy finansowe odzwierciedlają pierwsze kroki w kierunku wypracowania nowego podejścia do wpływu, jaki może mieć budżet UE. Jeśli dzięki środkom z budżetu UE można pozyskać środki na inwestycje z innych źródeł prywatnych i publicznych, to takim samym nakładem finansowym można osiągnąć cele polityczne UE w sposób bardziej efektywny. To podejście odniosło sukces w przypadkach takich jak mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka, który dał przedsiębiorstwom energiczny impuls do inwestycji w dziedzinie badań o podwyższonym ryzyku. Tak więc przewaga podejścia opartego na dotacjach mogła ograniczyć potencjalny wpływ budżetu.

2. ZASADY DOTYCZĄCE BUDŻETU UE

Budżet UE musi opierać się na szeregu podstawowych zasad. Stanowią one swego rodzaju sprawdziany, na podstawie których należy przeanalizować różne możliwości. Zasady te powinny umożliwić obywatelom europejskim lepsze zrozumienie, czemu służy budżet UE i jak dokonano kluczowych wyborów.

2.1. Realizacja najważniejszych priorytetów polityki

Budżet UE jest jednym z głównych środków służących kształtowaniu i realizacji polityk UE na rzecz obywateli oraz podmiotów gospodarczych i społecznych. Nie jest on jedynym narzędziem pozostającym do dyspozycji UE: wiele celów UE można osiągnąć poprzez koordynację przepisów prawa lub polityki. Jednak budżet jest jednym z najważniejszych elementów instrumentarium UE.

Wśród polityk, które wymagają znacznych wydatków publicznych, waga wydatków powinna odzwierciedlać główne priorytety polityki UE. Powinna ona także odzwierciedlać nowe kierunki polityki określone w traktacie lizbońskim, wagę nadaną poszczególnym obszarom takim jak np. energia i klimat, oddziaływanie zewnętrzne UE oraz sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne.

Budżet powinien przede wszystkim być ukształtowany jako jeden z najważniejszych instrumentów ułatwiających realizację strategii „Europa 2020”, w celu zapewnienia inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego. Kryzys gospodarczy i finansowy pozostawił ślad w postaci spowolnienia wzrostu gospodarczego. Działania na szczeblu krajowym nie wystarczą, aby efektywnie uporać się ze skutkami kryzysu i zwiększyć potencjalny wzrost gospodarczy w czasie konsolidacji budżetowej; wymaga to również wspólnych działań na szczeblu UE. Budżet UE powinien wspomóc proces odbudowy potencjału wzrostu poprzez skierowanie zasobów na te obszary, w których można osiągnąć największe korzyści w możliwie najszerszym zakresie i najkrótszym czasie.

2.2. Wartość dodana UE

Pomimo że wartości dodanej projektu politycznego nie można zredukować tylko do bilansu, to wartość dodana stanowi kolejny kluczowy sprawdzian słuszności wydatków na poziomie UE: czy wydatki na poziomie UE przynoszą obywatelom większe korzyści niż wydatki na poziomie krajowym. Wymiar europejski może maksymalnie zwiększyć efektywność finansów państw członkowskich i pomóc zmniejszyć wydatki całkowite poprzez połączenie wspólnych usług i zasobów w celu czerpania korzyści skali. W związku z powyższym budżet UE powinien być wykorzystywany do finansowania dóbr publicznych UE, działań, których państwa członkowskie i regiony nie mogą sfinansować same, lub w przypadkach gdy takie finansowanie zapewni lepsze wyniki.

W roku 2010 wydatki UE wyniosły 122,9 mld EUR. To stosunkowo niewiele w porównaniu z budżetami krajowymi – około 1% PKB UE, w porównaniu z całkowitymi wydatkami publicznymi wynoszącymi średnio około 45–50% w całej UE. Duże obszary wydatków – np. świadczenie usług w dziedzinach takich jak zdrowie, edukacja i zabezpieczenie społeczne – słusznie pozostają domeną budżetów krajowych, zapewniających usługi, które odzwierciedlają wybory o charakterze społecznym.

Jednak w innych obszarach, wykorzystywanie budżetu UE jest wyborem racjonalnym i najlepszym sposobem, aby osiągnąć cele UE. UE ma 500 mln obywateli i jest największą gospodarką na świecie. Zapewnia to realne możliwości wykorzystania wartości dodanej. Jest także źródłem potencjalnych korzyści skali i pozwala na skuteczne ukierunkowanie priorytetów polityki oraz uniknięcie niepotrzebnego nakładania się na siebie ich zakresów. Wymiar kontynentalny budżetu może pozwolić na sprawne funkcjonowanie głównych polityk, takich jak określanie obszarów doskonałości w dziedzinie badań dzięki konkurencji, gdy wymagana masa krytyczna często nie istnieje na samym poziomie krajowym. Budżet UE może pomóc zniwelować luki wynikające z polityki prowadzonej na szczeblu krajowym, umożliwiając podejmowanie przede wszystkim wyzwań transgranicznych w dziedzinach takich jak infrastruktura, mobilność, spójność terytorialna czy współpraca unijna w zakresie badań. W przeciwnym razie luki te wyrządziłyby szkodę interesom całej UE. Może on zapewnić dostęp do znacznie szerszego zakresu zasobów publicznych i prywatnych, niż te, które są do pozyskania jedynie na poziomie krajowym.

W czasach poważnych i długoterminowych ograniczeń budżetowych koordynacja działań finansowanych z budżetu UE i budżetów krajowych powinna być postrzegana jako niezbędna w celu polepszenia zarządzania gospodarką oraz zapewniania większej przejrzystości i efektywności wydatków publicznych.

2.3. Budżet ukierunkowany na wyniki

Określenie tych obszarów, w których wymiar UE może przynieść dodatkowe korzyści, nie jest samo w sobie wystarczające. Wydatki na właściwe polityki opłacają się, jedynie jeśli gwarantują pożądane wyniki. Programy wydatków muszą mieć rzeczywisty wpływ, natomiast inwestycje muszą przekładać się na takie działania, które są mierzone ze względu na rzeczywisty wpływ, a nie ze względu na zaangażowane nakłady. Należy znaleźć właściwą równowagę między przewidywalnością a ważnymi celami, jakimi są: elastyczność, warunkowość i płatność na podstawie wyników; równowaga powinna być też zachowana między uproszczeniem a koniecznością przeprowadzania kontroli niezbędnych do zapewnienia należytego zarządzania finansami. Jednak aby zagwarantować, że wydatki będą służyć swojemu rzeczywistemu celowi, muszą istnieć bodźce i kontrole.

2.4. Obustronne korzyści dzięki solidarności

Solidarność jest jednym z fundamentów Unii Europejskiej, jedną z podstawowych zasad i źródłem siły. Budżet UE jest nie jedynym sposobem, w jaki UE może wyrazić solidarność, ale stanowi też nieodłączną część podejścia UE. Rozszerzenie zwiększyło gospodarczą różnorodność Unii i w jej interesie politycznym, społecznym i gospodarczym leży udzielanie pomocy słabiej rozwiniętym obszarom w celu osiągnięcia celów ogólnych UE: stabilność jest korzystna dla wszystkich. Ponadto Unia Europejska dąży do realizacji wszechstronnej strategii gospodarczej na rzecz przyszłego wzrostu; solidarność wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na tych, którzy znajdują się w trudnej sytuacji, oraz tych, którzy skutki reformy odczuwają szczególnie dotkliwie. Jednak korzyści wynikające z tej solidarności czerpią wszyscy dzięki potencjałowi wzrostu jednolitego rynku, skutkom transgranicznym wynikającym z wydatków UE na poziomie krajowym bądź regionalnym, a także dzięki spirali korzyści dla osób i przedsiębiorstw, które wykorzystują możliwości, jakie otwiera przed nimi cała UE. Szacuje się, że dzięki polityce spójności w latach 2000–2006 PKB UE–25 jako

całości był w 2009 r. wyższy o 0,7%, co oznacza dobry zwrot z wydatków stanowiących mniej niż 0,5 % PKB UE w tym samym okresie³.

Wspólne cele UE często wymagają interwencji skoncentrowanych geograficznie. Ochrona granic zewnętrznych Unii przed nielegalną imigracją przypada w sposób naturalny państwom członkowskim posiadającym granice zewnętrzne. Infrastruktura umiejscowiona w poszczególnych państwach członkowskich nadal i tak przynosi duże korzyści Unii. Działania w celu propagowania ochrony środowiska lub przeciwdziałania zmianie klimatu mogą mieć wymiar lokalny, ale zakres korzyści jest dużo szerszy. W takich przypadkach, inwestycje dostępne na poziomie krajowym często nie wystarczą, aby pobudzić do działania, lecz zaniechanie działania może być przyczyną rzeczywistych strat dla całej Europy. Budżet UE powinien uczestniczyć w takich kosztach, by wspierać wspólne cele.

2.5. Zreformowane finansowanie budżetu

Ważną częścią przeglądu budżetu jest kwestia „zasobów własnych”. Od początku lat siedemdziesiątych UE pobierała zasoby własne pochodzące ze wspólnych polityk, takie jak np. cła wynikające ze wspólnej taryfy celnej. Autonomia tych zasobów własnych była stopniowo podważana i obecny system finansowania UE stopniowo przemienił się w chaotyczny i nieprzejrzysty zestaw wkładów z budżetów krajowych, korekt i rabatów. Związek między pierwotnymi zasobami własnymi a wspólnymi politykami UE uległ zatarciu, co sprawiło, że system stał się mniej przejrzysty i wzrosły wątpliwości co do tego, czy jest on sprawiedliwy. Niezbędne jest spojrzenie z nowej perspektywy, by przywrócić zgodność finansowania UE z zasadami autonomii, przejrzystości i sprawiedliwości.

3. BUDŻET NA PRZYSZŁOŚĆ

Obecnie UE jest zaangażowana w fundamentalny program reformy gospodarczej, aby uwolnić potencjał gospodarki UE w celu znalezienia nowych źródeł wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy. Program ten to strategia „Europa 2020”.

Wymieniona strategia przyczynia się do zapewnienia inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego, co obrazuje następujących pięć celów:

- zwiększenie do co najmniej 75% stopy zatrudnienia ludności w wieku od 20 do 64 lat,
- inwestowanie 3% PKB w badania i rozwój,
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. – o 30% przy sprzyjających warunkach; zwiększenie do 20% udziału energii ze źródeł odnawialnych w ogólnym zużyciu energii; oraz zwiększenie o 20% efektywności energetycznej,
- zmniejszenie o 10% liczby osób przedwcześnie kończących edukację i zwiększenie udziału ludności w wieku od 30 do 34 lat z wykształceniem wyższym do co najmniej 40% w 2020 r.,
- pomoc co najmniej 20 mln ludzi w wyjściu z ubóstwa.

³ Obejmuje to budżet UE i współfinansowanie na szczeblu krajowym.

Podsumowując, Komisja szacuje, że osiągnięcie powyższych celów mogłoby zaowocować zwiększeniem PKB UE o dodatkowe 4% i utworzeniem 5,6 mln nowych miejsc pracy do 2020 r.⁴

To zadanie dotyka wielu obszarów polityki. Wymaga ono partnerstwa na szczeblach regionalnych, krajowych i UE; wymaga także ostrożnego wyznaczania kierunków, aby skoncentrować wysiłki w tych obszarach, w których mogą one być najbardziej efektywne. Należy zwrócić również szczególną uwagę na dziedziny, w których działania szybko wpłyną na wzrost. Budżet UE może i musi grać główną rolę w realizacji tej strategii, i powinien być czynnikiem decydującym dla programów wydatków nowej generacji.

Częścią siły napędowej strategii „Europa 2020” jest potrzeba posiadania globalnej wizji gospodarki i społeczeństwa UE, w której cele wzmacniałyby się wzajemnie, a działania służyły różnym celom jednocześnie. Nie wymaga to jednego funduszu, lecz z pewnością wymaga wysokiego stopnia koordynacji. „Europa 2020” potrzebuje zintegrowanych rozwiązań, by instrumenty wspierające tę strategię były również zintegrowane. Działania określone poniżej powinny zatem być postrzegane jako pakiet ściśle powiązanych i uzupełniających się nawzajem środków w celu zagwarantowania inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego.

3.1. Inteligentny wzrost

Sednem strategii „Europa 2020” jest potrzeba wsparcia przekształcenia gospodarki europejskiej w kierunku gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Duża część pracy potrzebnej, aby pobudzić konkurencyjność i stworzyć stanowiska pracy w przyszłości koncentruje się wokół wysiłków krajowych w celu stymulowania badań i innowacji, modernizacji kształcenia i usuwania barier dla przedsiębiorczości. Pomimo to Europa ma wielki atut, jakim jest jej skala i musi go w pełni spożytkować: przez wykorzystanie potencjału jednolitego rynku i środków z budżetu UE w celu wniesienia wartości dodanej w podejmowane przez sektor publiczny działania w celu pobudzenia czynników wzrostu.

Badania, innowacje i kształcenie

Badania i innowacje są najbardziej trwałym czynnikiem napędzającym wzrost gospodarczy i wzrost produktywności. Obecne programy UE w zakresie badań i innowacji oferują wysokie korzyści społeczne i wyraźną europejską wartość dodaną, zapewniając masę krytyczną w dziedzinach takich jak badania podstawowe. Wydatki UE na badania i innowacje wzrosły dwukrotnie w czasie obowiązywania ostatnich wieloletnich ram finansowych i do 2013 r. będą stanowiły około 7% budżetu Unii⁵. Wraz z Europejską Radą ds. Badań Naukowych i Europejskim Instytutem Technologii, UE ustanowiła zupełnie nowe podejście do propagowania doskonałości w skali europejskiej i tworzenia więzi pomiędzy sektorami kształcenia, badań i przedsiębiorstw, które są niezbędne to tego, by kreatywność przekładała się na wzrost. Przyszłe wydatki na badania i innowacje muszą mieć jeszcze większy wpływ

⁴ Szacunki służb Komisji w oparciu o następujące analizy: „Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios” [Oszacowanie potencjalnych skutków makroekonomicznych strategii „Europa 2020”: zarys scenariuszy]” (European Commission Economic Papers nr 424 z września 2010 r.) i „Macroeconomic effects of Europe 2020”: stylised scenarios [Skutki makroekonomiczne strategii „Europa 2020”: zarys scenariuszy]” (ECFIN Economic Briefs, 2010 r., nr 11).

⁵ Szacuje się, że dzięki obecnemu programowi ramowemu utworzono 900 000 miejsc pracy i zwiększono PKB UE o 1%.

pod względem wzrostu i tworzenia miejsc pracy, a także pod względem istotnych korzyści społecznych i w dziedzinie środowiska.

Aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020” w tym obszarze Komisja zaproponowała Unię innowacji. W czasach ograniczeń budżetowych UE i państwa członkowskie powinny kontynuować inwestycje w badania i rozwój oraz w innowacje. Powinni także zadbać o usunięcie pozostałych barier, utrudniających przedsiębiorcom przekształcanie swoich pomysłów w produkty rynkowe, i zapewnić: łatwiejszy dostęp do finansowania, możliwość pozyskania praw własności intelektualnej po przystępnych cenach, przyspieszenie opracowywania standardów interoperacyjnych i strategiczne wykorzystanie budżetów na zamówienia publiczne. Takie działania powinny iść w parze z reformami, aby osiągnąć większe korzyści w stosunku do ceny, przeciwdziałać fragmentacji i maksymalnie zwiększać efekt stymulujący (tzw. efekt dźwigni).

- **Ukierunkowanie na innowacje.** Przyszłe finansowanie działalności badawczej i innowacyjnej musi przyczyniać się w sposób bezpośredni do realizacji strategii „Europa 2020”, w szczególności Unii innowacji⁶. Należy przy tym opierać się na pracach w ramach programu na rzecz konkurencyjności i innowacji i wspierać projekty innowacyjne, szczególnie obejmujące MŚP o wyraźnym potencjale gospodarczym, by pomóc w utrwaleniu i powiększeniu europejskiej bazy przemysłowej. Sukces mechanizmu finansowania opartego na podziale ryzyka pokazał, że nowe metody postępowania przy udzielaniu wsparcia mogą być skuteczne, zwiększając inwestycje ze źródeł prywatnych. W ramach tego mechanizmu wykorzystano budżet UE w wysokości 1 mld EUR, aby wnieść dodatkowe 16,2 mld EUR w celu wsparcia badań i rozwoju w całej UE. Do określenia w programach ramowych priorytetów istotnych dla sektora przemysłu w znacznym stopniu przyczyniły się europejskie platformy technologiczne. Stworzono partnerstwa publiczno-prywatne, aby aktywnie angażować sektor przemysłu i zachęcić go do współinwestowania w programy badawcze ukierunkowane na potrzeby przemysłu, takie jak wspólne inicjatywy technologiczne, które pokazały, jak przy twórczej współpracy stosunkowo niewielki wkład z budżetu UE może pobudzić znaczne europejskie wysiłki w dziedzinie przemysłu. W tym celu potrzebna jest współpraca pełnego zakresu instrumentów, w oparciu o wspólne ramy strategiczne.
- **Podejmowanie ważnych wyzwań społecznych.** Europa stoi przed szeregiem niespotykanych wcześniej wyzwań społecznych, które można podejmować jedynie w drodze rozwoju innowacji w dziedzinie nauki i technologii. Priorytetem powinna być realizacja głównych celów UE, a w szczególności tych, które zostały ujęte w strategii „Europa 2020”. UE powinna przyczynić się na przykład do nadrobienia dziesiątków lat zaniechań w dziedzinie badań w zakresie energii, które są przyczyną zaległości, jakie występują w Europie w zakresie rozwoju krajowych dostaw energii i zmniejszenia emisji. Uruchomione zostaną europejskie partnerstwa innowacyjne w celu przyspieszenia badań, rozwoju i wprowadzania innowacji na rynek, aby łączyć zasoby i wiedzę specjalistyczną oraz zwiększać konkurencyjność przemysłu UE.
- **Tworzenie europejskiej przestrzeni badawczej.** Niezwykle istotne jest maksymalne zwiększenie efektywności systemu innowacji i badań europejskich poprzez stworzenie prawdziwie jednolitej europejskiej przestrzeni badawczej, w której wszystkie podmioty, zarówno publiczne, jak i prywatne, mogą swobodnie funkcjonować, tworzyć partnerstwa i

⁶ Unia innowacji – COM(2010) 546 z 6.10.2010 r. Inne szandarowe projekty „2020” w tym obszarze obejmują Europejską agendę cyfrową i politykę przemysłową.

gromadzić masę krytyczną niezbędną do rywalizacji i współpracy na skalę globalną. Lepsza koordynacja na szczeblu regionalnym, krajowym i UE może pozwolić lepiej unikać nakładania się działań i wesprzeć najlepsze praktyki, a wzmocnione wspólne programowanie może zapewnić efekty synergii i komplementarność różnych poziomów finansowania. Wiąże się to z koniecznością usuwania przeszkód na drodze do mobilności pracowników naukowych.

- **Poszerzanie podstawy dla badań UE.** Wsparcie UE powinno być czynnikiem napędowym doskonałości, lecz powinno ono także przyczyniać się do poszerzania podstawy dla badań i innowacji, podnosząc jakość infrastruktury badawczej w całej UE. Należy w pełni wykorzystać fundusze strukturalne w celu rozwoju infrastruktury badawczej nowej generacji w oparciu o specjalizację regionalną.
- **Osiąganie celów w sposób bardziej efektywny dzięki uproszczeniom.** Środowisko naukowe i środowisko przedsiębiorców skarżyły się na nadmierne obciążenie administracyjne i apelowały do Komisji o znalezienie lepszej równowagi między zaufaniem i kontrolą oraz podejmowaniem ryzyka i unikaniem go. Pomimo postępu w zakresie wprowadzania uproszczeń, który osiągnięto w ramach istniejących programów, należy podjąć kolejne kroki. Środki, które niosą w sobie duży potencjał uproszczeń, obejmują: powszechne uznanie praktyk księgowych uczestników, w tym średnich kosztów, jeden zestaw reguł dla wszystkich uczestników, obejmujący wszystkie środki interwencji, oraz zmniejszenie liczby różnych stawek zwrotu oraz metod obliczania kosztów pośrednich.
- **Modernizowanie systemów kształcenia na wszystkich poziomach.** Doskonałość musi tym bardziej stać się nadrzędną zasadą dla kształcenia. Potrzebujemy więcej uniwersytetów światowej klasy i podniesienia poziomu umiejętności. Powinniśmy przyciągać najbardziej utalentowane osoby z zagranicy. Należy przeprowadzić skoordynowany przegląd istniejących programów w zakresie kształcenia i szkolenia w celu opracowania zintegrowanego podejścia w kontekście flagowego projektu „Mobilna młodzież”. Większość kompetencji w zakresie polityki kształcenia i zatrudnienia należy do państw członkowskich, ale Unia jest odpowiedzialna w sposób szczególny za promowanie mobilności i usuwanie barier w całej Europie. Istniejące programy mobilności w kształceniu nie tylko polepszyły umiejętności, wiedzę i kształcenie beneficjentów, ale także stymulują konkurencję pomiędzy uniwersytetami i systemami kształcenia. Istniejący popyt wykracza daleko poza obecną podaż – program Erasmus na poziomie uniwersyteckim jest ograniczony do ok. 5% studentów. Takie programy można by rozszerzyć, a przydział zasobów wyraźniej powiązać z zakresem, w jakim możliwości mobilności wykorzystuje się w praktyce.

Infrastruktura przyszłości

Infrastruktura transgraniczna jest jednym z najlepszych przykładów na to, w jakich dziedzinach UE może zniwelować luki i przyczynić się do osiągnięcia rezultatów przy bardziej optymalnym wykorzystaniu środków. Sieci transportowe, komunikacyjne i energetyczne przynoszą ogromne korzyści ogółowi społeczeństwa. Jednak zawodzące mechanizmy rynkowe mogą oznaczać, że projekty o wysokiej wartości dodanej na poziomie UE mogą nie przyciągnąć niezbędnych inwestycji przedsiębiorstw prywatnych. Dla UE oznacza to koszty w zakresie konkurencyjności, solidarności i efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku. Ukierunkowane wsparcie finansowe na poziomie UE może pomóc w

energicznym uruchomieniu ważnych projektów, które często charakteryzuje ogromny potencjał handlowy w dłuższym okresie.

Kraje takie jak Stany Zjednoczone i Chiny wprowadzają obecnie ambitne bodźce na dużą skalę, sprzyjające inwestycjom w infrastrukturę. Utrzymanie konkurencyjności oznacza, że dla Europy posiadanie efektywnej infrastruktury, umożliwiającej stworzenie podstaw dla długoterminowego wzrostu gospodarczego, stanowi interes strategiczny o szczególnym znaczeniu. UE musi oferować właściwą kombinację polityki budżetowej i monetarnej w celu stymulowania niezbędnej modernizacji i utrzymania standardów istniejącej infrastruktury. Oznacza to wiarygodne długoterminowe ramy polityczne, które przekonają inwestorów do uwolnienia niezbędnego długoterminowego kapitału finansowego o dużej wartości. Niezbędne są w tym celu wspomagające ramy regulacyjne i właściwie ukierunkowane wsparcie finansowe z odpowiednich instrumentów finansowania, aby pomóc w uruchomieniu projektów. Efekty byłyby następujące: przejście w ruchu towarowym i osobowym w ramach głównej europejskiej sieci transportowej na formy transportu bardziej zgodne z wymogami zrównoważonego rozwoju, łącza szerokopasmowe dostępne w każdej części UE, oraz sieć energetyczna, która umożliwiłaby realizację obietnicy rynku wewnętrznego i udostępniałaby nowe źródła energii i wykorzystywała nowe inteligentne technologie.

Takie wsparcie wymaga ukierunkowania na kluczowe priorytety – usunięcie przeszkód na strategicznych osiach transeuropejskich, zachętę do ich poszerzenia oraz budowę transgranicznych i intermodalnych połączeń. Potrzeba także ścisłych kryteriów do wybrania najlepszych projektów: takich, w przypadku których można wykazać, że dysponuje się niezbędnym potencjałem w zakresie zarządzania, które mogą być wdrożone w rozsądnych ramach czasowych i które spełniają kryteria w zakresie zrównoważonego rozwoju. Pomimo że w przypadku niektórych rodzajów infrastruktury, jak transport kolejowy lub doprowadzanie sieci do słabo zaludnionych obszarów, zawsze będą potrzebne inwestycje publiczne, to w innych dziedzinach możliwość przyciągnięcia przez projekty finansowania ze źródeł prywatnych także może stanowić ważne kryterium. Niezbędne byłoby podejście, które byłoby wspólne dla budżetu UE i budżetów krajowych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i prywatnych źródeł finansowania, w celu określenia priorytetów w zakresie inwestycji i zagwarantowania odpowiedniego impulsu do podjęcia działań. Wymaga to właściwych ram regulujących na poziomie UE, umożliwiających łączenie zasobów ze źródeł prywatnych i publicznych. Można rozważyć także, w jaki sposób objąć wsparciem projekty „wychodzące” poza granice UE, tak abyśmy – i my, i nasi sąsiedzi – osiągnęli obopólną korzyść.

3.2. Trwały wzrost

Włączenie polityki w dziedzinie energii i polityki przeciwdziałania zmianie klimatu w główny nurt polityki w zasobooszczędnej gospodarce

Efektywna gospodarka zasobami, rozwiązywanie problemów wynikających ze zmiany klimatu i zagwarantowanie bezpieczeństwa energetycznego oraz efektywności energetycznej stanowią główne cele strategii „Europa 2020”. Oznacza to nie tylko nastawienie gospodarki na osiągnięcie uzgodnionych celów, ale również energiczne przystąpienie do inwestycji w zakresie bardziej ekologicznych usług i technologii, które posiadają ogromny potencjał w zakresie eksportu i tworzenia miejsc pracy w przyszłości – przy czym należy zauważyć, że sektor ten już teraz zatrudnia 3,5 mln Europejczyków⁷. Aby osiągnąć ten ambitny cel,

⁷ Sprawozdanie Komisji na konferencję na wysokim szczeblu w sprawie konkurencyjności przemysłowej (kwiecień 2010 r.).

wszystkie instrumenty pozostające do dyspozycji UE, w tym innowacyjne instrumenty i źródła finansowe, powinny być wykorzystane w sposób efektywny.

Jedną możliwość stanowiłoby przekształcenie budżetu UE w celu utworzenia wielkoskalowych funduszy specjalnego przeznaczenia, służących realizacji inwestycji w takich dziedzinach. Europejski plan naprawy gospodarczej udowodnił, że możliwe było określenie i wsparcie kluczowych strategicznych projektów energetycznych oraz przeciwdziałanie ryzyku, że ograniczenie akcji kredytowej spowoduje stagnację w przypadku takich projektów. Zapewniło to wiarygodność unijnych polityk w dziedzinie energii o szerokim zasięgu, jak również przyniosło wzrost gotowości inwestorów do uwolnienia kapitału na projekty z długim terminem realizacji. Można by rozpocząć stosowanie takiego podejścia jako opcji w oparciu o różne programy. Jednakże bardziej efektywnym podejściem może być uwzględnienie tych priorytetów w różnych programach, przy założeniu że te same działania mogą i powinny służyć jednocześnie osiągnięciu różnych celów. Nadrzędność celów polityki np. w dziedzinie przeciwdziałania zmianie klimatu oraz energii sama w sobie oznaczałaby konieczność ponownego ustalenia priorytetów polityki w takich dziedzinach jak badania, spójność, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich – przy wyraźnym przeznaczeniu środków na poszczególne dziedziny polityki, zrównoważonym potrzebą uniknięcia nowych ograniczeń. Mogłoby temu towarzyszyć wyraźne przekrojowe zobowiązanie do określenia, w jaki sposób programy przyczyniały się do realizacji takich polityk. W wyniku powyższego UE powinna być w stanie wyraźnie określić, jakie zasoby przyczyniają się do realizacji polityki np. w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu czy wspierania bezpieczeństwa energetycznego, niezależnie od instrumentów, za pomocą których realizuje się te polityki.

Wspólna polityka rolna

Zrównoważona gospodarka UE potrzebuje szybko rozwijającego się sektora rolnictwa, który miałby wkład w osiągnięcie wielu różnych celów UE – w tym w zakresie spójności, przeciwdziałania zmianie klimatu, ochrony środowiska i bioróżnorodności, zdrowia i konkurencyjności, jak również bezpieczeństwa żywnościowego. Szereg reform dotyczących wspólnej polityki rolnej zaowocował ściślejszym powiązaniem wsparcia dla rolników z osiągnięciem tych celów i stopniowo zmniejszającym się udziałem wspólnej polityki rolnej w ogólnym budżecie UE w ostatnich latach. Kontynuacja tej tendencji oznaczałaby, że rolnictwo stanowiłoby nadal znaczącą inwestycję publiczną – taką, która jest finansowana raczej z budżetu UE niż budżetów krajowych.

Kolejne reformy przybliżyły rolnictwo UE do rynku i pomogły realizować cele w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego, lepszego zarządzania zasobami naturalnymi i stabilności społeczności wiejskich. Ponad jedna trzecia dochodu gospodarstw rolnych opiera się na płatnościach z budżetu UE. Rolnictwo UE nadal pozostaje podstawowym dostawcą wysokiej jakości żywności przy coraz większych potrzebach szybko rosnącej liczby ludności na świecie. Przemysł rolny jest ważnym źródłem dynamizmu w gospodarce UE.

Jednak istnieją też pewne problemy, które należy rozwiązać. Przydział płatności bezpośrednich opiera się na wartościach referencyjnych stosowanych obecnie od ponad dziesięciu lat, a poziomy płatności bezpośrednich dla rolników różnią się znacznie w zależności od państwa członkowskiego. Mimo że pewną różnorodność można usprawiedliwić, wskazane byłoby stopniowe eliminowanie różnic w poziomach płatności. Zaprzestanie odwoływania się do odniesień historycznych pozwoliłoby także uniknąć tworzenia kultury zależności, która może powstrzymać wykorzystanie bodźców w celu zagwarantowania osiągnięcia wyników. Wynikłyby z tego kwestie dotyczące presji na

dochody rolników i koszty produkcji, jak i kwestia ukierunkowania i określania priorytetów dla obu filarów wspólnej polityki rolnej.

Na swoim posiedzeniu w czerwcu Rada Europejska podkreśliła, że zrównoważony, produktywny i konkurencyjny sektor rolniczy może wnieść znaczny wkład w realizację strategii „Europa 2020” dzięki wykorzystaniu potencjału w zakresie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na obszarach wiejskich przy jednoczesnym zagwarantowaniu uczciwej konkurencji.

Idąc dalej, ścieżkę reform można by poprowadzić na różne sposoby:

- dalsze ukierunkowanie wspólnej polityki rolnej na szersze priorytety polityki UE i przyjęcie proekologicznego podejścia do kwestii pomocy bezpośredniej, tak by obejmować wsparciem bardziej wymagające praktyki środowiskowe oraz pozytywne zmiany w celu pobudzania innowacyjności i konkurencyjności na terenach wiejskich, co stanowiłoby uzupełnienie koncepcji współzależności;
- rozwój obszarów wiejskich powinien mieć na celu wspieranie konkurencyjnego sektora rolniczego i innowacji w dziedzinach, takich jak procesy produkcyjne i postęp technologiczny; dywersyfikacja gospodarcza na obszarach wiejskich; ochrona środowiska i zasobów naturalnych; przeciwdziałanie skutkom zmiany klimatu, zarówno poprzez łagodzenie ich, jak i działania adaptacyjne; przyczynianie się do lepszej gospodarki wodnej i efektywnego gospodarowania zasobami; oraz oferowanie szczególnego wsparcia dla tych, którzy są w niekorzystnej sytuacji w gospodarce wiejskiej, w tym również tych, którzy stoją przed kwestiami takimi jak pustynnienie;
- zależność od rynku, powiązana z rozwojem form ubezpieczenia zgodnego z kryteriami „kategorii zielonej” WTO oraz innymi narzędziami zarządzania ryzykiem związanym z nagłymi zmianami dochodów, w połączeniu z lepszymi warunkami konkurencji w łańcuchu dostaw żywności;
- lepsza synergia między rozwojem obszarów wiejskich i innymi politykami UE, służąca realizacji polityk w dziedzinach, takich jak badania, zatrudnienie i infrastruktura sieciowa, w tym integracja ze wspólnymi strategicznymi ramami i krajowymi programami reform w ramach strategii „Europa 2020”.

Reformę wspólnej polityki rolnej można zatem realizować z różnym stopniem nasilenia. Może ona ograniczać się do usunięcia pewnych istniejących rozbieżności, takich jak kwestia bardziej sprawiedliwego rozdziału płatności bezpośrednich pomiędzy państwami członkowskimi i rolnikami. Można również dokonać gruntownego przeglądu polityki, aby zagwarantować, że stanie się ona bardziej zrównoważona oraz ponownie ukształtować równowagę między różnymi celami polityki, rolnikami i państwami członkowskimi, w szczególności poprzez wprowadzenie bardziej ukierunkowanego podejścia do priorytetów. W bardziej radykalnej reformie można by posunąć się o krok dalej i odejść od wsparcia dochodu i większości środków rynkowych oraz nadać priorytet celom w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania zmianie klimatu, zamiast wymiarowi gospodarczemu i społecznemu wspólnej polityki rolnej.

3.3. Wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu

Polityka spójności i strategia „Europa 2020”

Spójność okazała się jedną z najbardziej skutecznych metod wykazania przez Unię swojego zaangażowania w solidarność przy jednoczesnym upowszechnianiu wzrostu i dobrobytu w całej UE. Ta polityka przynosi korzystne efekty dla wszystkich, ponieważ inwestycje w gospodarkę UE przynoszą korzyści wszystkim państwom członkowskim. Zapewnia ona inwestycje w modernizację i pobudza wzrost w najmniej zamożnych częściach UE, a także przyczynia się do niezbędnych zmian we wszystkich regionach Europy. Przyczynia się ona też do rozwoju rynków i tworzy nowe możliwości dla przedsiębiorców w całej UE. W powiązaniu z reformą strukturalną i działaniami na rzecz stabilności makroekonomicznej może w sposób rzeczywisty przyczynić się do wzrostu. Jednak w celu zagwarantowania tych korzyści finansowanie w ramach polityki spójności musi być precyzyjnie ukierunkowane, tak aby maksymalnie zwiększyć jego wartość dodaną. Oznacza to zdyscyplinowane podejście w dążeniu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” i ścisłą koncentrację na wynikach.

Rozdysponowanie środków w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 na cele strategii lizbońskiej pokazało korzyści, jakie wynikają z wykorzystania różnorodnych instrumentów finansowych w celu realizacji celów nadrzędnych. Na kolejny okres strategia „Europa 2020” zapewnia zarówno przejrzysty zestaw wspólnych priorytetów, jak i jasno sformułowane ramy w celu określenia priorytetów finansowania. Strategia „Europa 2020” pozwala na dużo większą koncentrację niż w przeszłości. Można ustalić wyraźne priorytety w celu zagwarantowania inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego z naciskiem na: wsparcie dla nowych przedsiębiorstw, innowacje, zmniejszenie emisji, poprawę jakości środowiska naturalnego, modernizację uniwersytetów, oszczędność energii, rozwój sieci energetycznych, transportowych i telekomunikacyjnych we wspólnym interesie UE, inwestycje w infrastrukturę badawczą, rozwój kapitału ludzkiego, oraz aktywne włączenie, aby pomóc w walce z ubóstwem.

Wyraźne powiązanie polityki spójności i strategii „Europa 2020” gwarantuje realną możliwość kontynuacji pomocy biedniejszym regionom UE w nadrobieniu zaległości i dalszego rozwoju polityki spójności, tak by stała się ona ważnym czynnikiem wspierającym wzrost gospodarczy w całej UE. Krajowe programy reform stanowią właściwy środek gwarantujący efektywne wzajemnie uzupełnianie się wydatków UE w ramach polityki spójności oraz krajowych reform i priorytetów w zakresie wydatków.

Polityka spójności powinna wyznaczać standardy dla realizacji takich celów, jak: inteligentny, trwały i sprzyjający włączeniu społecznemu wzrost gospodarczy, określonych w strategii „Europa 2020” we wszystkich regionach. Może ona stanowić silny bodziec polityczny, który umacnia zobowiązania wynikające z Traktatu dotyczące zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii w celu przyspieszenia procesu zmniejszania dysproporcji między poziomami rozwoju w różnych regionach. Obecnie zasoby wspólnotowe należy skoncentrować na najuboższych regionach i państwach członkowskich, zgodnie z zaangażowaniem Unii na rzecz solidarności. Wsparcie w ramach polityki spójności jest również ważne dla reszty Unii – aby rozwiązać problemy takie jak wykluczenie społeczne czy degradacja środowiska (na przykład na obszarach miejskich), aby wesprzeć restrukturyzację gospodarczą i przejście na gospodarkę opartą w większym stopniu na innowacji i wiedzy, oraz by tworzyć miejsca pracy i podnosić kwalifikacje. Szczególną uwagę należy zwrócić na te regiony, w których proces nadrobienia zaległości jeszcze się nie zakończył. Prosty i sprawiedliwy system wsparcia przejściowego pozwoliłby uniknąć szoku gospodarczego wynikającego z nagłego zmniejszenia finansowania.

Niezbędnych jest szereg dostosowań w obecnym programowaniu strategicznym, aby zwiększyć wartość dodaną, jaką dzięki niemu zapewnia UE, poprzez ściślejszą koordynację

strategii „Europa 2020” i polityki spójności. Taka koordynacja wymaga bardziej przejrzystych wskazówek na szczeblu europejskim, bardziej strategicznego procesu negocjacji między partnerami na szczeblu lokalnym i regionalnym, między państwem członkowskim i Komisją Europejską oraz odpowiedniego monitorowania postępów. Wynikiem powinno być wspólne poczucie, że strategia „Europa 2020” jest motorem polityki na wszystkich poziomach, oraz że wszyscy czują się odpowiedzialni za działania prowadzone w ramach partnerskiej współpracy na szczeblach regionalnych, krajowych i UE.

Większa koncentracja i spójność

W celu maksymalnego zwiększenia wpływu wydatków w ramach polityki spójności w przyszłości, niezbędne będzie zadbanie o to, by państwa członkowskie i regiony skoncentrowały zasoby krajowe i UE na ustalonych priorytetach UE. Można to osiągnąć określając ograniczoną liczbę priorytetów wagi europejskiej, powiązanych, za pomocą strategii „Europa 2020”, z celami polityki sektorowej. Taki „zestaw” priorytetów tematycznych bezpośrednio powiązanych ze zintegrowanymi wytycznymi i szandarowymi projektami zapowiedzianymi w strategii „Europa 2020” byłby uwzględniony w instrumentach prawnych na rzecz spójności, co odzwierciedlałoby także zdolność reagowania na różne potrzeby (począwszy od dużej infrastruktury w niektórych regionach po małe projekty realizowane przez społeczności w obszarach miejskich o trudnej sytuacji), jaką zapewnia polityka spójności. Przekrojowe priorytety, takie jak innowacyjność, byłyby obowiązkowe. Można by wprowadzić wymóg, aby bardziej rozwinięte regiony przeznaczały całość dostępnego przydziału finansowego na dwa lub trzy priorytety, a mniej rozwinięte regiony mogłyby poświęcić większe zasoby, jakie miałyby do dyspozycji, na nieco szerszy zakres priorytetów.

Konieczna byłaby zwiększona spójność i koordynacja z pozostałymi unijnymi instrumentami realizacji polityk UE w obszarach takich jak transport, komunikacja, energia, rolnictwo, środowisko i innowacyjność. Beneficjentom wsparcia UE powinno się proponować spójny zestaw programów uzupełniających się wzajemnie i pozwalających na „inteligentną specjalizację”, zamiast konfrontacji z wielorakimi, częściowo pokrywającymi się programami i różnymi zasadami. Ważnym krokiem w kierunku bardziej zintegrowanej realizacji polityk UE na miejscu byłaby większa harmonizacja reguł kwalifikowalności i zasad wykonawczych.

Wspólne ramy strategiczne

Aby pogłębić integrację polityk UE w celu realizacji strategii „Europa 2020” i zgodnie z zintegrowanymi wytycznymi, Komisja mogłaby przyjąć wspólne ramy strategiczne zawierające zarys kompleksowej strategii inwestycji, która przekładałaby założenia i cele strategii „Europa 2020” na priorytety w zakresie inwestycji. Określałyby one przede wszystkim potrzeby w zakresie inwestycji w związku z głównymi celami i projektami szandarowymi. Wskazane byłyby w nich także reformy niezbędne do maksymalnego zwiększenia wpływu inwestycji objętych wsparciem w ramach polityki spójności.

Takie ramy zastąpiłyby obecne podejście oparte na osobnych zestawach wytycznych strategicznych dotyczących polityk i zagwarantowałyby większą koordynację między nimi. Objęłyby one działania uwzględnione obecnie w Funduszu Spójności, Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskim Funduszu Społecznym, Europejskim Funduszu Rybackim i Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Ramy określałyby także powiązania i mechanizmy koordynacji z innymi instrumentami UE, takimi jak programy w zakresie badań, innowacji, kształcenia ustawicznego i sieci.

Umowa o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji w celu skoncentrowania się na oczekiwanych wynikach w związku ze wsparciem UE

W oparciu o ramy strategiczne państwa członkowskie przedstawiłyby swoje strategie rozwoju w krajowych programach reform, co zapewniłoby silne poczucie odpowiedzialności za priorytety UE na poziomie krajowym i regionalnym. Strategia ta pozwoliłaby na określenie, jak państwo członkowskie i jego regiony starają się uwzględnić priorytety i cele ustanowione w strategii „Europa 2020”, projektach sztabowych oraz zaleceniach tematycznych i zaleceniach skierowanych do poszczególnych państw. Wykazane byłyby w niej również pozytywne zmiany, które państwa zamierzają osiągnąć przy wsparciu UE. Wynikiem rozmów z Komisją byłaby umowa o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji między Komisją i państwem członkowskim, która odzwierciedlałaby zaangażowanie partnerów na poziomie krajowym i regionalnym.

W umowie wskazane byłyby cele, jakie państwo zamierza osiągnąć, sposób, w jaki określi i zmierzy ono postęp poczyniony w kierunku osiągnięcia tych celów, a także przydział zasobów krajowych i unijnych na priorytetowe obszary i programy. Umowa zawierałaby także ograniczoną liczbę uwarunkowań powiązanych z reformami niezbędnymi do osiągnięcia wyników w sposób efektywny. Określałaby również, w stosownych przypadkach, projekty strategiczne, które powinny być uwzględnione (np. kluczowy transport i energetyczne połączenia międzysystemowe). Zawierałaby także opis koordynacji wykorzystania środków UE na poziomie krajowym.

Wynikiem takiego podejścia byłoby połączenie wstępnego potencjalnego przydziału zasobów między państwa członkowskie i regiony – wybór polityczny odnoszący się do sposobu wyrażenia solidarności – z efektywnym mechanizmem gwarantującym, że poziom wsparcia odpowiada poziomowi realizacji założeń i celów.

Podnoszenie jakości wydatków

Zdolność instytucjonalna sektora publicznego na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym jest kluczem do pomyślnego rozwoju, wdrożenia i monitorowania polityk potrzebnych do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Sprawna absorpcja zasobów Wspólnoty zależy także w dużej mierze od zdolności technicznej i administracyjnej uczestniczących organów publicznych i beneficjentów. Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej i administracyjnej może być czynnikiem wspomagającym dostosowania strukturalne i stymulującym wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy – a to z kolei przyczyni się do znacznej poprawy jakości wydatków publicznych. Przy przydziale zasobów finansowych należy zatem wziąć pod uwagę zdolność państw członkowskich i regionów do efektywnego wykorzystania tych zasobów i potrzebę przestrzegania zasad współfinansowania i dodatkowości, a także uwzględnić presję na budżety krajowe.

Polityka spójności może odegrać ważną rolę w tym aspekcie poprzez finansowanie środków na rzecz rozwoju zdolności instytucjonalnej, propagowanie reformy administracyjnej i wspieranie kultury ukierunkowanej na wydajność i osiągnięcie wyników. Można by to pogłębić za pomocą skoncentrowanych mechanizmów pomocy technicznej w celu wsparcia państw członkowskich i regionów w przygotowaniach, wdrażaniu i monitorowaniu dużych programów inwestycyjnych w obszarach takich jak infrastruktura sieciowa i ochrona środowiska.

Inną techniką prowadzącą do zwiększenia jakości wydatków mogłoby być wprowadzenie pewnej formy konkurencji jakościowej w ramach programów do objęcia finansowaniem w ramach polityki spójności. Oznaczałoby to pozostawienie ograniczonej puli środków finansowych w ramach polityki spójności w rezerwie na wykonanie, która byłaby otwarta dla wszystkich kwalifikujących się państw członkowskich i regionów. Byłaby ona przydzielana na podstawie postępów poczynionych w ramach krajowych i regionalnych programów na drodze do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

Właściwe umiejętności niezbędne pracownikom w przyszłości

Pracownicy o wyższych umiejętnościach stanowią jeden z podstawowych elementów w koncepcji europejskiej gospodarki opartej na wiedzy. Coraz więcej stanowisk pracy będzie wymagało większych umiejętności. Działania UE powinny zatem być skoncentrowane na osiągnięciu celów 2020 i szkoleniu, aby sprostać potrzebom gospodarki w przyszłości. Ukierunkowane inwestycje mogą zapewnić znaczącą wartość dodaną w stymulowaniu zdolności adaptacji i kształcenia ustawicznego, w szczególności poprzez wspieranie strategii krajowych w celu reformowania systemów kształcenia i szkoleń oraz poprawy zdolności instytucjonalnej.

Europejski Fundusz Społeczny wspiera już szkolenia dla ok. 9 mln Europejczyków rocznie. Odzwierciedla on równowagę w politykach gospodarczych UE – dzięki niemu można się przekonać, w jaki sposób UE aktywnie propaguje włączenie społeczne przy okazji działań na rzecz stymulowania wzrostu. W funduszu tym wykorzystuje się doświadczenia transgraniczne w celu zapewnienia wsparcia grupom społecznym lub obszarom polityki, które inaczej otrzymałyby niewielkie wsparcie, lub nie otrzymałyby go wcale. Zwraca się w nim też szczególną uwagę na innowacyjne podejścia do zatrudnienia, szkolenia i włączenia społecznego.

Europejski Fundusz Społeczny może być ponownie ukierunkowany na osiągnięcie celów 2020. Wszechstronna europejska inicjatywa na rzecz zatrudnienia mogłaby przyczynić się do rozwijania umiejętności, zwiększania mobilności i zdolności adaptacji oraz uczestnictwa w społeczeństwie dzięki wspólnym inicjatywom w obszarach kształcenia, zatrudnienia i integracji. Innym elementem o bezpośrednim znaczeniu dla UE jest integracja mniejszości takich jak Romowie i migrantów. Działania mające na celu zagwarantowanie tym grupom włączenia społecznego oraz praw dla migrantów są ściśle powiązane z podejściem UE do kwestii migracji w ujęciu całościowym. Jednocześnie waga, jaką ma tworzenie miejsc pracy i rozwijanie umiejętności w unijnej wizji gospodarki, wskazuje na potrzebę większego wyeksponowania i większej przewidywalności wielkości finansowania w ramach wspólnych ram strategii spójności opisanych powyżej.

Wspieranie sektorów podlegające presji

Skala i urozmaicony profil gospodarki UE oznacza, że czasami nie daje się uniknąć sytuacji, w której wielu czerpie korzyści kosztem niewielu. Przykładem może być umowa handlowa, która otwiera ważne nowe rynki dla eksportu UE, ale oznacza istotną zmianę w zakresie konkurencji w określonych sektorach. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dał już dobry przykład na to, jak można zmierzyć się z takimi lokalnymi negatywnymi skutkami i jak można nadać rozszerzonemu funduszowi trwały charakter w celu osłabienia wpływu niektórych poważnych zakłóceń na siłę roboczą w państwie członkowskim. Należy także uprościć funkcjonowanie tego funduszu, aby lepiej reagował na zmiany wynikające z okoliczności gospodarczych.

3.4. Obywatelstwo

Wiele różnych programów wydatków UE przyczynia się na różne sposoby do konsolidacji obywatelstwa UE. Za każdym razem gdy obywatel widzi konkretne efekty działań UE – od dotacji na rzecz mobilności po wyniki badań i lokalne projekty spójności – łatwiej jest zilustrować powołanie Unii do służenia swoim obywatelom. Programy, które wspierają różnorodność kulturową wskazują, jak integracja europejska może w różny sposób dotyczyć życia obywateli.

Działania UE w tym obszarze dotyczą także kwestii praw, a ich przykładem może być propagowanie praw podstawowych i wartości UE. Działania mogłyby obejmować rozwijanie UE jako obszaru sprawiedliwości w celu usuwania przeszkód utrudniających sprawne przeprowadzanie transgranicznych postępowań cywilnych i relacje między przedsiębiorstwami a konsumentami, propagowanie wzajemnego szacunku i zaufania w postępowaniach karnych oraz działania na rzecz poprawy dostępu do sprawiedliwości w całej UE.

Bardziej szczegółowe programy kulturalne i obywatelskie pomagają również w przygotowaniu Europejczyków do przekroczenia barier kulturowych i wykorzystania możliwości przestrzeni europejskiej w pełni. Można zintegrować różne programy mające na celu propagowanie współpracy kulturalnej i europejskiego dziedzictwa kulturowego, interakcji między obywatelami i zaangażowania młodych ludzi w społeczeństwo europejskie w jeden eksponowany program propagujący jedność europejską w różnorodności, z wykorzystaniem korzyści płynących ze wspólnego zarządzania.

Odpowiedzialność UE wobec jej obywateli odzwierciedla też Fundusz Solidarności Unii Europejskiej. Pozwoliło to na okazanie wspólnego zaangażowania całej UE w pomoc w sytuacji kryzysu. Od 2002 r. UE udzieliła pomocy na ponad 2,1 mld EUR w celu wsparcia państw członkowskich i regionów dotkniętych przez duże klęski żywiołowe. Jednak doświadczenie wskazuje na pewne istotne ograniczenia i słabości w działaniu funduszu. Prędkość, z jaką udostępnia się pomoc z funduszu, przejrzystość kryteriów jego uruchomienia i ograniczenia jego wykorzystania do klęsk żywiołowych – to wszystko kwestie, które należy rozważyć. Na przykład, fundusz nie jest oparty na strukturze stałej i nie może pomóc w przeciwdziałaniu skutkom każdej klęski żywiołowej. Wkład z budżetu UE mógłby także pomóc zniwelować luki w systemie, które uniemożliwiają szybkie wysłanie zespołów ds. ochrony ludności państw członkowskich w to miejsce, w którym są one potrzebne, a także wesprzeć rozwój efektywnej sieci ochrony ludności – przykład współpracy UE, która w realny sposób zmienia sytuację potrzebujących zarówno wewnątrz, jak i poza granicami UE.

Innym istotnym obszarem mającym bezpośrednie znaczenie dla obywateli są wydatki w ramach polityk centralnych w celu realizacji polityk wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W przypadku tych polityk istnieje wyraźny wspólny interes co do pomyślnej ich realizacji. Wsparcie efektywnego zarządzania granicami, wymiany informacji i wiedzy fachowej w celu skutecznego sprawowania wymiaru sprawiedliwości, lub wdrożenia polityk w zakresie azylu i migracji, przynosi korzyści całej Unii. W kolejnym okresie finansowania konieczne będzie położenie nacisku na zarządzanie granicami zewnętrznymi (w tym SIS II/VIS i przyszły system wjazdu/wyjazdu), politykę powrotów, azylu i integracji legalnych imigrantów. W tych kwestiach, w celu znalezienia opłacalnych sposobów zagwarantowania efektywnej realizacji tych polityk, do priorytetów zalicza się podział obciążeń między państwa członkowskie, wsparcie pracy administracji krajowych i łączenie zasobów ze środkami z budżetu UE.

3.5. Wsparcie przedakcesyjne

Wsparcie finansowe w celu ściślejszej integracji w procesie rozszerzenia pomaga UE w osiągnięciu jej celów w szeregu obszarów, które są kluczowe dla ożywienia gospodarczego i trwałego wzrostu gospodarczego, w tym w dziedzinie energii, infrastruktury sieciowej, ochrony środowiska i wysiłków w celu przeciwdziałania zmianie klimatu. Pomaga ono także w zapewnieniu pełnego przygotowania krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do ewentualnego przystąpienia, m.in. poprzez zachęcanie krajów do konsolidacji priorytetów UE wynikających ze strategii „Europa 2020” w ramach ich priorytetów krajowych. Wsparcie powinno zatem nadal być jednym z narzędzi propagowania pomyślnego rozszerzenia.

3.6 Globalny wymiar Europy

Europejczycy oczekują, że UE będzie propagować swoje interesy i wywierać pożądany wpływ na arenie międzynarodowej. Jedynie na płaszczyźnie międzynarodowej można podejmować działania w celu zmniejszania ubóstwa czy rozwiązywać problemy dotyczące migracji, konkurencyjności, zmiany klimatu, energii, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. W erze globalizacji wewnętrzny program na rzecz zapewnienia trwałego wzrostu i tworzenia miejsc pracy w Europie musi być uzupełniony programem zewnętrznym. Ponadto, oczywiście, solidarność ma wymiar zewnętrzny: UE ma słuszny powód do dumy w związku z tym, że jest największym na świecie donatorem pomocy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej (UE i jej państwa członkowskie zapewniają ok. 55% ogólnej pomocy na świecie) – „mistrzem” w walce z ubóstwem; UE jest w pełni świadoma wagi, jaką mają milenijne cele rozwoju dla stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu dużych obszarów na kuli ziemskiej.

Te same zasady mają zastosowanie do efektywnego wykorzystania zasobów UE na szczeblu międzynarodowym, jak i wewnątrz Unii: umiejętne przyjrzenie się temu, gdzie wspólne działanie może przynieść lepsze skutki niż łączenie wysiłków krajowych, spójność między programami wydatków i kluczowymi politykami, oraz spojrzenie z nowej perspektywy na mechanizmy realizacji i wykorzystywane instrumenty.

Zastosowanie tego podejścia ułatwią nowe struktury w zakresie stosunków zewnętrznych w ramach traktatu Lizbońskiego, które dają możliwość wykorzystania różnych narzędzi polityki zewnętrznej UE w sposób twórczy i pracy w oparciu o długoterminowe ramy strategiczne.

Propagowanie wartości i interesów UE na całym świecie

Ustanowienie ESDZ daje Unii Europejskiej narzędzia, których potrzebuje, aby móc lepiej propagować swoje interesy na całym świecie, stosownie do swojej wagi gospodarczej i politycznej. Zdolność UE do ukierunkowania swoich instrumentów w sposób efektywny wymaga przejrzystego zarysu strategicznego, właściwych stosunków z partnerami z państw trzecich i dobrze opracowanych instrumentów. Instrumenty powinny być odpowiednio elastyczne w stosunku do zmieniających się priorytetów i przystosowane do różnych okoliczności. Niektóre kluczowe kwestie globalne, przed którymi obecnie staje Unia, wymagają szczególnej uwagi. Na przykład UE i państwa członkowskie będą musiały wywiązać się ze swoich zobowiązań dotyczących finansowania na rzecz klimatu. Ta kwestia zasługuje na osobne rozważenie, na które będzie miał wpływ postęp w negocjacjach. Konieczne będzie zagwarantowanie spójności i odpowiedniego wyeksponowania wkładu UE w wysiłki międzynarodowe, efektywności i umożliwienie osiągnięcia korzyści skali w

zarządzaniu wypłatami. W tym kontekście należy także rozważyć ewentualną potrzebę uzupełnienia roli budżetu UE osobnym instrumentem, aby stworzyć stabilny wspólny wkład UE, który będzie eksponowany. Innym przykładem jest migracja, która wymaga efektywnego ukierunkowania działania wewnątrz UE i poza jej granicami.

Reagowanie na sytuacje kryzysowe

Ten aspekt jest szczególnie ważny, aby polepszyć zdolność Unii do reagowania na konflikty lub katastrofy na dużą skalę. Zasadniczy udział UE w wysiłkach na rzecz szerszego wymiaru bezpieczeństwa w stosunkach zewnętrznych wskazuje na potrzebę działania w oparciu o obecne narzędzia, takie jak Instrument na rzecz Stabilności, działania w ramach WPZiB i misje obserwacji wyborów. Prędkość uruchomienia, elastyczność i zdolność do dostosowania działań do zmieniających się okoliczności politycznych są podstawowymi elementami.

UE jest jednym z najważniejszych i najbardziej efektywnych dostawców pomocy nadzwyczajnej. Po etapie pomocy nadzwyczajnej powinien jednak szybciej następować etap szerzej zakrojonych działań rozwojowych w celu odbudowy po sytuacji kryzysowej i zwiększenia odporności na przyszłość. Brak elastyczności w budżecie hamuje takie działania. W obecnym okresie finansowania w ramach budżetu na pomoc humanitarną co roku wykorzystywano rezerwę na pomoc nadzwyczajną. Świadczy to o dużych potrzebach w tym obszarze, na które należało odpowiedzieć.

Ograniczenie ubóstwa

Ze względu na to, że Europa opiera się na wartościach, zwalczanie ubóstwa na świecie jest jednym z głównych celów UE. Pomoc krajom najslabiej rozwiniętym przynosi realne efekty w rozwiązywaniu takich problemów jak dostęp do żywności, zdrowia, kształcenia i czystej wody, a także przystosowania do konsekwencji zmiany klimatu. UE stoi na czele działań, których celem jest realizacja milenijnych celów rozwoju do 2015 r. Jej wspólne zaangażowanie i przeznaczenie 0,7% DNB do 2015 r. na oficjalną pomoc rozwojową podkreśla istotną rolę zewnętrznych działań finansowych w osiągnięciu naszych celów. Oznacza to zasadnicze zwiększenie całkowitej pomocy rozwojowej.

Ponieważ istnieją wyraźne dowody na to, że polityka rozwojowa na szczeblu UE może przynieść wysoką wartość dodaną, działania na szczeblu UE powinny mieć udział w tym wzroście. Polityka rozwojowa UE już ma zasięg globalny – w porównaniu z koncentracją państw członkowskich na ograniczonej liczbie partnerów – a dla wielu krajów partnerskich UE jest jedynym znaczącym podmiotem świadczącym pomoc rozwojową. Dzięki swoim działaniom UE może wprowadzić w życie spójny zestaw celów na całym świecie. W odniesieniu do obecności, skali i skoncentrowania działań, a także wagi politycznej, interwencja UE zapewnia znaczne korzyści w porównaniu z działaniami krajowymi. Oferuje ogromne możliwości lepszego rozdziału zadań pomiędzy donatorami, a także propaguje znaczące korzyści skali i zapewnia jeden punkt kontaktowy dla beneficjentów. UE dysponuje również siłą i legitymizacją, wynikającą ze wspólnego działania 27 państw członkowskich.

Doświadczenie pokazuje, że efektywna i wysoka jakość realizacji wymaga szczególnych wysiłków pod względem koordynacji działań donatorów i uzgodnień dotyczących zarządzania. Rola UE jako podstawowego donatora światowego daje jej głos w kwestiach takich jak sprawowanie rządów, współpraca regionalna, rozwój gospodarczy i infrastruktura, którego nie posiadałyby państwa członkowskie działając samodzielnie. Po przyjęciu

Konsensusu europejskiego w sprawie rozwoju w 2006 r.⁸ poczyniono postępy w łączeniu zasobów pochodzących od wszystkich europejskich donatorów pomocy, aby zapobiegać nakładaniu się działań i zapewnić koncentrację tam, gdzie jest ona niezbędna. Fragmentacja pomocy wciąż jednak istnieje i powoduje brak efektywności, który ma konsekwencje polityczne i finansowe. Przeciwdziałanie tym słabościom przyniosłoby państwom członkowskim znaczące zyski w zakresie efektywności – szacowane na ponad 6 mld EUR rocznie⁹ – ułatwiłoby pracę krajowych administracji partnerskich, a także pomogło UE w wykorzystaniu swojego wpływu w pełni. Inne kluczowe priorytety obejmują odpowiednią równowagę pomiędzy przewidywalnością w poziomach pomocy dla krajów partnerskich i potrzebą zapewnienia odpowiedniego stopnia elastyczności, aby istniała możliwość przystosowania się do zmieniających się sytuacji, jak np. duże zmiany cen żywności i potrzeba realizacji efektywnych programów na rzecz odbudowy po katastrofie.

Utworzono fundusze powiernicze UE, takie jak UE na rzecz infrastruktury w Afryce, przy pomocy których przekazuje się środki z Komisji i państw członkowskich w taki sposób, że mogą być one łączone ze zdolnością kredytową EBI i krajowych banków rozwoju w państwach członkowskich, dając ważny zwielokrotniony efekt. Można je wykorzystać w większym stopniu.

Dodatkowe priorytety dotyczą zagwarantowania, aby polityka rozwojowa UE silnie i bezpośrednio przyczyniała się do znacznej poprawy sposobu sprawowania rządów w krajach partnerskich, i podejmowania dalszych wysiłków w kierunku poprawy rzeczywistego oddziaływania pomocy. Obejmuje to zwiększony nacisk na projekty reprezentujące dużą wartość dodaną, działania na szczeblu Wspólnoty oraz na umowy partnerskie, które są przejrzyste, szczegółowe i ukierunkowane na wyniki. W kontekście doświadczeń w odniesieniu do różnych systemów finansowych, które mają zastosowanie do Europejskiego Funduszu Rozwoju i Instrumentu Współpracy na rzecz Rozwoju, zwrócono obecnie uwagę na istotne kwestie dotyczące efektywności, elastyczności i demokratycznej procedury, które wymagają dalszego zbadania.

Ponadto, UE musi rozważyć, jak rozwinąć bardziej wyszukane podejście do zmieniającego się charakteru partnerów, tak jak w przypadku krajów o średnich dochodach i wschodzących gospodarek, gdzie kwestie współpracy w obszarach obejmujących partnerstwo w zakresie gospodarki, ochrony środowiska i partnerstwo społeczne stają się coraz ważniejsze, na równi z kwestiami rozwojowymi.

Bliskie i efektywne stosunki z najbliższymi sąsiadami UE

Kraje sąsiadujące z UE, z ludnością liczącą ok. 300 mln osób, stanowią istotną szansę dla UE. Aby zagwarantować dobrobyt i stabilność w dłuższym okresie, a także udowodnić swoją zdolność do przyjęcia odpowiedzialności wynikającej z roli, jaką UE pełni na arenie międzynarodowej, UE powinna efektywnie propagować swoje wartości i wspierać rozwój gospodarczy w pobliżu swoich granic. Pomoc finansowa może być istotnym czynnikiem wspierającym efektywną realizację polityki sąsiedztwa. W tej kwestii nacisk należy położyć na zagwarantowanie wiarygodnej reformy i stymulowanie współpracy z sąsiadami UE, bez względu na to czy przystąpią oni do UE w dalszym terminie, czy też nie. Szczególnej pomocy należy udzielić przede wszystkim w kontekście daleko idących i kompleksowych umów o

⁸ „Konsensus europejski”, Dz.U. C 46 z 24.2.2006, s.1.

⁹ „Program skuteczności pomocy: korzyści podejścia ogólnoeuropejskiego” (HTSPE w imieniu Komisji Europejskiej, październik 2009 r.).

wolnym handlu i dostosowania do dorobku prawnego z zakresu jednolitego rynku. Obszary bliskie temu dorobkowi i własnym priorytetom strategicznym UE, takie jak energia, migracja i kontrole graniczne, a także ochrona środowiska, powinny stanowić priorytety ze szczególnym naciskiem na budowanie potencjału, w tym rozwój instytucjonalny.

Sąsiedztwo stanowiło już jeden z najbardziej wyrazistych przykładów współpracy budżetu UE z europejskimi instytucjami finansowymi w celu pozyskania maksymalnych środków na inwestycje w rozwój społeczny i gospodarczy. Po przeznaczeniu z budżetu UE 117 mln EUR na mechanizmy łączenia europejskie instytucje finansowe przekazały 7 mld EUR. Podejście to można nadal dalej rozwijać.

3.7. Wydatki administracyjne

W obecnych ramach finansowych 5,7% budżetu jest wykorzystane na wydatki administracyjne i pokrywa nie tylko koszty związane z personelem, IT i budynkami dla wszystkich instytucji, lecz także koszty pracy w 23 językach. W chwili obecnej, gdy różne instytucje w dużej mierze zakończyły proces rekrutacji pracowników z nowych państw członkowskich, liczba personelu powinna się ustabilizować. Istotnie, od 2007 r. Komisja stosuje politykę „zero wzrostu” i realizuje nowe priorytety poprzez realokację obecnego personelu. Nie występuje przy tym z wnioskami o dodatkowy personel, z wyjątkiem przypadków mających związek z rozszerzeniem. Rada, Parlament i pozostałe instytucje wystąpiły o dodatkowe stanowiska w związku z traktatem lizbońskim. Uruchomienie ESDZ będzie początkowo wymagało dodatkowych stanowisk w związku z zatrudnieniem dyplomatów z państw członkowskich, choć oczekuje się, że z czasem cały proces nie będzie miał wpływu na budżet.

W ramach prac związanych ze określeniem pakietu dotyczącego kolejnych ram finansowych konieczne jest szczegółowe zbadanie możliwości zwiększenia efektywności i wydajności w odniesieniu do zasobów administracyjnych. Oznacza to rozważenie, jak racjonalizacja i wspólne wykorzystanie procedur, narzędzi i zasobów może ograniczyć koszty działań instytucji i agencji UE. Na przykład Komisja zapoczątkowała właśnie ważną analizę wykorzystania IT, ukierunkowaną na poprawę wydajności i uzyskanie oszczędności. Mogłoby to prowadzić do wspólnych oszczędności poprzez rozwój wspólnych systemów IT dla wszystkich instytucji UE. Podobna współpraca międzyinstytucjonalna mogłaby przynieść korzyści w obszarach takich jak tłumaczenie, czy zarządzanie dokumentami. Innym obszarem jest opracowywanie samych programów wydatków, w którym obciążenie administracyjne zarówno Komisji, jak i partnerów powinno stanowić ważny element. Jednocześnie Komisja będzie kontynuować realokację personelu, aby kłaść nacisk na priorytety, zmniejszać koszty ogólne i zwiększać liczbę pracujących nad głównymi politykami. Komisja przeprowadzi przegląd swoich wydatków administracyjnych, a także wydatków agencji, w ramach przygotowania do następnych wieloletnich ram finansowych, w celu określenia sposobów sprostania nowych wyzwaniom w ramach obecnych zasobów, a także aby osiągnąć właściwą równowagę między efektywną realizacją programów i ograniczaniem kosztów administracyjnych.

Ogólnie rzecz biorąc niezbędna będzie ścisła dyscyplina we wszystkich instytucjach UE, aby zagwarantować powstrzymanie wzrostu wydatków administracyjnych w przyszłości.

4. BUDŻET PRZYNOSZĄCY WYNIKI

Dobrze ukierunkowane wydatki są niezbędne, ale nie wystarczą. Wydatki trzeba również realizować w sposób ukierunkowany na wyniki. Jeśli inwestycje publiczne w budżet UE mają się zwrócić, konieczne jest ponowne opracowanie nowej generacji programów finansowych, aby na pierwszym planie umieścić efektywność.

4.1. Wykorzystywanie budżetu do wsparcia inwestycji

Wpływ budżetu UE można wzmocnić tym bardziej, im większe jest jego wykorzystanie w celu wsparcia finansowego inwestycji strategicznych o najwyższej europejskiej wartości dodanej. Innowacyjne instrumenty finansowe mogą zapewnić ważne nowe źródło finansowania inwestycji strategicznych. Normą dla projektów o długoterminowym potencjale handlowym powinno być wykorzystanie środków UE we współpracy z sektorem prywatnym i bankowym, szczególnie poprzez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), ale również wraz z innymi partnerami, w tym bankami rozwoju w państwach członkowskich i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR). Wymaga to ścisłej koordynacji działań między ekspertami technicznymi Komisji i banków: podejście to zakłada, że wsparcie otrzymują projekty konkurencyjne oraz posiadające wyraźną europejską wartość dodaną.

EBI miał znaczny wkład w reakcję Europy na kryzys gospodarczy. Teraz odegra on główną rolę w reformowaniu gospodarki europejskiej w obszarach takich jak technologia ekologiczna, infrastruktura i bezpieczeństwo energetyczne. Może to oznaczać potrzebę optymalizacji wykorzystania kapitału EBI, w tym zwiększonego wykorzystania mechanizmów podziału ryzyka, aby pozwolić na większe wykorzystanie zasobów banku i by wzmocnić zasięg jego działań. Komisja i EBI opracowały już z dobrym skutkiem szereg wspólnych instrumentów finansowych. Łączenie dotacji z budżetu UE i pożyczek z EBI, a także z innych instytucji finansowych, umożliwi potrojenie wpływu finansowego wydatków zewnętrznych UE przez przyciąganie wielu znacznych inwestycji ze strony instytucji finansowych. Podejście to należałoby poszerzyć, tak aby stało się normą w obszarach o długoterminowym potencjale handlowym, przy czym należałoby opracować nowe zasady regulujące działanie instrumentów finansowania połączonego.

Ogólnie rzecz biorąc, programy wydatków powinny uwzględniać potrzeby inwestorów prywatnych – dotyczące m. in. okresu realizacji i czasochłonnych procedur, powinny być precyzyjne co do zamierzonych celów, jak i rygorystycznie określać, kiedy UE powinna wycofać się z udziału w projektach, które stały się rentowne. UE mogłaby być bardziej otwarta na możliwości pozyskiwania dochodów od użytkowników infrastruktury, np. w formie opłat drogowych, jako sposobu na obniżenie długoterminowych kosztów dla podatników. Podobnie, im większa internalizacja kosztów zewnętrznych, tym większy dochód można wygenerować jako wkład w inwestycje, które są niezbędne do osiągnięcia strategicznych celów takich jak szybsze ograniczanie emisji dwutlenku węgla w gospodarce. Instrumenty finansowe powinny kłaść nacisk na reakcję na możliwe do określenia niedoskonałości rynku, uwzględniając stan krajowych rynków finansowych, otoczenie prawne i regulacyjne oraz potrzeby beneficjentów końcowych.

Nowe instrumenty finansowe do realizacji celów budżetowych muszą być inteligentne, zintegrowane i elastyczne. Mogą odpowiadać na wiele różnych potrzeb politycznych, ale przy wykorzystaniu spójnych instrumentów. Przepisy dotyczące finansowania są zasadniczo takie same, bez względu na sektor: przedsiębiorstwa i projekty na różnych etapach rozwoju potrzebują kapitału własnego lub pożyczek, lub też ich obu łącznie. W budżecie UE istnieją

zasadniczo dwa rodzaje niezbędnych instrumentów finansowych, które obejmują dwa ogólne mechanizmy do wykorzystania w różnych programach wydatków: europejską platformę kapitałową (*EU Equity Platform Mechanism*) i europejską platformę podziału ryzyka (*EU Risk Sharing Platform Mechanism*) (w tym gwarancje). Jeśli chodzi o gwarancje kredytowe jako jeden z wariantów innowacyjnych instrumentów finansowych, należy szczegółowo przeanalizować wpływ efektu dźwigni wywołanego przez budżet UE, aby nie przekroczyć pułapu zasobów własnych, szczególnie w świetle istniejących programów gwarancyjnych. Bardziej ogólne wykorzystanie budżetu UE jako instrumentu do gwarantowania pożyczek i obligacji wymagałoby dokładnego rozważenia zdolności ubezpieczenia takich gwarancji.

4.2. Obligacje na finansowanie projektów UE

Idea obligacji na finansowanie projektów UE narodziła się ze względu na potencjał innowacyjnych instrumentów finansowych oraz na szczególną obecnie sytuację w gospodarce europejskiej. Gospodarka UE w obszarach takich jak energia, transport i technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK) jest w dużej mierze uzależniona od infrastruktury. Cele strategii „Europa 2020” obejmujące modernizację gospodarki europejskiej będą wymagały ogromnych inwestycji¹⁰. UE może już teraz wspomóc te projekty, gwarantując inwestorom podejmującym decyzje dotyczące kilku kolejnych dziesięcioleci spójną strategię oraz odpowiednie ramy regulacyjne. Jednak w następstwie kryzysu finansowego inwestorzy niechętnie podejmują działanie. Zagwarantowanie niezbędnych inwestycji dla projektów o kluczowym znaczeniu strategicznym dla UE okazuje się niemożliwe. Budżety krajowe nie są w stanie przejąć finansowania takich projektów i rzeczywiście szukają rozwiązań alternatywnych, które pozwoliłyby im przenieść odpowiedzialność za infrastrukturę na inne podmioty. Opóźnienia w realizacji projektów mogą pozbawić UE korzyści gospodarczych i innych korzyści wynikających z infrastruktury i prowadzić do bardzo kosztownych rozwiązań w przyszłości.

Obligacje na finansowanie projektów UE miałyby na celu wypełnienie tej luki i zapewnienie odpowiedniego poziomu wiarygodności, aby pozwolić większym projektom inwestycyjnym na przyciągnięcie niezbędnego wsparcia finansowego. Europejski Bank Inwestycyjny i inne duże instytucje finansowe mają już swój znaczny udział w formie pożyczek bezpośrednich; szczególnie EBI odpowiedział na kryzys, udzielając pożyczek na dużo większą skalę. Jednak kwestia infrastruktury stanowi tak duże wyzwanie, że UE musi pomóc odblokować finansowanie prywatne.

Osiągnąć to można wykorzystując środki z budżetu UE do wspierania projektów w zakresie niezbędnym dla poprawy ich ratingu kredytowego, a tym samym przyciągania finansowania przez EBI i inne instytucje finansowe, a także przez inwestorów prywatnego rynku kapitałowego, takich jak fundusze emerytalne i przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe. Gwarancje UE lub EBI zostałyby wyemitowane na rzecz spółek celowych ustanowionych przez sektor prywatny w celu pozyskania finansowania dla projektu na rynku kapitałowym. Projekty korzystające z takich mechanizmów musiałyby udowodnić interes strategiczny UE i spełnić pewne kryteria w zakresie rentowności. W związku z tym tak pojętego wsparcia nie

¹⁰ Na przykład: szacuje się, że do 2020 r. potrzebne będzie 500 mld EUR na wdrożenie programu TEN-T i od 38–58 mld EUR do 181–268 mld EUR, aby osiągnąć cele Komisji w zakresie sieci szerokopasmowych. W sektorze energii szacuje się, że potrzeba 400 mld EUR z przeznaczeniem na sieci dystrybucyjne i sieci inteligentne, kolejnych 200 mld EUR na sieci przesyłowe i składowanie oraz 500 mld EUR na modernizację obecnych zdolności wytwórczych i tworzenie nowych zdolności wytwórczych, przede wszystkim w zakresie energii odnawialnej, do 2020 r.

można by wstępnie przydzielić poszczególnym państwom członkowskim lub poszczególnym sektorom, ale zostałyby ono przeznaczone na te projekty, które są w stanie pozyskać odpowiednie finansowanie z sektora prywatnego. Harmonogram spłat zależałby od oceny długości czasu potrzebnego, aby projekt osiągnął rentowność.

4.3. Projekty wielkoskalowe

Szczególne kwestia powstaje w związku z projektami wielkoskalowymi wymagającymi wkładów wielu miliardów euro przez długi okres. UE zdobywa istotne doświadczenie w projektach takich jak Galileo, ITER i GMES. Wymienione projekty mają ogromną wagę strategiczną i mogłyby mieć długoterminowy potencjał handlowy. Wymagają one współdziałania w ramach współpracy międzynarodowej. Jednak projekty te mogą również wiązać się ze znacznym przekroczeniem budżetu i zarządzanie nimi nie jest właściwie dostosowane do zarządzania bezpośredniego w instytucjach europejskich. Trudno pogodzić niepewności budżetowe ze sposobem planowania budżetu UE. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby, aby promotorzy projektu ustanawiali strukturę wspierającą jako osobną jednostkę (UE powinna nadzorować efektywne zarządzanie tą strukturą), która otrzymywałaby stałe finansowanie z budżetu UE w postaci ustalonego wkładu rocznego, a równocześnie nie zakładano by, że UE będzie uzupełniać jakiegokolwiek braki.

4.4. Motywowanie do wykorzystywania zasobów

Budżet UE może być silnym bodźcem dla reform, na co wskazano również w obecnej debacie o wykorzystaniu sankcji finansowych i środków zachęcających w celu zagwarantowania przestrzegania paktu stabilności i wzrostu. Zatem wszystko przemawia za tym, żeby wykorzystać ten wpływ w ramach programów w celu zagwarantowania ich efektywnej realizacji. Koncepcje ustanowione powyżej w odniesieniu do polityki spójności mogłyby być stosowane w innych kontekstach, rozpowszechnione na wszystkie obszary wydatków i określać szczególny zestaw celów, od których będzie zależeć wydatkowanie środków. Inne metody obejmują stworzenie w większości programów rezerwy na poziomie całej UE lub dostosowanie stawek współfinansowania do wydajności. We wszystkich tych przypadkach niezbędne byłoby zapewnienie sprawiedliwego traktowania wszystkich państw członkowskich oraz zagwarantowanie przejrzystości i automatyczności.

Wymaga to różnego podejścia i różnych narzędzi. Programy powinny zapewniać określenie konkretnych, mierzalnych, osiągalnych, odpowiednich i określonych w czasie celów, jak i właściwych wskaźników wydajności. Aby system bodźców mógł funkcjonować we właściwy sposób, konieczne są jasne kryteria oceny; niezbędna jest też systematyczna i wzmocniona ocena. Oceny, zastosowane w sposób systematyczny i we właściwym czasie, mogą odegrać zasadniczą rolę w ogólnych wysiłkach mających na celu maksymalne zwiększenie wartości dodanej wydatków UE.

4.5. Struktura odzwierciedlająca priorytety

Struktura budżetu jest sama w sobie ważnym narzędziem komunikującym ogólny cel wydatków oraz pozwalającym osiągnąć zamierzone cele. Budżet, którego struktura i równowaga odzwierciedlają priorytety polityczne UE, przynosi oczywiste korzyści. W obecnej strukturze poczyniono pewne postępy w tym kierunku, a kolejnym krokiem byłoby zmniejszenie liczby tytułów do minimum lub zaplanowanie budżetu w oparciu o strategię „Europa 2020”. Pierwszą możliwością byłoby stworzenie trzech tytułów: wydatki wewnętrzne, wydatki zewnętrzne i wydatki administracyjne. Druga możliwość to wskazanie

trzech podtytułów zastępujących obecne tytuły I – III i obejmujących polityki, w których środek ciężkości położony jest na trzy aspekty inteligentnego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego; oprócz nich wprowadzono by czwarty „wewnętrzny” podtytuł dotyczący polityki obywatelskiej. Powyższe uzupełniałyby dwa tytuły końcowe: jeden obejmujący politykę zewnętrzną (obecny tytuł IV), a drugi – administrację.

4.6. Czas obowiązywania wieloletnich ram finansowych

Wieloletnie ramy finansowe pozwalają na długoterminową spójność i przewidywalność. Gwarantują także dyscyplinę budżetową i płynne funkcjonowanie cyklu budżetowego. Jednak każde ramy są owocem decyzji politycznych, które muszą odzwierciedlać zmieniające się preferencje polityczne.

Ostatnie trzy razy ramy finansowe były przyjmowane na okres siedmiu lat. Parlament Europejski¹¹ i niektórzy uczestnicy konsultacji publicznych zgodzili się co do tego, że czas trwania takich ram należy skrócić do pięciu lat. Główny powód stanowiło połączenie okresu ich obowiązywania z kadencją Parlamentu Europejskiego i mandatem Komisji. Okres pięcioletni pozwoliłby każdej Komisji na zaproponowanie, a każdemu Parlamentowi na negocjacje takich ram, nawet jeśli okres wdrażania ram nie pokrywałby się z ich kadencją. Okres pięciu lat wiązałby się także z pewnymi korzyściami ze względu na możliwość ujęcia nowych potrzeb, a także pewnymi wadami w związku z planowaniem: dłuższe okresy nie tylko pozwalają na przeprowadzenie głębszych zmian, ale można też lepiej dostosować programy do modeli inwestycyjnych w sektorze prywatnym. Inna opinia dotycząca konkretnych rozważanych terminów zawierała wniosek dotyczący okresu siedmioletniego z przeglądem generalnym po 5 latach, aby pozwolić na ostateczną realokację środków ukierunkowaną w szczególności na strategię „Europa 2020”. W ten sposób możliwe byłoby uniknięcie przesądzenia o przyszłych działaniach.

Jednak najbardziej atrakcyjnym rozwiązaniem może być okres dziesięcioletni, obejmujący zasadniczy przegląd śródkresowy („5+5”). W ramach takiego podejścia istniałaby możliwość ponownego ustalenia głównych priorytetów. Ogólne pułapy i zasadnicze instrumenty prawne można by ustalać na okres 10 lat. Jednak podział zasobów w ramach tytułów i ustalanie priorytetów w ramach programów i instrumentów mogłyby pozostać otwarte do ponownej oceny. Jedną z możliwości byłoby ułatwienie powyższego poprzez utrzymanie zasadniczych rezerw i marginesów we wszystkich częściach budżetu.

4.7. Reakcja na zmieniające się okoliczności

Jedną z najtrudniejszych kwestii w budżecie jest zachowanie równowagi między przewidywalnością i elastycznością. Jednak zrozumiałe jest, że obecny budżet okazał się zbyt mało elastyczny, by sprostać presji wydarzeń. Pilna konieczność reakcji na wydarzenia zewnętrzne – np. tsunami i wydarzenia na Bliskim Wschodzie, oraz paląca potrzeba reakcji na kryzys gospodarczy, ujawniły niedociągnięcia w obecnym podejściu. Właściwe ukierunkowanie jest niezwykle istotne dla efektywnego wydatkowania środków, a zmieniające się okoliczności wymagają zmiany priorytetów, dlatego sztywność budżetu w wyraźny sposób odbija się na jakości wydatkowania. Parlament Europejski i Rada powinny zapewnić właściwy nadzór nad zmianami przeznaczenia wydatkowanych środków. Jednak zakres możliwych zmian i procedury, według których należałoby sprawować nadzór,

¹¹ Rezolucja z 25 marca 2009 r. w sprawie śródkresowego przeglądu ram finansowych na lata 2007-2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

wymagają reformy. Z doświadczenia wynika, że oczywiste rozwiązanie, jakim jest zwiększenie marginesów, okazało się niemożliwe w obliczu presji związanej ze wstępnym przydzieleniem wydatków. Zatem można by ustalić stały udział procentowy, np. 5%, jako wartość obowiązującą. Taką wartość można by także ustanowić na niższym poziomie przez pierwszych pięć lat okresu finansowego i na wyższym poziomie przez kolejne lata tego okresu; możliwe też byłoby ustalenie, że wartość ta będzie co roku wzrastała. Dałoby to możliwość lepszego uwzględnienia nowych priorytetów przy dokonywaniu przeglądu śródkresowego. Inne środki w celu zwiększenia elastyczności obejmują:

- elastyczność realokacji w celu przenoszenia środków między tytułami w danym roku, w ramach pewnych granic,
- możliwość przenoszenia niewykorzystanego marginesu z jednego roku na drugi, w ramach pewnych granic,
- swoboda w przenoszeniu wydatków w danym tytule na początkowe lub końcowe lata w okresie wieloletnim, aby umożliwić działanie antycykliczne i ułatwić stosowną odpowiedź na duże kryzysy,
- zwiększenie budżetu lub poszerzenie zakresu istniejącego instrumentu elastyczności i rezerwy na pomoc nadzwyczajną oraz, być może, połączenie ich.

Należy także utrzymać obecne ustalenia na poziomie 0,03% w zakresie elastyczności ustanowione przez większość kwalifikowaną, ponieważ stanowią one ważny zawór bezpieczeństwa, który pozwala na ograniczone zmiany w przewidywanych pułapach.

Wszystkim tym zmianom powinien towarzyszyć inny sposób myślenia. Nacisk należy przesunąć ze stałych i wcześniej określonych przydziałów finansowych na wykorzystanie ograniczonych zasobów UE w celu finansowania inwestycji strategicznych ograniczonych w czasie oraz wdrożenie zasady, że otrzymanie środków finansowych jest uzależnione od wyników.

4.8. Uproszczenie i zmniejszenie do minimum niepotrzebnych kosztów administracyjnych

Konsultacje publiczne wyraźnie wykazały, że procedury wdrożenia i wymogi kontroli są zbyt złożone i mogą stanowić rzeczywisty czynnik zniechęcający do udziału w programach UE. UE odpowiada za zagwarantowanie, że środki pieniężne są wydawane właściwie, ale może także powziąć szereg środków w celu zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla odbiorców środków i obniżenia kosztów administracyjnych UE, pozwalając na przekierowanie większości zasobów na cel ostateczny:

- UE posiada wspólne zasady finansowe określone w rozporządzeniu finansowym. Jednak przepisy i procedury wykonawcze mogą się znacznie różnić między instrumentami polityki. Należy ustalić przejrzysty zestaw wspólnych zasad w celu zmniejszenia różnic do tych absolutnie niezbędnych. Połączenie różnych instrumentów we wspólne ramy wykonawcze jest dobrym sposobem, aby pomóc przy wymianie informacji o budżecie UE między obywatelami, przedsiębiorstwami – zwłaszcza MŚP – i rządami.
- Obecny wniosek Komisji dotyczący dokonania przeglądu rozporządzenia finansowego zawiera odważne środki w celu ustanowienia uproszczonych zasad finansowych. Należy bliżej przyjrzeć się tym kwestiom, by wprowadzić rygorystyczne procedury w przypadku

mniejszych dotacji (można ustalić progi na wyższych poziomach w przypadku niewielkich projektów) i w większym stopniu wykorzystać płatności ryczałtowe i programy oparte na wydajności.

4.9. Zagwarantowanie należytego zarządzania finansami

Wydatki publiczne wymagają efektywnej, skutecznej i proporcjonalnej kontroli. Musi ona zagwarantować obywatelom i ich przedstawicielom w Parlamencie Europejskim i Radzie wykorzystywanie budżetu UE we właściwy sposób. Istnieje jednak pewien punkt, od którego uciążliwości związane z kontrolą niweczą efektywność programu. W zapewnieniu odpowiedniej równowagi pomogłoby bardziej zróżnicowane podejście do kontroli wymagane w różnych państwach członkowskich i wspólnie ustalone tolerowane ryzyko błędu w różnych obszarach polityki.

W ostatnich latach Komisja poświęciła dużo uwagi zwiększaniu efektywności w systemach kontroli i zarządzania, w celu uzyskania od Trybunału Obrachunkowego poświadczenie wiarygodności bez zastrzeżeń. Wyniki są pozytywne, ale należy podjąć dalsze działania, w szczególności w drodze współpracy z państwami członkowskimi, które wdrażają ważną część budżetu we wspólnym zarządzaniu z Komisją. System opierania płatności na oświadczeniach państw członkowskich dotyczących środków na pokrycie płatności zamiast na wydatkach beneficjentów – jak funkcjonuje to obecnie w przypadku wydatków na wspólną politykę rolną – sprawiłby, że proces kontroli stałby się bardziej lokalny i pozwoliłby też na ściślejsze powiązanie z istniejącymi procedurami krajowymi. Stanowiłoby to bardziej bezpośrednią i zwykłą procedurę niż scentralizowane kontrole na szczeblu UE. Można by połączyć taki system z rzetelnymi krajowymi poświadczeniami wiarygodności, by podkreślić odpowiedzialność organów publicznych obsługujących zasoby UE.

Zwiększanie ilości środków udzielanych za pośrednictwem instrumentów finansowych oznaczałoby głębokie zmiany w sposobie zarządzania przez Komisję wydatkami budżetowymi. Komisja będzie nieustannie delegować zadania związane z wdrożeniem budżetu i współpracować z kluczowymi instytucjami finansowymi takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)¹². Stwarza to potrzebę ujednoczenia głównych aspektów projektowania instrumentów finansowych i zarządzania nimi, aby zagwarantować odpowiednią równowagę między wspólnym podejściem w kontaktach Komisji z partnerami finansowymi, skuteczną ochroną interesów finansowych UE i pozostawieniem miejsca dla elastyczności niezbędnej na etapie wdrożenia do zagwarantowania efektywnej realizacji polityk. Zapewniłoby to także większą przejrzystość polityczną, efektywną administrację dzięki uproszczeniu, bardziej sprawną sprawozdawczość i monitorowanie, a także łatwiejszą ocenę instrumentów.

5. BUDŻET UE JAKO NARZĘDZIE WSPOMAGAJĄCE ZARZĄDZANIE GOSPODARCZE

Dążenie do przyspieszenia wzrostu i zwiększenia zatrudnienia w Unii Europejskiej wymaga kompleksowego podejścia. Jest to istotą strategii „Europa 2020”. Działania na rzecz stabilności makroekonomicznej i reformy strukturalne nie stanowią alternatywy – jedno i drugie są konieczne i stanowią wzajemnie potęgujące się elementy. Oczywiście jest więc powiązanie budżetu UE i działań na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego.

¹² Instrumenty finansowe nie zostaną wdrożone wyłącznie przez EBI, ale EBI odegra kluczową rolę katalizatora w przyciąganiu innych, publicznych i prywatnych, źródeł finansowania.

Komisja przedstawiła wiele środków w celu reformy zarządzania gospodarczego i poprawy jego efektywności¹³. Zajmie się nimi dalej w kontekście debaty nad zarządzaniem gospodarczym po posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku.

6. UWZGLĘDNIANIE ROZSZERZENIA

Rozszerzenie UE w przyszłości o kolejne kraje będzie nieuchronnie wiązać się z wpływem na budżet, zarówno w postaci potencjalnego zwiększenia dochodów, jak i zobowiązań w zakresie wydatków. Nowe państwa członkowskie wprowadzą zwiększoną łączny PKB, a ich przystąpienie stworzy nowe możliwości ekspansji gospodarczej, lecz będą się one również kwalifikować do uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych oraz innego rodzaju funduszy. Czas przystąpienia do UE jest uzależniony od tempa, w jakim kraje kandydujące są w stanie spełnić niezbędne kryteria. W tym względzie Rada Europejska na swoim posiedzeniu w grudniu 2006 r. zobowiązała się, że nie będzie wyznaczać żadnych docelowych dat przystąpienia do UE, dopóki negocjacje nie będą zbliżać się ku końcowi. Nowe ramy finansowe nie powinny zatem przesądzać o żadnych decyzjach politycznych w sprawie przyszłych etapów rozszerzenia, które to decyzje będą opierać się na gotowości danego kraju do członkostwa w UE. Po osiągnięciu porozumienia w sprawie akcesji oraz potwierdzeniu terminów ramy finansowe powinny zostać dostosowane w celu uwzględnienia potrzeb w zakresie wydatków, wynikających z rezultatów negocjacji akcesyjnych.

7. REFORMA FINANSOWANIA UE

Struktura finansowania, podobnie jak część obejmująca wydatki, uległa z czasem znaczącym zmianom. Wkłady oparte na DNB zyskały na znaczeniu i obecnie stanowią trzy czwarte budżetu. Z czasem wprowadzono też wiele korekt i specjalnych uzgodnień, zarówno w części dotyczącej dochodów, jak i w części dotyczącej wydatków (niektóre z tych mechanizmów wygasają automatycznie w 2013 r.). W ostatnim czasie na negocjacje w sprawie budżetu duży wpływ miały stanowiska państw członkowskich, koncentrujących się na kwestii pozycji netto, co w konsekwencji prowadziło do faworyzowania instrumentów z pulą środków finansowych wstępnie przydzielonych geograficznie, a nie instrumentów, które reprezentują największą wartość dodaną, jaką może wnieść UE.

Konsultacje w sprawie przeglądu budżetu pokazały, że zainteresowane podmioty są bardzo krytyczne w kwestii obecnego systemu finansowania budżetu UE. Obecny system jest postrzegany jako nieprzejrzysty i zbyt złożony, niedostatecznie sprawiedliwy — szczególnie w kwestii korekt — i w zbyt dużym stopniu oparty na zasobach, które państwa członkowskie traktują jako wydatki, które należy ograniczać. Z wyjątkiem ceł, których podstawą jest unia celna, pomiędzy obecnymi zasobami a politykami UE nie ma widocznego związku.

Należy przy tym podkreślić, że to nie jest spór o wielkość budżetu — tylko o odpowiedni skład zasobów. Stopniowe wprowadzanie nowego rodzaju zasobów powinno umożliwić ograniczanie lub stopniowe wycofywanie innych rodzajów zasobów lub rezygnowanie z nich w ogóle.

¹³ Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE - COM(2010) 367.

Propozycje dotyczące reformy finansowania zgłosili przedstawiciele społeczności akademickiej, rządy, organizacje pozarządowe oraz Parlament Europejski. W 2007 r. Parlament przyjął sprawozdanie, w którym dokonano analizy obecnego systemu zasobów własnych i zaproponowano cały szereg ewentualnych nowych zasobów własnych¹⁴.

Wprowadzenie zmian w systemie finansowania UE mogłoby obejmować trzy ściśle związane ze sobą aspekty — uproszczenie wkładów państw członkowskich, wprowadzenie jednego lub kilku rodzajów nowych zasobów własnych oraz stopniowe wycofywanie wszystkich mechanizmów korekt. W miarę wprowadzania zmian należy zachować podstawowe elementy systemu finansowania UE: stabilne i wystarczające finansowanie budżetu UE, przestrzeganie dyscypliny budżetowej oraz mechanizm zapewnienia równowagi budżetowej.

Uproszczenie wkładów pochodzących od państw członkowskich

W porównaniu z zasobami własnymi opartymi na DNB obecne zasoby własne oparte na VAT mają niewielką wartość dodaną. Są one wynikiem obliczeń matematycznych, które służą odtworzeniu porównywalnej podstawy opodatkowania, a nie przepływają bezpośrednio od obywateli do UE. Z racji swojego charakteru przyczyniają się do złożoności i braku przejrzystości wkładów. Odejście od zasobów własnych opartych na VAT w obecnej formie przyniosłoby uproszczenie systemu wkładów, a towarzyszyłoby temu równoległe wprowadzenie nowego rodzaju zasobów własnych.

Stopniowe wprowadzanie jednego lub kilku rodzajów zasobów własnych wynikających z polityk:

Nowe zasoby własne mogłyby w pełni zastąpić obecne zasoby własne oparte na VAT, jak również ograniczyć wielkość zasobów opartych na DNB, pochodzących bezpośrednio z budżetów krajowych. Wprowadzenie nowych zasobów własnych odzwierciedlałoby stopniowe przechodzenie na strukturę budżetu ukierunkowaną na polityki bliższe obywatelom UE, co ma na celu tworzenie europejskich dóbr publicznych oraz wyższej europejskiej wartości dodanej. Mogłoby to służyć osiągnięciu istotnych unijnych lub międzynarodowych celów polityki, np. w odniesieniu do rozwoju, zmian klimatu lub rynków finansowych lub być ściśle z nimi związane.

Przy analizie ewentualnych nowych zasobów własnych istotne wydają się następujące kryteria:

- nowe zasoby własne powinny być ściśle związane z *dorobkiem i celami UE*, co służyłoby zwiększaniu spójności i efektywności całego budżetu w kontekście realizacji priorytetów polityki UE; w tym względzie należy pamiętać o przepisie zawartym w art. 2.2 decyzji w sprawie zasobów własnych¹⁵, który stanowi, że „*dochody pochodzące z wszelkich nowych obciążeń wprowadzonych w ramach wspólnej polityki [...] stanowią również zasoby własne zapisywane w budżecie ogólnym Unii Europejskiej.*”;
- nowe zasoby własne powinny mieć charakter transgraniczny i być oparte na systemie obejmującym cały rynek wewnętrzny;

¹⁴ Parlament Europejski, Sprawozdanie w sprawie przyszłości zasobów własnych Unii Europejskiej (2006/2227(INI)), sprawozdawca: A. Lamassoure.

¹⁵ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom (7 czerwca 2007).

- powinny mieć zharmonizowaną podstawę, co pozwalałoby zapewnić jednakowe stosowane zasobów na całym terenie Unii;
- jeżeli byłyby to praktycznie wykonalne, wpływy z nowych zasobów powinny być pobierane bezpośrednio przez UE poza budżetami krajowymi;
- nowe zasoby własne powinny być stosowane w sposób godziwy i sprawiedliwy; nie powinny także pogarszać sytuacji w zakresie korekt;
- powinien być uwzględniany łączny wpływ na poszczególne sektory;
- nowe zasoby własne nie powinny wiązać się ze znacznymi nowymi obowiązkami administracyjnymi UE w zakresie poboru.

Komisja uważa, że jako ewentualne źródła zasobów własnych można rozważyć poniższe sposoby finansowania, przy czym ich lista nie jest wyczerpująca; można by w ten sposób stopniowo eliminować wkłady krajowe, co oznaczałoby mniejsze obciążenie dla budżetów krajowych:

- opodatkowanie sektora finansowego przez UE,
- dochody UE pochodzące z aukcji w ramach system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych,
- opłata unijna związana z transportem lotniczym,
- VAT-UE,
- unijny podatek energetyczny,
- unijny podatek dochodowy od osób prawnych.

Każdy z tych sposobów finansowania ma swoją specyfikę oraz swoje wady i zalety¹⁶. W świetle otrzymanych uwag Komisja przedłoży propozycje w ramach swoich kompleksowych wniosków dotyczących kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Rozwiązanie kwestii mechanizmów korekt

W 1984 r. Rada Europejska na posiedzeniu w Fontainebleau określiła podstawowe zasady, na których opiera się system: stwierdziła, że „*polityka wydatków jest podstawowym środkiem rozwiązywania kwestii nierównowagi budżetowej*” oraz że „*każde państwo członkowskie, które ponosi obciążenie budżetowe nadmierne w stosunku do jego względnej zamożności, może w stosownym czasie skorzystać z korekty*”. Większe wydatki na rozwój i zatrudnienie, działania w dziedzinie energii, przeciwdziałania zmianie klimatu oraz prezentowania na zewnątrz interesów UE ograniczyłyby potrzebę utrzymania mechanizmów korekt. Struktura wydatków w kolejnych wieloletnich ramach finansowych oraz inne reformy systemu zasobów własnych będą miały decydujące znaczenie dla stwierdzenia, czy mechanizmy korekty są w przyszłości uzasadnione.

¹⁶ Zob. dokument roboczy służb Komisji.

8. WNIOSKI I KOLEJNE KROKI

Niniejszy przegląd budżetu zawiera refleksje Komisji na temat struktury budżetu UE i celów, którym ma on służyć. Komisja przedstawia w nim wizję zreformowanego budżetu, ukierunkowanego na rzeczywiste zmiany: będzie to ambicją Komisji przy przedstawianiu wniosków dotyczących nowych ram finansowych w przyszłym roku. Plany te opierają się na przekonaniu, że do 2020 r. UE musi podjąć zdecydowane kroki, które umożliwią przekształcenie Unii w społeczeństwo ery inteligencji, integracyjne i funkcjonujące w oparciu o zrównoważony model. W tym celu musimy skierować gospodarkę europejską na właściwe tory, podjąć znaczące decyzje o przekształcaniach infrastruktury, zyskać umiejętności, które będą nam potrzebne w przyszłości, akcentować nasze przywództwo na arenie międzynarodowej oraz zapobiegać temu, by rosnące różnice w naszych społeczeństwach nie zagroziły ich stabilności w dłuższym okresie. Budżet Unii musi być postrzegany jako jedno ze wspólnych narzędzi, które mamy do dyspozycji w dążeniu do osiągnięcia wspólnych celów. W czasach dużej presji na finanse publiczne o budżecie UE i budżetach krajowych nie można myśleć w kategoriach konkurencji. Trzeba je traktować jako narzędzia służące osiągnięciu tych samych celów na szczeblach, na których narzędzia te najlepiej temu służą.

Przyszłe budżety muszą zatem być przygotowane tak, aby rzeczywiście przyczyniały się do osiągnięcia przez nas wyznaczonych celów. Muszą uwzględniać konieczność dostosowywania się do szybkich zmian zachodzących na świecie. Muszą być podporządkowane dążeniom do osiągnięcia określonych wyników. Muszą stanowić odzwierciedlenie potrzeby solidarności w wypełnianiu naszych wspólnych planów. I muszą być finansowane w sposób, który będzie zrozumiały dla naszych obywateli i który będzie przez nich odbierany jako racjonalny i sprawiedliwy.

Budżet UE można wykonywać w sposób prostszy i bardziej efektywny. Potrzebna jest większa elastyczność, aby budżet zapewniał możliwość reagowania na zmieniające się warunki, a jednocześnie wsparcie inwestycji długoterminowych. W czasie ograniczeń budżetowych można wykorzystywać bardziej innowacyjne instrumenty finansowe, aby uzyskać więcej przy tych samych nakładach oraz by zwiększyć oddziaływanie i zakres priorytetowych projektów UE, które można zrealizować.

Modernizacja budżetu UE musi zatem polegać na jego ukierunkowaniu na określone cele, optymalizacji korzyści z każdego wydatkowanego euro oraz silnym osadzeniu budżetu w kontekście innych strategii, przy pomocy których Unia Europejska, jej instytucje i państwa członkowskie mogą naprowadzić Europę na drogę wzrostu i tworzenia miejsc pracy z myślą o przyszłości.

W najbliższych miesiącach Komisja przełoży rozważania i możliwości przedstawione w niniejszym przeglądzie budżetu na konkretne propozycje. Komisja liczy na dyskusję z pozostałymi instytucjami oraz zainteresowanymi podmiotami na temat refleksji i możliwości zaprezentowanych w niniejszym przeglądzie. W oparciu o te dyskusje zostaną opracowane propozycje, których przedstawienie zaplanowano na czerwiec 2011 r. i które będą dotyczyć nowych wieloletnich ram finansowych na okres po roku 2013. Wśród nich znajdzie się wniosek dotyczący rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe oraz projekt decyzji w sprawie zasobów własnych. W drugiej połowie 2011 r. Komisja przedstawi wnioski ustawodawcze konieczne do wdrożenia polityk i programów, które są niezbędne do realizacji ambicji Unii Europejskiej na nadchodzące lata.