COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 19.10.2010
COM(2010) 700 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN, COMITETUL REGIUNILOR ȘI PARLAMENTELE NAȚIONALE

Revizuirea bugetului UE

{SEC(2010) 7000 final}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN, COMITETUL REGIUNILOR ȘI PARLAMENTELE NAȚIONALE

Revizuirea bugetului UE

Decizia de a efectua o revizuire completă și amplă a cheltuielilor și a resurselor UE a fost convenită în 2006[1]. Climatul economic s-a schimbat în mod radical de la acordarea mandatului și criza economică mondială a plasat cheltuielile publice în centrul dezbaterii politice în țările europene. În întreaga Uniune Europeană se fac alegeri dificile. Prioritățile în materie de cheltuieli publice se confruntă cu provocări într-un mod nemaiîntâlnit de decenii.

În același timp, cheltuielile publice au jucat un rol-cheie în procesul de redresare. Stimulentele convenite la sfârșitul anului 2008 au prevenit atingerea celor mai grave efecte ale crizei. Stabilirea de obiective în mod inteligent a însemnat direcționarea stimulentelor către domenii care puteau să aducă beneficii în viitor: politici de consolidare a creșterii, infrastructură strategică, prevenirea dispariției calificărilor esențiale și a resurselor-cheie din cauza șocului.

Prin urmare, această revizuire este prezentată într-un moment în care prioritizarea, valoarea adăugată și calitatea ridicată a cheltuielilor sunt cele mai importante pentru cetățeni. Aceasta a rezultat în urma unui lung proces de consultare și reflecție[2], care a permis exprimarea unor idei promițătoare cu privire la modulul în care bugetul poate fi cel mai bine direcționat pentru a asigura îndeplinirea obiectivelor UE, a fi întemeiat pe politici și a promova strategia Europa 2020; cu privire la modul în care bugetul poate permite obținerea celor mai eficace rezultate posibile; și cu privire la modul de a analiza dintr-o nouă perspectivă cea mai bună metodă de a furniza resursele necesare pentru finanțarea politicilor UE.

Cheltuielile publice sunt un mijloc pentru atingerea unui obiectiv, iar creșterea pentru a genera de locuri de muncă este prioritatea noastră esențială, care se concentrează asupra asigurării de locuri de muncă pentru mai mulți oameni, impulsionării competitivității societăților noastre și construirii unei piețe unice deschise și moderne.

Comisia trebuie să își prezinte propunerile pentru următorul cadru financiar multianual înainte de 1 iulie 2011. Prezenta revizuire abordează o parte din aspectele cu care bugetul UE se va confrunta în următorul cadru financiar și ulterior. În prezentul document se analizează modul în care UE trebuie să ia în considerare atât impactul crizei economice și fiscale, cât și provocările pe termen lung, cum ar fi evoluția demografică, nevoia de a combate schimbările climatice și a găsi po soluție în ceea ce privește presiunea exercitată asupra resurselor naturale. În prezentul document se arată că nu este vorba în primul rând de a cheltui mai mult sau mai puțin, ci de a găsi modalități de a cheltui *în mod mai inteligent*. În prezentul document se evidențiază că avem nevoie să prezentăm o viziune globală a reformei bugetului, care să vizeze atât cheltuielile, cât și veniturile.

---

[1] JO C 139, 14.6. 2006, p. 15 (declarația nr. 3).

[2] Site-ul internet al consultării: http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consulation_doc_final_en.pdf

A conveni asupra căii de urmat va fi o provocare majoră pentru Uniunea Europeană, dar la capătul acestui proces va exista și o recompensă foarte importantă. Aceasta ar reprezenta un semnal puternic conform căruia Uniunea Europeană este la înălțimea sarcinii de a utiliza instrumentele de care dispune în beneficiul cetățenilor săi.

1. CE ÎNVĂȚĂMINTE SE DESPRIND DIN BUGETUL ACTUAL?

Tratatul de la Lisabona a introdus noi dispoziții juridice de reglementare a cadrului financiar multianual. Acesta a confirmat nevoia de a furniza o abordare pe termen mediu a cheltuielilor UE, precum și principiul conform căruia UE se finanțează prin resurse proprii. Aceasta înseamnă că procesul de revizuire – care are, totodată, o viziune în perspectivă – a desprins și numeroase învățăminte din actuala perioadă de finanțare.

Până în prezent, bugetul UE s-a dovedit a fi un instrument eficace pentru a realiza aspirațiile UE și pentru a pune în aplicare politicile acesteia. Bugetul UE a avut un rol important în sarcina de a genera o creștere mai importantă și de a asigura mai multe locuri de muncă, de a stimula cercetarea, competitivitatea și calificările, precum și de a asigura că Uniunea oferă un sprijin special celor care au cel mai mult nevoie de solidaritate. Acesta a susținut în mod special proiectele prioritare, inclusiv contribuind la stimulentele necesare ca urmare a crizei economice. Bugetul UE a consolidat securitatea Uniunii. Acesta a ajutat sute de milioane de persoane care se numără printre cele mai sărace din lume, a accelerat dezvoltarea vecinilor Europei și a promovat politicile UE în întreaga lume.

Scopul trebuie să fie utilizarea bugetului cât mai eficace posibil pentru îndeplinirea obiectivelor UE. Printre învățămintele-cheie care trebuie desprinse pentru promovarea acestui obiectiv se numără următoarele:

- de la introducerea acestora în 1988, cadrele financiare multianuale ale UE au asigurat o disciplină bugetară strictă și predictibilitatea pe termen mediu a cheltuielilor UE. Prețul acestei predictibilități a fost o flexibilitate limitată. Anii precedenți au evidențiat că un cadru financiar și programele sale nu au fost întotdeauna în măsură să răspundă imperativelor politice și contextului în schimbare. Deciziile UE de a acorda ajutor suplimentar țărilor în curs de dezvoltare atunci când prețurile alimentelor au crescut brusc în 2008, de a răspunde nevoilor în evoluție ale unor proiecte europene majore, cum ar fi Galileo și ITER, datorită termenelor îndelungate de execuție și creșterii costurilor, de a contribui la stimulentele economice acordate în perioada 2008-2009 sau de a reacționa la crize mondiale, precum cea provocată de tsunami, s-au confruntat cu inflexibilitatea excesivă a actualului sistem. Deciziile UE au putut fi puse în practică doar cu foarte mare greutate, pe baza unor marje neprevăzute din alte părți ale bugetului. Chiar și în cadrul programelor, obstacolele în calea redefinirii priorităților au îngreunat acordarea priorității corespunzătoare unor aspecte noi, cum ar fi situațiile de urgență în domeniul sănătății publice, reconsiderarea nevoilor în materie de formare ca urmare a crizei sau reflectarea relațiilor în schimbare între Uniune și economiile emergente. Astfel, incapacitatea bugetului de „a prevedea imprevizibilul” afectează UE atât în ceea ce privește funcționarea, cât și reputația sa;

- printre evenimentele neprevăzute din ultimii ani s-a aflat și criza economică și efectele sale asupra dezbaterii referitoare la guvernanța economică. Aceasta a evidențiat interdependența economiilor UE și nevoia de a consolida regulile comune. În primul rând, utilizarea bugetului drept garanție pentru susținerea mecanismului european de stabilizare a evidențiat o utilizare inovatoare a bugetului - cu toate că foarte constrânsă de plafonul

resurselor proprii - în vederea susținerii unei nevoi de politică urgente. În plus, s-a sugerat că fondurile primite din partea UE ar putea fi utilizate pentru a consolida atât măsurile preventive, cât și pe cele corective, în scopul susținerii Pactului de stabilitate și creștere;

- de asemenea, caracterul dezbaterii care a condus la acordul privind ultimul cadru financiar a avut consecințe asupra capacității bugetului de a permite obținerea de rezultate. Concentrarea asupra aspectului „soldurilor nete" a însemnat că programele erau structurate asimetric astfel încât să maximizeze capacitatea de a atribui cheltuielilor, în avans, un „drapel național". Acest aspect a beneficiat de prioritate în raport cu măsurile menite să îmbunătățească performanța, cum ar fi dialogul pe teme de politică macroeconomică și reținerea rezervelor pentru recompensarea eficacității. De asemenea, aceasta a însemnat că dimensiunea europeană – în domeniile în care UE poate aduce cea mai mare valoare adăugată – nu a reprezentat întotdeauna principala preocupare. Prin urmare, dezbaterea pe tema unui *„juste retour"* a avut un impact negativ asupra calității rezultatelor obținute și a diminuat valoarea adăugată a UE;

- punerea în aplicare a unor programe noi necesită timp – în special atunci când acestea se bazează pe o abordare de parteneriat pentru a se ține seama de nevoile și prioritățile locale. Pentru asigurarea unei bune funcționări, este esențial timpul avut la dispoziție între ajungerea la un acord privind textele juridice și începutul unei perioade de finanțare. În perioada premergătoare anului 2007, ultimul acord privind pachetul de finanțare a generat constrângeri în această perioadă critică. Rezultatul a fost că începerea efectivă a programelor a fost întârziată și, în unele cazuri, aceasta s-a repercutat de-a lungul întregii perioade;

- întârzierile în lansarea programelor, aspectele complexe apărute în cadrul procesului, o abordare foarte descentralizată și impactul crizei financiare asupra bugetelor publice naționale au condus la o absorbție lentă a cheltuielilor de coeziune. O concepere mai bună, o luare mai rapidă a deciziilor, proceduri raționalizate și armonizate, o definire mai clară a priorităților la toate nivelele și o abordare mai flexibilă privind cofinanțarea – toate acestea au fost identificate drept eventuale măsuri corective;

- impactul cheltuielilor UE poate fi afectat negativ de regulile care reglementează programele în cauză. În timp ce controalele au contribuit la asigurarea unei îmbunătățiri constante a bunei gestiuni financiare, atât neconcordanțele între programe, cât și sarcinile administrative ridicate au obstrucționat eficacitatea. De asemenea, controalele au avut tendința de a evalua programele pe baza contribuțiilor, mai degrabă decât pe baza performanței, reducând stimulentele pentru obținerea de rezultate efective;

- cadrul financiar existent a făcut primii pași către introducerea unei noi abordări a impactului pe care îl poate avea bugetul UE. Dacă bugetul UE poate mobiliza investiții din alte surse publice și private, aceeași finanțare poate îndeplini cu mai multă eficacitate obiectivele de politică ale UE. Această abordare a fost încununată de succes în cazuri precum mecanismul de finanțare cu partajarea riscurilor, care a introdus investițiile întreprinderilor în cercetarea cu un grad de risc mai ridicat. Astfel, este posibil ca ponderea predominantă a abordării bazate pe granturi să fi limitat impactul potențial al bugetului.

2. PRINCIPII ALE BUGETULUI UE

Bugetul UE trebuie să se bazeze pe o serie de principii fundamentale. Opțiunile ar trebui să fie evaluate în funcție de măsura în care le respectă. Cu ajutorul acestor principii, cetățenii

europeni ar trebui să poată avea o imagine mai clară cu privire la rolul bugetului UE și a modului în care s-au făcut alegerile-cheie.

2.1. Realizarea principalelor priorități de politică

Bugetul UE este un instrument-cheie pentru structurarea și punerea în aplicare a politicilor UE în beneficiul cetățenilor, precum și al actorilor economici și sociali. Acesta nu este singurul instrument pe care UE îl are la dispoziție: multe dintre obiectivele UE pot fi îndeplinite prin intermediul coordonării legislative sau al coordonării în materie de politică. Dar bugetul este o componentă esențială a setului de instrumente ale UE.

În rândul politicilor care necesită cheltuieli publice semnificative, ponderea cheltuielilor ar trebui să corespundă principalelor priorități de politică ale UE. Prin urmare, aceasta ar trebui, de asemenea, să reflecte noile direcții de politică ale Tratatului de la Lisabona, importanța acordată unor anumite domenii, de exemplu energia și combaterea schimbărilor climatice, influența externă a UE, precum și justiția și afacerile interne.

În primul rând, bugetul UE ar trebui conceput ca unul dintre cele mai importante instrumente pentru a contribui la realizarea obiectivelor strategiei Europa 2020 în materie de creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Criza economică și financiară a lăsat moștenire o creștere diminuată. Abordarea în mod eficace a consecințelor moștenirii crizei și accentuarea potențialului de creștere în perioade de consolidare bugetară nu pot fi realizate doar la nivel național, ci necesită, de asemenea, o reacție comună la nivelul UE. Bugetul UE trebuie să contribuie la procesul de restabilire a capacității de creștere prin direcționarea resurselor către domenii în care recompensele pot apărea într-un mod mai rapid, mai general și mai pregnant.

2.2. Valoarea adăugată a UE

În timp ce valoarea adăugată a unui proiect politic nu poate fi redusă la un bilanț contabil, mai există un test esențial pentru justificarea cheltuielilor la nivelul UE: dacă cheltuielile la nivelul UE sunt mai avantajoase pentru cetățeni decât cheltuielile la nivel național. Dimensiunea europeană poate maximiza eficiența fondurilor statelor membre și poate contribui la reducerea cheltuielilor totale, prin punerea în comun a serviciilor și a resurselor pentru a beneficia de economiile de scară. În consecință, bugetul UE ar trebui utilizat pentru a finanța bunuri publice ale UE, acțiuni pe care nu le pot finanța statele membre și regiunile sau atunci când acesta poate asigura obținerea de rezultate mai bune.

Cheltuielile UE pe anul 2010 s-au ridicat la 122,9 miliarde de euro. Aceasta este o sumă relativ mică comparativ cu bugetele naționale – aproximativ 1% din PIB-ul UE, față de o medie a cheltuielilor publice globale cuprinsă între 45 și 50% în UE. Domenii importante ale cheltuielilor – precum furnizarea unor servicii, ca de exemplu servicii de sănătate, educație și asigurări sociale – sunt, de drept, de competența bugetelor naționale, furnizând servicii care reflectă alegeri ale societății.

Dar în alte domenii, obținerea de rezultate prin intermediul bugetului UE este alegerea rațională și cea mai potrivită cale de a îndeplini obiectivele UE. Aceasta are o populație de 500 de milioane de cetățeni și este cea mai mare economie din lume. UE oferă oportunități reale pentru utilizarea valorii adăugate. Aceasta poate oferi economii de scară, poate permite vizarea în mod eficace a priorităților de politică și poate evita suprapunerile inutile. Dimensiunea sa continentală poate permite buna funcționare a politicilor fundamentale, cum ar fi identificarea excelenței în cercetare prin intermediul concurenței, în cazul căreia, adesea,

masa critică necesară nu există doar la nivel național. Aceasta poate completa lacunele lăsate de dinamica elaborării politicilor naționale, modul cel mai evident fiind abordarea provocărilor transfrontaliere în domenii precum infrastructura, mobilitatea, coeziunea teroriala sau cooperarea în domeniul cercetării la nivelul UE – lacune care, în caz contrar, ar prejudicia interesele UE ca întreg. Aceasta poate oferi oportunitatea mobilizării unei game mult mai largi de resurse publice și private decât cea disponibilă doar la nivel național.

În perioade de constrângeri bugetare severe și pe termen lung, coordonarea dintre bugetul UE și bugetele naționale ar trebui să fie considerată drept crucială, pentru îmbunătățirea guvernanței economice, a transparenței și a eficienței cheltuielilor publice.

2.3. Un buget orientat către obținerea de rezultate

Identificarea domeniilor în care dimensiunea UE poate oferi mai multe beneficii nu este suficientă în sine. A cheltui pentru politicile adecvate este oportun numai dacă aceasta asigură rezultatele dorite. Programele de cheltuieli trebuie să aibă un impact real, cu investiții care să susțină acțiunea – acțiune care este măsurată pe baza impactului real, mai degrabă decât a contribuțiilor implicate. Trebuie să se găsească echilibrul corect între predictibilitate și obiectivele importante de flexibilitate, condiționalitate și plată pe baza rezultatelor, precum și între simplificare și controalele necesare pentru o bună gestiune financiară. Dar trebuie să existe stimulente și verificări pentru a se asigura că cheltuielile își ating scopul real.

2.4. Beneficii reciproce prin intermediul solidarității

Solidaritatea este una dintre pietrele de temelie ale Uniunii Europene, un principiu fundamental și care conferă forță. Bugetul nu este singurul mijloc pe care UE îl are la dispoziție pentru a exprima solidaritatea, dar este o componentă indispensabilă a abordării UE. Extinderea a sporit diversitatea economică a Uniunii și aceasta are un interes politic, social și economic să ofere ajutor părților mai puțin dezvoltate ale Uniunii pentru a contribui la îndeplinirea obiectivelor sale globale: beneficiile unei mai mari stabilități pentru toți. În plus, întrucât Uniunea Europeană încearcă să realizeze o strategie economică cuprinzătoare pentru creșterea viitoare, solidaritatea necesită acordarea unei atenții speciale celor mai vulnerabili și celor care suportă o sarcină deosebită din cauza reformei. Dar de beneficiile acestei solidarități profită toți, prin intermediul potențialului de creștere al pieței unice, al efectelor transnaționale pe care le au cheltuielile UE la nivel național sau regional și al cercului virtuos de persoane fizice și întreprinderi care profită de oportunitățile oferite de UE ca întreg. Se estimează că PIB-ul în UE 25 ca întreg a fost cu 0,7 % mai mare în 2009 datorită politicii de coeziune din perioada 2000 - 2006 – ceea ce înseamnă o rentabilitate a cheltuielilor, care au reprezentat mai puțin de 0,5 % din PIB-ul UE în aceeași perioadă[3].

Adesea, obiectivele colective ale UE necesită intrevenții concentrate din punct de vedere geografic. În mod natural, protejarea frontierelor externe ale Uniunii împotriva imigrației ilegale este de competența statelor membre cu frontiere externe. Infrastructura localizată în anumite state membre poate avea în continuare unele beneficii majore pentru Uniune. Acțiunea de promovare a protecției mediului sau de combatere a schimbărilor climatice poate avea un caracter foarte local, dar beneficiile se regăsesc pe o arie mult mai extinsă. În astfel de cazuri, adesea investițiile disponibile la nivel național sunt insuficiente pentru a declanșa luarea de măsuri, dar eșecul unei acțiuni poate deveni o pierdere reală pentru Europa ca întreg.

---

[3] Acesta include atât bugetul UE, cât și cofinanțarea națională.

Bugetul UE ar trebui să contribuie la astfel de costuri pentru promovarea în continuare a obiectivelor sale colective.

2.5. O finanțare reformată a bugetului

Chestiunea „resursele proprii" este o componentă importantă a revizuirii bugetului. De la începutul anilor '70, UE a colectat resurse proprii provenite din politici comune, cum ar fi tariful vamal comun. Autonomia acestor resurse proprii a fost subminată în mod treptat, iar actualul sistem de finanțare al UE a evoluat pas cu pas spre o combinație neclară și opacă de contribuții de la bugetele naționale, corecții și rabaturi. A dispărut conexiunea dintre resursele proprii inițiale și politicile comune ale UE, făcând sistemul mai puțin transparent și sporind îndoielile cu privire la corectitudine. O nouă perspectivă este esențială pentru realinierea finanțării UE cu principiile de autonomie, transparență și corectitudine.

3. UN BUGET PENTRU VIITOR

În prezent, UE pune în aplicare un program fundamental de reforme economice pentru a debloca potențialul economiei UE de a găsi noi surse de creștere și de a crea noi locuri de muncă – strategia Europa 2020.

Strategia Europa 2020 vizează o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, exemplificată de următoarele cinci obiective-țintă:

- creșterea ratei de ocupare a forței de muncă pentru populația cu vârsta cuprinsă între 20 și 64 de ani la cel puțin 75 %;
- investirea a 3 % din PIB în cercetare și dezvoltare (C&D);
- reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră cu cel puțin 20% comparativ cu nivelurile din 1990, 30 % dacă există condiții favorabile; creșterea ponderii energiei din surse regenerabile în cadrul consumului final de energie astfel încât să reprezinte 20% din acesta; și creșterea cu 20% a eficienței sale energetice;
- reducerea cu 10% a ratei abandonului școlar și creșterea procentului de populație cu vârsta cuprinsă între 30 și 34 de ani cu studii superioare complete la cel puțin 40% în 2020;
- scoaterea din sărăcie a cel puțin 20 de milioane de persoane.

Cumulat, Comisia estimează că atunci când aceste obiective-țintă vor fi îndeplinite, rezultatul ar putea fi o creștere suplimentară de 4% a PIB-ului UE și 5,6 milioane de noi locuri de muncă până în 2020[4].

Această sarcină vizează o gamă variată de domenii de politică. Aceasta necesită un parteneriat între UE, nivelurile naționale și cele regionale, precum și; de asemenea, o direcționare atentă a eforturilor pentru a asigura că acestea se concentrează asupra domeniilor unde pot fi cele mai

---

[4] Estimare a serviciilor Comisiei pe baza următoarelor analize: „Cuantificarea potențialelor efecte macroeconomice ale strategiei Europa 2020: scenarii stilizate" (*"Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios"*) (Documentele economice ale Comisiei Europene nr. 424, septembrie 2010) și „Efectele macroeconomice ale strategiei Europa 2020: scenarii stilizate" (*"Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios"*) (*ECFIN Economic Briefs* nr. 11, 2010).

eficace. De asemenea, ar trebui să se acorde o atenție specială domeniilor în care luarea de măsuri poate avea un impact rapid asupra creșterii. Bugetul UE poate și trebuie să joace un rol-cheie în punerea în aplicare a acestei strategii și acesta ar trebui să fie piatra de încercare pentru o nou generație de programe de cheltuieli.

Unul din factorii determinanți ai strategiei Europa 2020 este nevoia de a avea o viziune globală asupra economiei și societății UE, în care obiectivele se susțin reciproc și acțiunile pot servi simultan scopuri diferite. Pentru aceasta nu este nevoie de un fond unic, ci este nevoie de un grad ridicat de coordonare. Strategia Europa 2020 are nevoie de soluții integrate, astfel încât instrumentele pentru punerea sa în aplicare ar trebui să fie, de asemenea, integrate. Prin urmare, acțiunile prezentate mai jos ar trebui considerate drept un pachet de măsuri, strâns legate și care conlucrează pentru a asigura o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii.

3.1. Creștere inteligentă

În centrul strategiei Europa 2020 se află nevoia de a susține transformarea economiei europene într-o economie bazată pe cunoaștere și inovare. O mare parte a activității necesare pentru impulsionarea competitivității și crearea de locuri de muncă în viitor se bazează pe eforturile naționale de stimulare a cercetării și inovării, de revalorizare a educației și de eliminare a barierelor din calea spiritului antreprenorial. Dar Europa dispune de un atu enorm – dimensiunea sa, iar acesta trebuie să fie utilizat pe deplin: prin exploatarea potențialului pieței unice și prin utilizarea fondurilor de la bugetul UE pentru a aduce valoare adăugată modului în care sectorul public mobilizează vectorii de creștere.

Cercetarea, inovarea și educația

Cercetarea și inovarea sunt motoarele cele mai durabile ale creșterii economice și ale productivității. Actualele programe ale UE pentru cercetare și inovare oferă importante beneficii pentru societate și o evidentă valoare adăugată europeană, care generează o masă critică în domenii precum cercetarea. Cheltuielile UE în domeniul cercetării și inovării s-au dublat în ultimul cadru financiar multianual și până în 2013 acestea se vor ridica la aproximativ 7 % din bugetul Uniunii[5]. Prin crearea Consiliul European pentru Cercetare și a Institutului European pentru Tehnologie, UE a introdus o abordare nouă în vederea promovării excelenței la scară europeană și a stabilirii de legături între educație, cercetare și întreprinderi, care sunt atât de importante pentru ca creativitatea să genereze creștere. Viitoarele cheltuieli alocate cercetării și inovării trebuie să aibă un impact chiar mai puternic în ceea ce privește creșterea și crearea de locuri de muncă, precum și generarea de beneficii sociale și de mediu semnificative.

Pentru îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020 în acest domeniu, Comisia a propus o Uniune a inovării. În perioade de constrângeri fiscale, UE și statele membre trebuie să continue să investească în C&D și inovare. De asemenea, acestea trebuie să asigure îndepărtarea barierelor rămase în calea întreprinzătorilor pentru a introduce „idei pe piață”: îmbunătățirea accesului la finanțare, drepturi de proprietate intelectuală accesibile, stabilirea mai rapidă a standardelor interoperabile și utilizarea strategică a bugetelor noastre de achiziții. Acestea ar trebui să fie însoțite de reforme pentru a crește rentabilitatea, a combate fragmentarea și a maximiza efectele de levier.

---

[5] S-a estimat că actualul program-cadru va genera aproximativ 900 000 de locuri de muncă și va contribui cu 1% la PIB-ul UE.

– **Concentrarea asupra inovării**. Viitoarele finanțări alocate cercetării și inovării trebuie să contribuie în mod direct la atingerea obiectivelor strategiei Europa 2020, în special privind Uniunea inovării[6]. Acestea ar trebui să se bazeze pe activitatea programului pentru competitivitate și inovare și să pună accentul pe susținerea proiectelor inovatoare, cu un potențial economic clar, în special prin implicarea IMM-urilor pentru a contribui la consolidarea și extinderea bazei industriale a Europei. Succesul mecanismului de finanțare cu partajarea riscurilor a demonstrat că noile abordări privind acordarea de sprijin pot reuși să mobilizeze investițiile private. Acest mecanism a utilizat 1 miliard de euro de la bugetul UE pentru a mobiliza o sumă suplimentară de 16,2 miliarde de euro, care a fost alocată cercetarii și dezvoltării în întreaga UE. Platformele tehnologice europene au avut un rol major prin contribuția adusă la definirea priorităților relevante din domeniul industriei pentru programul-cadru. Parteneriatele public-privat au fost create pentru ca industria să se implice în mod activ și să coinvestească în programe de cercetare orientate către sectorul industrial, cum ar fi inițiativele tehnologice comune, care au arătat cum o colaborare imaginativă poate utiliza o contribuție bugetară relativ mică a UE pentru a stimula eforturi industriale europene majore. Întreaga serie de instrumente ar trebui să conlucreze în acest scop, într-un cadru strategic comun.

– **Abordarea principalelor provocări sociale**. Europa se confruntă cu o serie de provocări sociale fără precedent, care pot fi abordate numai cu ajutorul celor mai importante progrese științifice și tehnologice. Ar trebui să se acorde prioritate obiectivelor fundamentale ale UE și, în special, strategiei Europa 2020. De exemplu, UE ar trebui să contribuie la remedierea situației cauzate de neglijarea timp de decenii a cercetării în domeniul energiei, Europa rămânând în urmă în ceea ce privește dezvoltarea surselor interne de energie și abordarea problemei reducerii a emisiilor. Parteneriatele europene pentru inovare vor fi lansate în scopul accelerării cercetării, dezvoltării și introducerii pe piață a inovațiilor pentru a pune în comun cunoștințele de specialitate și resursele, precum și pentru a stimula competitivitatea industriei UE.

– **Realizarea Spațiului european de cercetare.** Este mai imperios ca oricând să se maximizeze eficiența sistemului european de cercetare și inovare, prin crearea unui Spațiu european de cercetare cu adevărat unitar, în cadrul căruia toți actorii, deopotrivă publici și privați, să își poată desfășura activitatea în mod liber, să stabilească alianțe și să reunească masa critică necesară pentru a concura și a coopera la o scară globală. O mai bună coordonare la nivel regional, național și la nivelul UE poate să prevină suprapunerile și să încurajeze bunele practici în mai mare măsură, iar o programare comună consolidată ar putea să asigure sinergiile și complementaritatea diferitelor niveluri de finanțare. Aceasta implică că barierele în calea mobilității cercetătorilor trebuie să fie eliminate.

– **Extinderea bazei cercetării în UE**. În timp ce susținerea UE trebuie să impulsioneze excelența, aceasta ar trebui să contribuie, de asemenea, la lărgirea bazei cercetării și inovării prin intermediul ajutorului oferit pentru a îmbunătăți calitatea infrastructurii de cercetare în întreaga UE. Fondurile structurale ar trebui să fie valorificate pe deplin în scopul dezvoltării următoarei generații de infrastructuri de cercetare, pe baza specializării regionale.

– **Creșterea eficienței rezultatelor prin intermediul simplificării**. Comunitatea oamenilor de știință și cea a întreprinderilor și-au exprimat nemulțumirea cu privire la sarcina

---

6 Uniunea inovării - COM(2010) 546, 6.10.2010. Printre inițiativele-cheie în raport cu strategia Europa 2020 din acest domeniu se numără și cele privind agenda digitală și politica industrială.

administrativă excesivă și au invitat Comisia să găsească un echilibru mai bun între încredere și control, precum și între asumarea de riscuri și evitarea acestora. În ciuda progreselor înregistrate în direcția simplificării în cadrul programelor existente, mai sunt multe de făcut. Măsurile cu un potențial de anvergură în ceea ce privește simplificarea sunt acceptarea generală a practicilor contabile ale participanților, inclusiv costurile medii, un set unic de reguli pentru toți participanții acoperind toate măsurile de intervenție și o reducere a numărului diferitelor rate de rambursare și metode de calculare a costurilor indirecte.

– **Modernizarea sistemelor de educație la toate nivelurile**. Excelența trebuie să devină, în și mai mare măsură, principiul director în ceea ce privește educația. Avem nevoie de mai multe universități de talie mondială, trebuie să ridicăm nivelul calificărilor și să atragem talente de vârf din străinătate. Ar trebui să se lanseze o revizuire coordonată a programelor existente în materie de educație și formare pentru a dezvolta o abordare integrată în contextul inițiativei „Tineretul în mișcare”. Majoritatea competențelor în domeniul politicii de educație și de ocupare a forței de muncă aparțin statelor membre, dar Uniunea are o responsabilitate specială pentru promovarea mobilității și eliminarea barierelor în întreaga Europă. Schemele de mobilitate existente în domeniul educației nu numai că au îmbunătățit calificările, cunoștințele și educația beneficiarilor, ci și au stimulat concurența între universități și sistemele educaționale. În prezent, cererea depășește considerabil oferta – reprezentată de programul Erasmus, la nivel universitar, care se limitează la aproximativ 5 % dintre studenți. Astfel de programe ar putea fi extinse și s-ar putea stabili o legătură mai clară între alocarea resurselor și măsura în care oportunitățile oferite de mobilitate sunt utilizate în practică.

Infrastructurile viitorului

Infrastructura transfrontalieră este unul dintre cele mai bune exemple de domenii în care UE poate completa lacunele și poate permite obținerea de rezultate mai eficiente. Rețelele de transporturi, comunicare și energie aduc beneficii enorme societății în general. Dar deficiențe ale pieței pot avea drept consecință eventualitatea ca proiecte cu o valoare adăugată ridicată a UE să nu reușească să atragă investițiile necesare din partea societăților private. Rezultatul este generarea de costuri pentru UE în ceea ce privește competitivitatea, solidaritatea și funcționarea eficace a pieței unice. Sprijinul financiar direcționat la nivelul UE poate contribui la demararea unor astfel de proiecte importante, care, adesea, au un potențial comercial însemnat pe termen lung.

În prezent, țări precum Statele Unite ale Americii și China lansează proiecte ambițioase de foarte mari dimensiuni de investiții în infrastructură. Menținerea competitivității înseamnă că Europa are un interes strategic deosebit în ceea ce privește o structură eficace, pentru a pune bazele unei creșteri economice pe termen lung. UE trebuie să ofere combinația adecvată de politici în scopul stimulării modernizării necesare, precum și al menținerii standardelor infrastructurii existente. Aceasta înseamnă un cadru de politică pe termen lung credibil, care va convinge investitorii să plătească sumele enorme necesare pentru finanțarea de investiții pe termen lung. Pentru aceasta este nevoie de un cadru de reglementare ajutător și de sprijin financiar direcționat cu atenție prin intermediul instrumentelor financiare corespunzătoare pentru a contribui la lansarea proiectelor. Rezultatul ar fi o rețea europeană fundamentală de transport care transferă fluxurile de mărfuri și călători către moduri de transport mai durabile; o bandă largă de mare viteză disponibilă oriunde în UE; și o rețea de energie capabilă să satisfacă cerințele pieței interne, să acceseze noi surse de energie și să utilizeze noi tehnologii inteligente.

Un astfel de sprijin trebuie să fie direcționat către prioritățile-cheie – eliminarea blocajelor din cadrul axelor transeuropene strategice, încurajând extinderea acestora și construirea de conexiuni transfrontaliere și intermodale. De asemenea, sunt necesare criterii stricte pentru selectarea celor mai bune proiecte: acelea care pot demonstra că dispun de capacitatea de gestionare necesară, că pot fi lansate într-un interval rezonabil și că îndeplinesc criteriile de referință în materie de durabilitate. În timp ce în cazul anumitor infrastructuri, precum transportul feroviar sau introducerea de rețele în comunități cu populație redusă, investițiile publice vor fi întotdeauna necesare, în celelalte domenii capacitatea proiectelor de a atrage finanțări private ar putea reprezenta, de asemenea, un criteriu important. Ar fi necesară o abordare comună, cu implicarea bugetului UE și a bugetelor naționale, a Băncii Europene de Investiții și a surselor de finanțare privată pentru a stabili prioritățile de investiții și a furniza impulsul necesar acțiunii. Aceasta are nevoie de un cadru adecvat de reglementare la nivelul UE pentru a pune în comun resursele provenite din finanțări private și publice. De asemenea, ar trebui să se ia în considerare posibilitatea ca sprijinul să includă proiecte care depășesc frontierele UE, în beneficiul reciproc al vecinilor noștii și al nostru.

3.2. Creșterea durabilă

Raționalizarea politicilor privind energia și combaterea schimbărilor climatice într-o economie care utilizează eficient resursele

Printre obiectivele fundamentale ale strategiei Europa 2020 se numără și abordarea provocării pe care o reprezintă eficientizarea resurselor, combaterea schimbărilor climatice și obținerea de rezultate în domeniul securității și al eficienței energetice. Aceasta nu înseamnă doar pregătirea economiei pentru realizarea obiectivelor convenite, ci și, de asemenea, demararea investițiilor în tehnologii și servicii mai ecologice, recunoscute ca având unul dintre cele mai mari potențiale în materie de viitoare exporturi și locuri de muncă, în calitate de sector industrial care oferă deja locuri de muncă pentru 3,5 milioane de europeni[7]. Pentru îndeplinirea acestui obiectiv ambițios, este necesar să se utilizeze în mod efectiv toate instrumentele pe care UE le are la dispoziție.

O opțiune ar putea fi restructurarea bugetului UE pentru a crea fonduri de mari dimensiuni, dedicate efectuării de investiții în astfel de domenii. Planul european de redresare economică a arătat cum a fost posibilă identificarea și susținerea celor mai importante proiecte strategice din domeniul energiei și a făcut față riscului ca criza creditelor să ducă la încetarea acestor proiecte. Planul a contribuit la credibilizarea politicilor pe termen lung ale UE în domeniul energiei, precum și la creșterea disponibilității investitorilor de a finanța proiecte cu termene îndelungate de execuție. Această abordare ar putea fi dezvoltată ca o opțiune bazată pe programe distincte. Cu toate acestea, raționalizarea acestor priorități în cadrul diferitelor programe poate fi o abordare mai eficace, recunoscându-se faptul că aceeași acțiune poate și ar trebui să urmărească obiective diferite în același timp. Întâietatea acordată unor obiective de politică precum combaterea schimbărilor climatice și energia ar evidenția deja o redefinire a priorităților în cadrul unor politici cum ar fi cercetarea, coeziunea, agricultura și dezvoltarea rurală – cu o alocare politică evidentă, echilibrată de nevoia de a evita noi aspecte rigide. Aceasta ar putea fi însoțită de obligația transversală clară de a identifica domeniile în care programele au promovat astfel de politici. Rezultatul preconizat ar fi capacitatea UE de a stabili în mod clar ce resurse contribuie la politici cum ar fi combaterea schimbărilor climatice

[7] Raportul Comisiei pentru conferința la nivel înalt privind competitivitatea industrială (aprilie 2010).

sau susținerea securității energetice, indiferent care ar fi instrumentele prin intermediul cărora aceste politici sunt puse în aplicare.

Politica agricolă comună

O economie durabilă a UE are nevoie de un sector agricol dinamic, care contribuie la realizarea unei game variate de obiective ale UE – inclusiv coeziunea, combaterea schimbărilor climatice, protecția mediului și biodiversitatea, sănătatea și competitivitatea, precum și securitate alimentară. O serie de reforme ale politicii agricole comune (PAC) au stabilit o legătură din ce în ce mai strânsă între sprijinul acordat fermierilor și realizarea acestor obiective, iar ponderea PAC în bugetul general a scăzut constant în ultimii ani. Continuarea tendinței ar face ca agricultura, care reprezintă o investiție publică majoră, să fie finanțată în continuare de UE, mai degrabă decât de bugetele naționale.

Reformele succesive au apropiat agricultura UE de piață și au contribuit la asigurarea securității alimentare, la o mai bună gestionare a resurselor naturale și la stabilitatea comunităților rurale. Peste o treime din veniturile agricole depind de plățile de la bugetul UE. Sectorul agricol al UE continuă să fie un furnizor major de alimente de înaltă calitate într-o perioadă în care nevoile populației mondiale, aflate în creștere rapidă, nu încetează să se multiplice. Agroindustria este o sursă importantă a dinamismului în economia UE.

Cu toate acestea, există și câteva aspecte clare care trebuie abordate. Alocarea plăților directe se bazează pe valori de referință care în prezent au o vechime de un deceniu și nivelurile plăților directe către fermieri variază în mod considerabil de la un stat membru la altul. În timp ce unele variații pot fi justificate, există argumente puternice în favoarea apropierii treptate a nivelurilor plăților. De asemenea, renunțarea la referințele istorice ar evita apariția unei culturi a dependenței, care ar putea să împiedice utilizarea de stimulente pentru a asigura obținerea de rezultate. Aceasta ar ridica probleme și în ceea ce privește presiunea asupra veniturilor agricultorilor și a costurilor de producție, precum și chestiunea direcționării și prioritizării în cazul ambilor piloni ai PAC.

Consiliul European a subliniat în luna iunie că un sector agricol durabil, productiv și competitiv ar putea avea o contribuție importantă la realizarea strategiei Europa 2020, luând în considerare potențialul de creștere și de ocupare a forței de muncă al zonelor rurale, asigurând, totodată, o concurență loială.

Reforma ar putea fi continuată în diferite moduri:

– direcționarea în continuare a PAC către prioritățile de politică mai generale ale UE prin ecologizarea ajutoarelor directe pentru a susține practici de mediu mai exigente și aducerea de îmbunătățiri în vederea stimulării inovării și a competitivității în zonele rurale, bazându-se suplimentar pe conceptul de ecocondiționalitate;

– dezvoltarea rurală ar trebui să vizeze favorizarea unui sector agricol competitiv și a inovării în domenii precum procesele de producție și progresul tehnologic; diversificarea economică în zonele rurale; conservarea mediului și a resurselor naturale; combaterea schimbărilor climatice, atât în privința reducerii lor, cât și a adaptării la acestea; acordarea de ajutor pentru efectuarea de lucrări hidraulice și pentru utilizarea eficientă a resurselor; și oferirea unui sprijin specific pentru persoanele cele mai dezavantajate din economia rurală – inclusiv pentru cele care se confruntă cu probleme cum ar fi deșertificarea;

– raportarea la piață, însoțită de dezvoltarea formelor de asigurare compatibile cu normele OMC („cutia verde” - „*green box*”) și de alte instrumente pentru gestionarea riscurilor legate de variații bruște ale veniturilor, alături de condiții concurențiale mai bune în lanțul de aprovizionare cu alimente;

– o mai bună sinergie între dezvoltarea rurală și alte politici ale UE, pentru a ajuta politicile să obțină rezultate în domenii cum ar fi cercetarea, ocuparea forței de muncă și rețelele de infrastructură, inclusiv integrarea cu un cadru strategic comun și programele naționale de reformă în temeiul strategiei Europa 2020.

Prin urmare, reforma PAC ar trebui continuată, cu grade diferite de intensitate. Aceasta ar putea să se limiteze la eliminarea unor discrepanțe care există în prezent, ca de exemplu asigurarea unei mai mari echități în distribuirea plăților directe între statele membre și fermieri. S-ar putea aduce revizuiri majore ale politicii pentru a se asigura că aceasta devine mai durabilă și că reechilibrează raportul dintre diferitele obiective de politică, fermieri și state membre, în special prin introducerea unei abordări care să vizeze în mai mare măsură prioritățile. O reformă mai radicală ar merge mai departe, renunțându-se la ajutorul pentru venit și la majoritatea măsurilor de piață și acordându-se prioritate obiectivelor de mediu și de combatere a schimbărilor climatice, mai degrabă decât dimensiunilor economice și sociale ale PAC.

3.3. Creșterea favorabilă incluziunii

Politica de coeziune și strategia Europa 2020

Coeziunea s-a dovedit a fi una dintre cele mai de succes modalități prin care Uniunea își demonstrează angajamentul asumat în favoarea solidarității, promovând, totodată, creșterea și prosperitatea în întreaga UE. Politica de coeziune are efecte pozitive pentru toți: investițiile în economiile UE aduc beneficii tuturor statelor membre. Aceasta furnizează investiții pentru modernizare, dinamizează creșterea în părțile mai puțin prospere ale UE și acționează ca un catalizator al schimbării în toate regiunile Europei. Politica de coeziune extinde piețele și creează noi oportunități de afaceri pentru UE ca întreg. Atunci când este însoțită de o reformă structurală și de stabilitate macroeconomică, aceasta poate contribui cu adevărat la creștere. Cu toate acestea, pentru asigurarea acestor beneficii, fondurile alocate coeziunii trebuie să fie direcționate cu precizie, astfel încât să se maximizeze valoarea lor adăugată. Aceasta evidențiază o concentrare disciplinată asupra obiectivelor strategiei Europa 2020 și o concentrare riguroasă asupra rezultatelor.

Alocarea cheltuielilor pentru coeziune în perioada 2007-2013 pentru obiectivele Strategiei de la Lisabona a evidențiat beneficiile utilizării unei game variate de instrumente financiare în vederea îndeplinirii unor obiective generale de politică. În următoarea perioadă, strategia Europa 2020 furnizează atât un set clar de priorități comune, cât și un cadru clar pentru identificarea priorităților de finanțare. Europa 2020 permite o concentrare mult mai mare decât în trecut. S-ar putea stabili priorități clare pentru a realiza o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, luându-se măsuri în următoarele domenii: susținerea întreprinderilor noi; inovare; reducerea emisiilor; îmbunătățirea calității mediului; modernizarea universităților; economisirea de energie; dezvoltarea rețelelor de energie, transporturi și telecomunicații în interesul comun al UE; investiții în infrastructura de cercetare; dezvoltarea capitalului uman; și incluziunea activă pentru a contribui la combaterea sărăciei.

Această legătură explicită între politica de coeziune și strategia Europa 2020 oferă ambelor o oportunitate reală pentru a ajuta în continuare cele mai sărace regiuni ale UE să recupereze

decalajul și să dezvolte suplimentar politica de coeziune pentru a deveni un factor important de creștere pentru întreaga UE. Programele naționale de reformă reprezintă instrumentul adecvat pentru a asigura că cheltuielile pentru coeziune ale UE, reformele naționale și prioritățile în materie de cheltuieli acționează în mod eficace în tandem.

Politica de coeziune ar trebui să devină un purtător de stindard pentru obiectivele strategiei Europa 2020 privind creșterea inteligentă, favorabilă incluziunii și durabilă în toate regiunile. Aceasta poate fi un vector important pentru politică, accentuând obligațiile prevăzute în tratat cu privire la consolidarea coeziunii economice, sociale și teritoriale a Uniunii, astfel încât să se accelereze procesul de reducere a decalajelor dintre nivelurile de dezvoltare ale diferitelor regiuni. În prezent, resursele Comunității ar trebui să fie direcționate către regiunile și statele membre cele mai sărace, în conformitate cu angajamentele asumate de Uniune în favoarea solidarității. De asemenea, sprijinul acordat prin politica de coeziune este important pentru restul Uniunii – pentru abordarea unor aspecte cum ar fi excluderea socială sau degradarea mediului (de exemplu, în zonele urbane), pentru susținerea restructurării economice și orientarea către o economie mai inovatoare și bazată pe cunoaștere și pentru crearea de locuri de muncă și îmbunătățirea calificărilor. Trebuie să se acorde o atenție specială regiunilor care nu și-au încheiat încă procesul de recuperare a decalajului de dezvoltare. Un sistem simplu și echitabil de acordare a unui sprijin de tranziție ar evita producerea unui șoc economic din cauza diminuării bruște a finanțărilor.

Mai multe ajustări ale actualei programări strategice sunt necesare pentru a crește valoarea adăugată la nivelul UE a programării strategice, printr-o coordonare mai strânsă între strategia Europa 2020 și politica de coeziune. Această coordonare necesită o orientare mai clară la nivel european, un proces de negociere mai strategic între partenerii la nivel local și regional, statele membre și Comisia Europeană, precum și o monitorizarea corespunzătoare a progreselor înregistrate. Rezultatul ar trebui să fie o viziune de bun-simț conform căreia strategia Europa 2020 orientează politica la toate nivelurile, că toți participanții sunt responsabili de acțiunile care vor fi întreprinse în parteneriat de UE, nivelurile naționale și regionale.

Creșterea concentrării și a coerenței

În viitor, pentru maximizarea impactului cheltuielilor pentru coeziune, va fi necesar să se asigure că statele membre și regiunile concentrează resursele UE și cele naționale în direcția priorităților convenite ale UE. Aceasta se poate realiza prin identificarea unui număr limitat de priorități de importanță europeană, conectate prin intermediul strategiei Europa 2020 la obiectivele de politică sectorială. O astfel de „listă" de priorități tematice legate direct de orientările integrate și de proiectele reprezentative ale strategiei Europa 2020 ar fi prezentată în instrumentele juridice pentru coeziune, reflectând, de asemenea, capacitatea politicii de coeziune de a soluționa diferite nevoi (ca de exmplu, de la mari proiecte de infrastructură în unele regiuni, la proiecte de mici dimensiuni, la nivelul unei comunități, în zone urbane defavorizate). Prioritățile transversale, cum ar fi inovarea, ar fi obligatorii. Ar putea fi necesar ca regiunile mai dezvoltate să direcționeze toate alocările financiare disponibile către două sau trei priorități, în timp ce regiunile mai puțin dezvoltate ar putea să își utilizeze resursele mai însemnate către o gamă puțin mai largă de priorități.

Un element esențial ar fi creșterea coerenței și a coordonării cu alte instrumente ale UE care pun în aplicare politicile acesteia, inclusiv în domeniul transporturilor, comunicațiilor, energiei, agriculturii, mediului și inovării. Celor care beneficiază de sprijinul UE ar trebui să li se ofere un set coerent de programe care să se completeze reciproc și să permită o

„specializare inteligentă”, mai degrabă decât ca aceștia să se confrunte cu o multitudine de scheme care se suprapun parțial și cu reguli diferite. O mai mare armonizare a regulilor de eligibilitate și de punere în aplicare ar reprezenta un pas important pe calea unei realizări mai integrate a politicilor UE pe teren.

Un cadru strategic comun

Pentru consolidarea integrării politicilor UE în vederea realizării strategiei Europa 2020 și în conformitate cu orientările integrate, Comisia ar putea adopta un cadru strategic comun, prezentând o strategie de investiții cuprinzătoare, care să transforme obiectivele-țintă și scopurile strategiei Europa 2020 în priorități de investiții. Acesta ar identifica, în special, investițiile necesare aferente principalelor obiective-țintă și proiectelor reprezentative. De asemenea, acesta ar evidenția reformele necesare pentru maximizarea impactului investițiilor susținute de politica de coeziune.

Un astfel de cadru ar înlocui actuala abordare a seturilor separate de orientări strategice pentru politici și ar asigura o mai mare coordonare între acestea. Acesta ar include acțiunile acoperite în prezent de Fondul de coeziune, Fondul european pentru dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul european pentru pescuit și Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală. De asemenea, cadrul ar identifica legăturile și mecanismele de coordonare cu alte instrumente ale UE, cum ar fi programele pentru cercetare, inovare, învățare de-a lungul vieții și rețele.

Un contract privind un parteneriat pentru dezvoltare și investiții în scopul concentrării asupra rezultatelor preconizate ca urmare a beneficierii de sprijinul UE

Pe baza cadrului strategic, statele membre și-ar prezenta strategia de dezvoltare în programele lor naționale de reformă, în scopul de a asigura o asumare fermă a priorităților UE și a priorităților la nivel național și regional. Această strategie ar identifica modul în care statul membru și regiunile sale încearcă să abordeze prioritățile și obiectivele-țintă stabilite în strategia Europa 2020, proiectele reprezentative, precum și recomandările tematice și cele specifice fiecărei țări. De asemenea, aceasta ar defini schimbările pozitive pe care intenționează să le realizeze cu sprijinul UE. În urma discuției cu Comisia, ar rezulta un contract privind un parteneriat pentru dezvoltare și investiții între Comisie și statul membru care ar eflecta angajamentele partenerilor la nivel național și regional.

Contractul ar stabili obiectivele care urmează a fi îndeplinite, modul de cuantificare și măsurare a progreselor înregistrate în îndeplinirea acestor obiective și alocarea resurselor naționale și ale UE în funcție de domeniile de prioritate și de programe. De asemenea, contractul ar stabili un număr limitat de condiții având legătură cu reformele necesare pentru obținerea unor rezultate efective. După caz, acesta ar identifica proiecte strategice care trebuie incluse (de exemplu, interconectări-cheie pentru transporturi și energie). De asemenea, ar descrie coordonarea dintre fondurile UE care vor fi utilizate la nivel național.

Rezultatul unei astfel de abordări ar fi stabilirea unei legături între alocarea potențială inițială a resurselor între statele membre și regiuni – o alegere politică referitoare la modul de exprimare a solidarității – și un mecanism eficace care asigură că nivelul sprijinului este reflectat în îndeplinirea obiectivelor-țintă și a scopurilor.

Îmbunătățirea calității cheltuielilor

Capacitatea instituțională a sectorului public la nivel național, regional și local este esențială pentru dezvoltarea, punerea în aplicare și monitorizarea cu succes a politicilor necesare pentru

îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020. Absorbția fără probleme a resurselor Comunității depinde în mod fundamental de capacitatea tehnică și administrativă a autorităților publice implicate și a beneficiarilor. Consolidarea capacității instituționale și a celei administrative poate sta la baza ajustărilor structurale și poate favoriza creșterea și ocuparea forței de muncă – și, în schimb, poate îmbunătăți în mod semnificativ calitatea cheltuielilor publice. Prin urmare, alocarea resurselor financiare ar trebui să ia în considerare capacitatea statelor membre și a regiunilor de a utiliza în mod eficace resursele și nevoia de a respecta principiul cofinanțării și principiul adiționalității, precum și recunoașterea presiunii asupra bugetelor naționale.

Politica de coeziune poate juca un rol important în această privință prin finanțarea de măsuri în materie de capacitate instituțională, prin promovarea reformei administrative și prin încurajarea unei culturi axate pe performanță și rezultate. Aceasta ar putea fi aprofundată prin intermediul unor facilități de asistență tehnică direcționate pentru susținerea statelor membre și a regiunilor în pregătirea, punerea în aplicare și monitorizarea unor programe ample de investiții în domenii cum ar fi infrastructura de rețea sau mediul.

O altă tehnică pentru îmbunătățirea calității cheltuielilor ar fi introducerea unei anumite forme de concurență calitativă între programele care beneficiază de fonduri de coeziune. Aceasta ar putea însemna punerea deoparte a unei cote limitate din fondurile de coeziune într-o rezervă de performanță, accesibilă tuturor statelor membre și regiunilor eligibile. Sumele ar fi alocate pe baza progreselor înregistrate de programele naționale și regionale în îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020.

Calificările adecvate pentru forța de muncă a zilei de mâine

O forță de muncă mai calificată este un element central pentru o economie europeană bazată pe cunoaștere. Din ce în ce mai multe locuri de muncă vor necesita calificări superioare. Prin urmare, acțiunile UE ar trebui să vizeze asigurarea îndeplinirii obiectivelor strategiei Europa 2020 și formarea pentru nevoile economiei de mâine. Investițiile direcționate pot oferi o valoare adăugată semnificativă în încurajarea adaptabilității și a învățării de-a lungul vieții, în special prin acordarea de asistență strategiilor naționale pentru reformarea sistemelor de educație și de formare și pentru îmbunătățirea capacității instituționale.

Fondul social european susține deja cursuri de formare pentru aproximativ 9 milioane de europeni în fiecare an. Acesta reflectă un echilibru la nivelul politicilor economice ale UE – o demonstrație practică a modului în care UE promovează în mod activ incluziunea alături de creștere. Fondul utilizează experiența transfrontalieră pentru a susține grupuri sociale sau domenii de politică care, în caz contrar, ar primi un sprijin redus sau nu ar primi deloc sprijin și, de asemenea, acordă o atenție specială abordărilor inovatoare în materie de ocupare a forței de muncă, formare și incluziune socială.

Fondul social european ar putea fi reorientat în vederea asigurării îndeplinirii obiectivelor strategiei Europa 2020. O inițiativă europeană cuprinzătoare în materie de ocupare a forței de muncă ar putea îmbunătăți calificările, mobilitatea, adaptabilitatea și participarea socială prin intermediul unor inițiative comune în domeniul educației, ocupării forței de muncă și integrării. Un alt aspect care privește în mod direct UE este integrarea minorităților, cum ar fi romii, și a migranților, în cazul căruia acțiunile în vederea asigurării incluziunii sociale și a drepturilor legale pentru migranți este strâns legată de abordarea UE ca întreg față de migrație. În același timp, importanța locurilor de muncă și a calificărilor pentru viziunea UE asupra economiei subliniază necesitatea ca aceste domenii să beneficieze atât de o mai mare

vizibilitate, cât și de volume de finanțare predictibile în temeiul cadrului strategic comun în materie de coeziune descris mai sus

Susținerea sectoarelor supuse unei presiuni

Dimensiunea și profilul diversificat al economiei UE înseamnă că, în mod inevitabil, există perioade în care beneficiile de care se bucură mulți sunt plătite de puțini. Un exemplu ar putea fi acordul comercial datorită căruia exporturile UE au acces la piețe noi semnificative, dar care, pentru anumite sectoare, înseamnă o schimbare importantă a mediului concurențial. Fondul european de ajustare la globalizare a oferit deja un bun exemplu privind modul în care pot fi combătute astfel de efecte negative localizate și un fond extins ar putea avea un caracter permanent pentru a contribui la amortizarea impactului anumitor perturbări majore la nivelul forței de muncă într-un stat membru. De asemenea, funcționarea acestui fond trebuie să fie simplificată pentru a răspunde mai repede modificărilor contextului economic.

3.4. Cetățenia

Multe programe de cheltuieli ale UE contribuie, în diferite moduri, la consolidarea cetățeniei UE. De fiecare dată când un cetățean vede efectele concrete ale acțiunii UE – de la burse de mobilitate până la rezultatele cercetării materializate în proiecte de coeziune la nivel local – contribuie la exemplificarea vocației UE de a fi în serviciul cetățenilor săi. Programele care susțin diversitatea culturală contribuie la evidențierea modului în care integrarea europeană poate afecta cetățenii în foarte multe moduri.

De asemenea, acțiunile UE în acest domeniu vizează dimensiunea referitoare la „drepturi”, cum ar fi promovarea drepturilor fundamentale și a valorilor UE. Acțiunile ar putea include dezvoltarea UE ca un spațiu de justiție pentru eliminarea obstacolelor din calea bunei funcționări a procedurilor civile transfrontaliere și a relațiilor dintre întreprinderi și consumatori, promovarea recunoașterii și a încrederii reciproce în procedurile penale și favorizarea accesului la justiție în întreaga UE.

De asemenea, programe mai specifice în materie de cultură și cetățenie contribuie la pregătirea europenilor pentru a depăși barierele culturale și a utiliza pe deplin oportunitățile oferite de spațiul european. Diferitele programe, care au drept obiectiv promovarea cooperării culturale și a patrimoniului cultural european, a interacțiunii cetățenilor și a implicării tinerilor în societatea europeană, ar putea fi integrate într-un singur program vizibil de promovare a unității europene în diversitate și ar putea face obiectul gestiunii în comun.

De asemenea, responsabilitățile UE față de cetățenii săi sunt reflectate în competențele Fondului de solidaritate al Uniunii Europene. Acesta a permis UE să își demonstreze angajamentul colectiv de a contribui la găsirea unor soluții în situații de criză. Din 2002, UE a reușit să aloce peste 2,1 miliarde de euro pentru susținerea statelor membre și a regiunilor afectate de dezastre naturale majore. Cu toate acestea, experiența evidențiază unele limitări și carențe importante privind funcționarea fondului. Rapiditatea punerii la dispoziție a finanțării din partea fondului, transparența criteriilor pentru mobilizarea fondului și limitarea acestuia la dezastre de origine naturală – toate acestea sunt probleme care trebuie remediate. De exemplu, fondul nu are un caracter permanent și nu poate oferi ajutor ca urmare a producerii unor dezastre majore de toate tipurile. De asemenea, o contribuție de la bugetul UE ar putea avea un rol în completarea lacunelor sistemului care împiedică desfășurarea rapidă a echipelor de protecție civilă ale statelor membre atunci când este necesar și ar participa la dezvoltarea unei rețele eficace în materie de protecție civilă – un exemplu de cooperare la nivelul UE care

poate juca un rol cu adevărat important pentru cei care au nevoie de ajutor atât în interiorul, cât și în afara UE.

Un alt domeniu important cu impact direct asupra cetățenilor este cel al cheltuielilor alocate politicilor fundamentale pentru realizarea obiectivelor în materie de libertate, securitate și justiție. Există un interes comun clar în ceea ce privește punerea în aplicare cu succes a acestor politici. Acordarea de sprijin pentru gestionarea eficace a frontierelor, schimbul de informații și de cunoștințe de specialitate în scopul aplicării efective a hotărârilor judecătorești sau punerea în aplicare a politicilor privind azilul și migrația generează beneficii pentru Uniune ca întreg. În viitoarea perioadă de finanțare va trebui să se pună acentul pe gestionarea frontierelor externe (inclusiv SIS II/VIS și viitorul sistem de intrare/ieșire), politica de returnare, de azil și integrarea imigranților legali. În privința acestor aspecte, distribuirea sarcinilor între statele membre, sprijinul acordat activității administrațiilor naționale și punerea în comun a resurselor în cadrul bugetului UE sunt acțiuni prioritare pentru a găsi modalități rentabile de asigurarea a punerii în aplicare a acestor politici.

3.5. Sprijinul de preaderare

Sprijinul financiar pentru o mai bună integrare prin intermediul procesului de extindere ajută UE să își îndeplinească obiectivele în mai multe domenii care sunt esențiale pentru redresarea economică și creșterea durabilă, inclusiv în domeniul energiei, al infrastructurilor de rețea, al protecției mediului și al eforturilor de combatere a schimbărilor climatice. De asemenea, acesta ajută țările candidate și potențial candidate să fie pregătite pe deplin pentru o eventuală aderare, inclusiv prin încurajarea acestor țări să consolideze priorități ale UE care au legătură cu obiectivele strategiei Europa 2020 în cadrul priorităților lor naționale. Prin urmare, acesta trebuie să fie în continuare unul dintre instrumentele de promovare a unei extinderi încununate de succes.

3.6. Europa globală

Europenii se așteaptă ca UE să își promoveze interesele și să își exercite influența la nivel internațional. Aspecte cum ar fi reducerea sărăciei, migrația, competitivitatea, combaterea schimbărilor climatice, energia, terorismul și crima organizată pot fi abordate doar într-un context internațional. În era globalizării, este esențial ca agenda internă de asigurare a creșterii durabile și a locurilor de muncă în Europa să fie completată de o agendă externă. În plus, evident, solidaritatea are o dimensiune externă: UE este pe bună dreptate mândră deoarece este cel mai important donator de ajutor pentru dezvoltare și de ajutor umanitar din întreaga lume – UE și statele membre ale acesteia furnizând aproximativ 55 % din ajutorul total la nivel mondial – un campion al luptei împotriva sărăciei și este extrem de conștientă de importanța Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului pentru stabilitatea, securitatea și bunăstarea unor zone întinse ale globului.

Utilizarea eficace a reurselor UE la nivel internațional se conformează regulilor aplicabile în interiorul Uniunii: analizarea inteligentă a domeniilor în care acțiunea colectivă poate asigura o rentabilitate mai bună decât acțiunile la nivel național; coerență între programele de cheltuieli și politicile-cheie; o nouă perspectivă asupra mecansimelor și a instrumentelor folosite în vederea obținerii de rezultate.

Utilizarea acestei abordări va fi facilitată de noile structuri pentru relații externe create în temeiul tratatului de la Lisabona, existând oportunitatea de a utiliza în mod creativ diferitele

instrumente de care dispune politica externă a UE și de a acționa într-un cadru strategic pe termen lung.

Proiectarea valorilor și a intereselor UE la nivel global

Instituirea Serviciului European de Acțiune Externă (SEAE) a oferit UE instrumentele necesare pentru îmbunătățirea capacității de a-și afirma interesele în întreaga lume, în conformitate cu importanța sa economică și politică. Capacitatea UE de a direcționa în mod eficace instrumentele sale necesită o revizuire strategică precisă, o relație adecvată cu partenerii din țările terțe, precum și instrumente concepute corespunzător. Instrumentele trebuie să fie suficient de capabile pentru a răspunde priorităților în schimbare și să se adapteze în funcție de diferite situații. Unele dintre aspectele globale fundamentale cu care se confruntă Uniunea în prezent necesită o atenție specială. De exemplu, UE și statele membre ale acesteia vor trebui să își îndeplinească angajamentele asumate privind finanțarea combaterii schimbărilor climatice. Acest aspect se cuvine să facă obiectul unei reflecții distincte, care va fi influențată de progresele negocierilor și va necesita asigurarea coerenței și a vizibilității contribuției UE la eforturile internaționale, precum și asiguarea eficacității, și va permite economiilor de scară să se implice în gestionarea plăților. De asemenea, aceasta ar trebui să analizeze dacă rolul bugetului EU ar trebui să fie completat de un instrument distinct pentru reunirea unei contribuții colective stabile și vizibile ale UE. Un alt exemplu este migrația, care se confruntă cu nevoia de a echilibra în mod eficace acțiunile în interiorul UE și în afara frontierelor acesteia.

Reacția în situații de criză

Este deosebit de important să se aducă îmbunătățiri în ceea ce privește capacitatea Uniunii de a reacționa în cazul unor conflicte de mari dimenisiuni sau al unor dezastre. Contribuția esențială a UE la o dimensiune de securitate mai generală a relațiilor externe evidențiază nevoia de a valorifica mecanismele existente, cum ar fi Instrumentul de stabilitate, acțiunile PESC și misiunile de observare a alegerilor. Rapiditatea mobilizării, flexibilitatea și capacitatea de adaptare a acțiunii în conformitate cu contextul politic în schimbare – toate acestea sunt componente esențiale.

UE, prin ajutorul umanitar pe care îl acordă, este unul dintre cei mai vizibili și mai eficienți furnizori de asistență de urgență. Cu toate acestea, faza ajutorului de urgență ar trebui să fie urmată mai rapid și mai substanțial de acțiuni de dezvoltare pentru depășirea situațiilor de criză și, în viitor, ajutorul de urgență ar trebui să fie mai adaptabil. Acest proces este obstrucționat de inflexibilitățile bugetare. În fiecare an al actualei perioade de finanțare, bugetul pentru ajutor umanitar a trebuit să acceseze rezerva pentru ajutoare de urgență, evidențiind necesitatea stringentă de revizuire a acestui domeniu bugetar.

Reducerea sărăciei

Întrucât Europa se bazează pe valori, combaterea sărăciei gloabele este unul dintre obiectivele fundamentale ale UE. Asistența acordată țărilor cel mai puțin dezvoltate are un impact real asupra unor probleme precum accesul la alimente, educație și apă potabilă, precum și a adaptării la consecințele schimbărilor climatice. UE se află în prima linie în ceea ce privește eforturilor depuse pentru îndeplinirea Obiectivelor de dezvoltare ale mileniului până în 2015. Prin asumarea angajamentului său colectiv ca, până în 2015, să aloce 0,7 % din VNB ajutorului oficial pentru dezvoltare, UE recunoaște rolul important pe care acțiunea de

finanțare externă îl are în realizarea obiectivelor sale. Aceasta implică o creștere semnificativă a volumului general al asistenței pentru dezvoltare.

Întrucât există dovezi clare că politica de dezvoltare la nivelul UE poate oferi o valoare adăugată ridicată, acesta ar trebui să contribuie la creșterea asistenței pentru dezvoltare. Politica de dezvoltare a UE oferă deja o acoperire mondială – comparativ cu concentrarea statelor membre asupra unui număr limitat de parteneri – și vizează numeroase țări partenere, unde este singura prezență semnificativă care contribuie la dezvoltare. Prin acțiunea sa, UE este capabilă să pună în aplicare un set consistent și coerent de obiective în întreaga lume. Astfel, din punct de vedere al prezenței, dimensiunii și concentrării operațiunilor și al ponderii politice, intervenția UE oferă beneficii semnificative în raport cu acțiunea națională. Aceasta pune la dispoziție un potențial însemnat pentru o mai bună diviziune a muncii între donatori, promovând importante economii de scară și un punct unic de contact pentru beneficiari. De asemenea, UE este purtătoarea importanței și a legitimității asociate acțiunii comune a celor 27 de state membre.

Experiența arată că pentru obținerea de rezultate eficace, de înaltă calitate sunt necesare eforturi speciale în ceea ce privește coordonarea donatorilor și dispozițiile în materie de guvernanță. Datorită poziției sale de principal donator la nivel mondial, UE se exprimă asupra unor aspecte precum guvernanța, cooperarea regională, dezvoltarea economică și infrastructura, ceea ce nu ar fi fost posibil în cazul unei acțiuni individuale a statelor membre. În urma adoptării Consensului european privind dezvoltarea în 2006[8], s-au înregistrat progrese în punerea în comun a resurselor alocate de toți donatorii europeni de ajutor pentru a preveni suprapunerile și pentru a asigura o mai mare concentrare, după caz. Dar există în continuare o fragmentare a ajutorului, care cauzează o acțiune ineficientă având consecințe deopotrivă financiare și politice. Remedierea acestor deficiențe ar aduce câștiguri substanțiale în materie de eficiență pentru statele membre – cu o valoare estimată de până la 6 miliarde de euro pe an[9] –, ar facilita activitatea administrațiilor țărilor partenere și ar ajuta UE să își exercite pe deplin influența. Printre prioritățile-cheie se află și echilibrul corect între predictibilitate în materie de niveluri ale ajutoarelor pentru țările partenere, necesitatea unui grad corespunzător de flexibilitate pentru adaptarea la situații în schimbare, cum ar fi modificări majore ale prețurilor alimentelor, și necesitatea de a pune în aplicare programe eficace de reconstrucție în urma producerii unui dezastru.

Au fost create fonduri fiduciare ale UE, cum ar fi Fondul fiduciar UE-Africa pentru infrastructură, care canalizează resursele granturilor acordate de Comisie și de statele membre astfel încât să poată fi combinate cu volumul de creditare al BEI și al băncilor de dezvoltare din statele membre – generând un important efect de multiplicare. Acestea pot fi utilizate în mai mare măsură.

Prioritățile suplimentare asigură că politica de dezvoltare a UE are contribuție importantă și directă în ceea ce privește îmbunătățirea semnificativă a guvernanței în țările partenere și ameliorarea în continuare a impactului real al ajutorului. Aceasta include concentrarea în mai mare măsură asupra proiectelor care au o valoare adăugată comunitară importantă și încheierea de acorduri de parteneriat clare, direcționate și orientate către obținerea de rezultate. În prezent, experiența în materie de diferite scheme financiare aplicabile Fondului european de dezvoltare și instrumentului de cooperare a ridicat probleme importante în ceea

---

8 „Consensul european” (JO C 46, 24.2.2006, p. 1).

9 „Agenda privind eficacitatea ajutorului: beneficiile unei abordări europene” (HTSPE în numele Comisiei Europene, octombrie 2009).

ce privește eficiența, flexibilitatea și caracterul democratic al procedurilor, care necesită o examinare suplimentară.

În plus, UE trebuie să analizeze modul în care poate fi dezvoltată o abordare mai sofisticată a naturii în schimbare a partenerilor, cum ar fi țările cu venituri medii și economiile emergente, în cazul cărora aspectele privind cooperarea în domenii incluzând parteneriate economice, de mediu și sociale devin din ce în ce mai importante, alături de aspectele privind dezvoltarea.

Relații apropiate și eficace cu cei mai apropiați vecini ai UE

Vecinătatea UE, în care trăiesc aproximativ 300 de milioane de persoane, reprezintă o oportunitate importantă pentru UE. Pentru a asigura prosperitatea pe termen lung și stabilitatea, precum și pentru a dovedi capacitatea sa de asumare a responsabilităților care îi revin în calitate de actor global, UE trebuie să își promoveze în mod eficace valorile și să susțină dezvoltarea economică în apropierea frontierelor sale. Sprijinul financiar poate fi o pârghie importantă pentru punerea în aplicare a unei politici de vecinătate eficace. Ar trebui să se pună accentul pe acordarea de stimulente, destinate reformelor credibile și cooperării, pentru vecinii UE, indiferent dacă aceștia au sau nu perspectiva pe termen lung de a adera la UE. În special, ar trebui să se acorde ajutor specific în contextul unor acorduri de liber schimb extinse și cuprinzătoare și al alinierii la acquis-ul pieței unice. Domeniile apropiate acquis-ului și priorităților strategice ale UE – cum ar fi energia, migrația și controlul la frontiere, precum și protecția mediului – ar trebui să reprezinte o prioritate, acordându-se o atenție specială consolidării capacităților și construcției instituționale.

Vecinătatea a fost deja unul dintre cele mai ilustrative exemple privind conlucrarea dintre bugetul UE și instituțiile financiare internaționale pentru a mobiliza un număr maxim de investiții pentru dezvoltarea socială și economică. În urma alocării de la bugetul UE a sumei de 117 milioane de euro pentru combinarea mecanismelor, instituțiile financiare europene au efectuat investiții în valoarea de 7 miliarde de euro. Această abordare ar putea fi dezvoltată în mai mare măsură.

3.7. Cheltuieli administrative

În cadrul financiar actual, 5,7 % din buget reprezintă cheltuieli administrative. Prin acestea nu se acoperă doar costurile legate de personal, sisteme informatice, clădiri pentru toate instituțiile, ci și costurile pe care le presupune desfășurarea activității în 23 de limbi. Întrucât în prezent diferitele instituții au încheiat în mare măsură campania de recrutare din noile state membre, numărul personalului ar trebui să se stabilizeze. Într-adevăr, începând cu anul 2007, Comisia a aplicat o politică de creștere zero, abordând noile priorități prin redistribuirea personalului existent și nesolicitând personal suplimentar, în plus față de cel necesar ca urmare a extinderii. Consiliul, Parlamentul și alte instituții au solicitat posturi suplimentare datorită intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona. Lansarea SEAE va necesita inițial posturi suplimentare pentru recrutarea de diplomati din statele membre, deși, în timp, întregul proces ar trebui să fie neutru din punct de vedere bugetar.

Activitatea de definire a următorului pachet privind cadrul financiar trebuie să implice, printre altele, încercarea riguroasă de a crește eficiența și performanța resurselor administrative, ceea ce presupune examinarea modului în care raționalizarea și utilizarea în comun a procedurilor, instrumentelor și resurselor ar putea limita costurile activităților desfășurate de instituțiile și agențiile UE. De exemplu, Comisia a lansat de curând o analiză importantă privind modul în care utilizează instrumentele informatice, menită să îmbunătățească performanța și să

genereze economii. Astfel s-ar putea realiza economii comune, prin dezvoltarea de sisteme informatice comune sau partajate pentru toate instituțiile. O cooperare interinstituțională similară ar putea aduce beneficii în domenii precum traducerile sau gestionarea documentelor. Un alt domeniu este conceperea de programe de cheltuieli proprii, în cazul în care sarcina administrativă atât pentru Comisie, cât și pentru parteneri se dovedește a fi un element important. În același timp, Comisia va continua să redistribuie personalul pentru a se concentra asupra priorităților, a reduce cheltuielile de regie și a spori numărul celor care lucrează în domeniile de politică cele mai importante. Comisia va efectua o verificare a cheltuielilor sale administrative – și a cheltuielilor efectuate de agenții – ca parte a pregătirii pentru următorul cadru financiar, pentru a identifica modalități de abordare a noilor provocări utilizând resursele existente, inclusiv ajungerea la un just echilibru între derularea eficace a programelor și menținerea la un nivel scăzut a costurilor adminitrative.

În general, toate instituțiile vor trebui să aplice o disciplină strictă pentru a asigura limitarea cheltuielilor administrative în viitor.

4. UN BUGET CARE PERMITE OBȚINEREA DE REZULTATE

Este indispensabil, dar nu suficient, să avem cheltuieli bine direcționate. De asemenea, acestea trebuie să fie concepute astfel încât să producă rezultate. Dacă vrem ca sumele alocate de statele membre bugetului UE să dea roade, noua generație de programe financiare trebuie să fie regândită, pentru a pune eficacitatea pe primul loc.

4.1. Folosirea bugetului pentru a mobiliza investițiile

Impactul pe care îl are bugetul UE poate fi cu atât mai mare cu cât acesta poate fi folosit pentru a mobiliza atât folosirea fondurilor, cât și finanțarea în vederea sprijinirii investițiilor strategice cu cea mai ridicată valoare adăugată la nivel european. Instrumentele financiare inovatoare ar putea oferi o nouă sursă importantă de finanțare pentru investițiile strategice. Regula în materie de proiecte cu potențial comercial pe termen lung ar trebui să fie ca fondurile UE să fie utilizate în parteneriat cu sectorul privat și cu cel bancar, în special prin Banca Europeană de Investiții (BEI), dar și cu alți parteneri, inclusiv băncile de dezvoltare din statele membre și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD), ceea ce necesită o coordonare strânsă în amonte între expertiza tehnică atât din partea Comisiei, cât și a băncilor: logica unui astfel de demers este ca proiectele să fie sprijinite pe baza unor oferte competitive din partea promotorilor de proiecte, punându-se accentul pe valoarea adăugată la nivelul UE.

BEI a avut o contribuție majoră la răspunsul european în fața crizei economice, iar în prezent, va juca un rol-cheie în procesul de reformare a economiei europene în domenii precum tehnologia ecologică, infrastructura și securitatea energetică. Acest lucru poate indica necesitatea de a optimiza utilizarea capitalului BEI, inclusiv o creștere a utilizării mecanismelor de partajare a riscului, pentru a permite o mobilizare mai mare a resurselor băncii și extinderea domeniilor în care se implică aceasta. Comisia și BEI au dezvoltat deja cu succes o serie de instrumente financiare comune. Colaborarea având ca obiect granturile de la bugetul UE și creditele acordate de BEI și de alte instituții a făcut posibilă triplarea impactului financiar al cheltuielilor externe ale UE prin atragerea de investiții din partea instituțiilor financiare care au fost de câteva ori mai mari decât sumele alocate inițial. Această practică ar trebui să fie extinsă pentru a deveni o regulă în domenii cu potențial comercial pe termen lung, în timp ce pentru instrumentele mixte ar trebui să se aplice reglementări noi.

În general, programele de cheltuieli trebuie să fie sensibile la nevoile finanțării private, precum termenul de execuție și procedurile greoaie, precise cu privire la obiectivele propuse și să fie pragmatice atunci când UE ar trebui să renunțe la unele proiecte care au devenit viabile din punct de vedere comercial. UE ar putea fi mai deschisă în ceea ce privește căutarea de fluxuri de venituri colectate de la utilizatorii de infrastructură, precum taxele de trecere, ca mijloc de limitare a costurilor pe termen lung ale contribuabililor. În mod similar, cu cât se pot internaliza mai multe costuri externe, cu atât se pot genera mai multe venituri, pentru a contribui la investițiile necesare în vederea realizării unor obiective strategice, precum accelerarea „decarbonizării" economiei. Instrumentele financiare ar trebui să se concentreze pe remedierea deficiențelor care pot fi identificate pe piață, luând în considerare starea piețelor financiare naționale, mediul juridic și de reglementare și nevoile beneficiarilor finali.

Noile instrumente financiare de execuție a bugetului trebuie să fie inteligente, integrate și flexibile. Acestea pot aborda diferite nevoi în materie de politici, însă trebuie să folosească instrumente coerente. Reglementările financiare sunt în principal aceleași, indiferent de sectorul vizat: societățile aflate în diferite faze de dezvoltare sau proiectele aflate în diferite faze de derulare au nevoie de capital propriu sau de împrumuturi, ori de o combinație a acestora. În esența, setul de instrumente financiare ale bugetului UE are un caracter dual și poate fi utilizat prin intermediul a două mecanisme generale care pot fi folosite de diferitele programe de cheltuieli: un mecanism UE privind platforma ca capitaluri proprii și un mecanism UE privind platforma de partajare a riscurilor (inclusiv garanții). În privința garanțiilor la împrumuturi ca eventuală opțiune a unor instrumente financiare inovatoare, trebuie să fie analizate cu atenție implicațiile privind efectul de levier generat de bugetul UE pentru a respecta plafonul resurselor proprii, în special avându-se în vedere schemele de garantare existente. O utilizare mai generală a bugetului UE ca instrument de garantare a împrumuturilor și obligațiunilor ar trebui să țină seama în mod corespunzător de capacitatea de a subscrie astfel de garanții.

4.2. Obligațiuni UE pentru finanțarea proiectelor

Potențialul instrumentelor inovatoare de finanțare și circumstanțele speciale ale economiei europene de astăzi converg spre ideea unor obligațiuni ale UE pentru finanțarea proiectelor. Economia UE este în mare măsură dependentă de infrastructură, în domenii precum energia, transporturile și tehnologii ale informației și comunicațiilor (TIC). Obiectivele înscrise în strategia Europa 2020 de modernizare a economiei europene vor necesita investiții majore[10]. UE poate deja ajuta astfel de proiecte, oferind o direcție strategică coerentă pentru investitorii care iau decizii pentru următorii zeci de ani și oferind un cadru adecvat de reglementare. Dar, ca urmare a crizei financiare, investitorii rămân reticenți. Proiectele de interes strategic major pentru UE nu reușesc să atragă investițiile necesar. Bugetele naționale nu sunt în măsură să preia finanțarea unor astfel de proiecte și caută soluții alternative pentru asumarea unei responsabilități mai mari în privința infrastructurii. Amânarea proiectelor ar putea lipsi UE de beneficiile economice și de altă natură generate de infrastructură și implică riscul adoptării unor soluții mai costisitoare în viitor.

---

[10] De exemplu: până în 2020 se estimează că va fi necesară o sumă de 500 de miliarde de euro pentru punerea în aplicare a programului TEN-T și între 38 - 58 și 181 - 268 de miliarde de euro pentru a realiza obiectivele Comisiei în materie de bandă largă. În perioada ce ne desparte de 2020, în sectorul energetic se estimează că va fi nevoie de 400 de miliarde de euro pentru rețelele de distribuție și rețelele inteligente, de încă 200 de miliarde de euro pentru rețele de transport și depozitare, precum și de 500 de miliarde de euro pentru a moderniza capacitatea existentă de generare și a construi noi capacități, în special în ceea ce privește sursele de energie regenerabilă.

Obligațiunile UE pentru finanțarea proiectelor ar fi concepute în scopul de a remedia acest decalaj, de a acorda suficientă încredere pentru a permite proiectelor majore de investiții să atragă sprijinul de care au nevoie. Banca Europeană de Investiții și alte instituții financiare majore au deja o contribuție importantă prin creditarea directă pe care o oferă, iar BEI, în special, a răspuns la criză cu o creștere majoră a volumului creditelor acordate. Dar provocarea pe care o reprezintă proiectele de infrastructură are un caracter atât de amplu, încât UE trebuie să contribuie la deblocarea finanțării private.

Acest lucru ar putea fi realizat prin utilizarea creditelor din bugetul UE pentru a sprijini proiecte în măsura necesară îmbunătățirii ratingului lor de credit, atrăgându-se astfel finanțare din partea BEI și a altor organisme financiare, precum și din partea investitorilor de pe piața de capital privat, precum fondurile de pensii și societățile de asigurare. Garanțiile oferite de UE și/sau BEI vor fi emise în favoarea instrumentelor speciale create de mediul privat pentru a atrage finanțare de pe piața de capital pentru proiectul în cauză. Proiectele care ar urma să beneficieze de o astfel de facilitate ar trebui să demonstreze existența unui interes strategic pentru UE și să îndeplinească anumite criterii de viabilitate. Prin urmare, sprijinul nu va putea fi prealocat unor state membre sau sectoare, ci ar urma să fie oferit acelor proiecte care au capacitatea de a atrage finanțarea adecvată din sectorul privat. Termenele de rambursare ar urma să depindă de o evaluare a perioadei necesare ca proiectul să devină viabil.

4.3. Proiecte de anvergură

Proiectele de anvergură care necesită contribuții de mai multe miliarde de euro de-a lungul unor perioade lungi de timp se confruntă cu o problemă specială. UE acumulează o experiență considerabilă în materie de proiecte precum Galileo, ITER și GMES. Aceste proiecte au o importanță strategică majoră recunoscută și ar putea avea un potențial comercial pe termen lung. Pentru a a fi derulate, este nevoie de o colaborare transnațională. Cu toate acestea, astfel de proiecte fac și obiectul unor depășiri semnificative ale costurilor și administrarea acestora nu este potrivită gestiunii directe a instituțiilor UE. Incertitudinile bugetare nu sunt compatibile cu modul în care este planificat bugetul UE. O abordare alternativă ar fi ca promotorii proiectelor să creeze o structură de sprijin ca entitate separată, în a cărei bună guvernanță UE se va implica în mod activ – și o contribuție constantă alocată de la bugetul UE sub forma unei contribuții fixe anuale, fără ca prin aceasta să se presupună că UE ar trebui să completeze neajunsurile.

4.4. Stimularea utilizării resurselor

Bugetul UE poate fi un catalizator puternic al reformei – după cum se recunoaște în dezbaterea actuală privind utilizarea sancțiunilor financiare și a stimulentelor pentru a asigura respectarea Pactului de stabilitate și creștere. Astfel, există toate motivele pentru a folosi această influență în cadrul programelor pentru a asigura obținerea de rezultate. Ideile expuse anterior în ceea ce privește politica de coeziune ar putea fi aplicate și în alte contexte și extinse la toate domeniile de cheltuieli, definindu-se un set specific de obiective de care ar depinde plata fondurilor. Alte abordări includ instituirea unei rezerve la nivelul UE pentru cele mai multe programe sau adaptarea ratelor de cofinanțare în funcție de performanță. În toate aceste cazuri, ar fi esențial să se asigurare tratamentul echitabil al tuturor statelor membre, a transparenței și a automaticității.

Acest lucru necesită o abordare diferită și instrumente diferite. Programele ar trebui să prevadă definirea unor obiective specifice, măsurabile, realizabile, relevante și încadrate în timp, precum și a unor indicatori de performanță corespunzători. Pentru ca un sistem de

stimulente să funcționeze echitabil sunt necesare criterii clare de evaluare, precum și evaluări sistematice și îmbunătățite. Aplicate sistematic și în timp util, evaluările pot juca un rol esențial în efortul general de a maximiza valoarea adăugată a cheltuielilor UE.

4.5. O structură care să reflecte prioritățile

Structura bugetului în sine este un instrument important în materie de comunicare și care permite obținerea de rezultate în raport cu scopurile cheltuielilor și obiectivele vizate. Avantajul de a avea un buget care reflectă prioritățile politice ale UE atât în ceea ce privește structura sa, cât și în ceea ce privește echilibrul său, este evident. Structura actuală a înregistrat unele progrese în această direcție, dar următorul pas ar fi reducerea la minimum a numărului de rubrici sau organizarea bugetului în funcție de strategia Europa 2020. Prima alternativă ar cuprinde 3 rubrici: cheltuieli interne, cheltuieli externe și cheltuieli administrative. A doua alternativă ar presupune trei subrubrici care să înlocuiască actualele rubrici I - III și care să vizeze politici în cazul cărora centrul de greutate se încadrează în cele trei direcții de creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii, în plus față de o a patra subrubrică „internă" privind politicile în materie de cetățenie. Această clasificare ar fi completată de încă două rubrici, una care să acopere politicile externe (actuala rubrica IV) și una privind administrația.

4.6. Durata CFM

Un cadru financiar multianual oferă coerență și predictibilitate pe termen lung, ceea ce garantează, de asemenea, disciplina bugetară și buna funcționare a ciclului bugetar. Cu toate acestea, fiecare cadru este rodul unor decizii politice care trebuie să reflecte preferințele politice aflate în schimbare.

Ultimele trei cadre financiare au fost încheiate pentru o perioadă de șapte ani. Parlamentul European[11], precum și unii dintre participanții la consultarea publică, au considerat că această durată ar trebui redusă la cinci ani, un motiv important fiind alinierea duratei cadrului cu mandatul Parlamentului European și cu cel al Comisiei. O perioadă de cinci ani ar permite fiecărei Comisii să propună un cadru financiar, iar Parlamentului să negocieze un cadru, chiar dacă mandatul acestora s-ar încheia până la punerea în aplicare a cadrului respectiv. O perioadă de cinci ani ar putea însemna și anumite avantaje în ceea ce privește capacitatea de a reflecta noi necesități, dar și anumite dezavantaje în ceea ce privește planificarea termenelor: perioadele mai lungi nu numai că permit efectarea de schimbări profunde în cadrul programelor, ci, de asemenea, se pot potrivi mai bine cu modelele de investiții din sectorul privat. O altă opțiune direcționată către datele specifice în cauză ar fi o perioadă de șapte ani, cu o revizuire majoră după cinci ani, pentru a permite o realocare finală orientată în mod specific către obiectivele strategiei Europa 2020. Acest lucru ar evita în mod explicit antepronunțarea în legătură cu ceea ce se va întampla in viitor.

Cu toate acestea, soluția cea mai atractivă ar putea fi o perioadă de zece ani, cu o revizuire substanțială la jumătatea perioadei („5 +5"). Conform acestei abordări, ar exista posibilitatea unei redefiniri majore a priorităților. Plafoanele globale și instrumentele juridice de bază ar putea fi stabilite pentru zece ani, însă distribuirea resurselor în cadrul rubricilor și stabilirea priorităților în cadrul programelor și instrumentelor ar putea fi reevaluate. Una dintre abordări

---

[11] Rezoluția Parlamentului European din 25 martie 2009 referitoare la revizuirea la jumătatea perioadei a cadrului financiar 2007-2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

ar fi facilitarea acestei propuneri prin menținerea unor rezerve și marje substanțiale în cadrul tuturor părților bugetului.

4.7. Răspunsul la un context aflat în schimbare

Unul dintre echilibrele cele mai dificil de realizat în cadrul bugetului este cel dintre predictibilitate și flexibilitate, însă este clar că bugetul actual s-a dovedit a fi prea imobil pentru a satisface presiunea generată de evenimente. Situațiile urgente în care UE a trebuit să răspundă ca urmare a producerii unor evenimente externe, fie că este vorba de tsunami sau de Orientul Mijlociu, urmate de necesitatea imperioasă de a reacționa la criza economică, au arătat deficiențele abordării actuale. Întrucât o direcționare corectă este foarte importantă pentru o cheltuire eficientă și, având în vedere contextul în schimbare care impune regândirea priorităților, rigiditatea bugetului aduce în mod clar atingere calității cheltuielilor. Parlamentul European și Consiliul exercită un control adecvat al schimbărilor efectuate în ceea ce privește cheltuielile, dar măsura în care sunt posibile modificări, precum și procedurile prin care acest control este exercitat, trebuie să facă obiectul unei reforme. Experiența sugerează că soluția evidentă a marjelor de creștere nu s-a dovedit a fi posibilă în cazul presiunilor de a prealoca cheltuieli. Prin urmare, un procent fix, cum ar fi 5%, ar putea fi convenit ca o cifră obligatorie. De asemenea, o astfel de cifră ar putea fi stabilită la un nivel inferior pentru primii 5 ani ai perioadei financiare și la un nivel superior pentru restul anilor din perioada financiară sau se poate decide o creștere anuală. Astfel, noile priorități ar putea fi luate în considerare în mai mare măsură cu ocazia revizuirii de la jumătatea perioadei. Alte mijloace de a spori flexibilitatea sunt:

– flexibilitate în materie de realocare pentru transferul între rubrici într-un anumit an, într-o anumită limită;

– posibilitatea de a transfera marjele neutilizate de la un an la altul – din nou, în anumite limite convenite;

– libertatea de a avansa sau a devansa cheltuielile în cadrul unui pachet multianual dintr-o rubrică, pentru a permite acțiuni anticiclice și un răspuns semnificativ la crize majore;

– creșterea volumului sau extinderea domeniului de aplicare al instrumentului de flexibilitate și al rezervei pentru ajutoare de urgență existente și, eventual, fuzionarea acestora.

Actualele dispoziții privind flexibilitatea de 0,03%, convenite prin majoritate calificată, ar trebui să fie menținute, de asemenea, ca o supapă de siguranță importantă, care să permită anumite devieri de la plafoanele prevăzute.

Toate aceste schimbări ar trebui să fie însoțite de o modificare a modului de gândire. Ar trebui ca accentul să nu se mai pună pe alocări financiare permanente și prestabilite, ci pe utilizarea resurselor limitate ale UE pentru investitii strategice de durată limitată, pornindu-se de la premisa că primirea de fonduri este dependentă de obținerea de rezultate.

4.8. Simplificarea și reducerea sarcinilor administrative inutile

Consultarea publică a transmis un mesaj clar conform căruia procedurile de punere în aplicare și cerințele privind controlul sunt prea complicate și pot fi un factor real de descurajare în ceea ce privește participarea la programele UE. UE are responsabilitatea de a asigura că fondurile sunt cheltuite corespunzător, dar ar putea lua, de asemenea, o serie de măsuri pentru

a reduce sarcina administrativă pentru beneficiarii de fonduri și costurile administrative ale UE – ceea ce ar permite ca mai resurse să fie direcționate către obiectivul final:

– UE are reguli financiare comune, prevăzute de Regulamentul financiar, însă normele și procedurile de punere în aplicare pot varia considerabil de la instrument de politică la altul. Ar trebui să se convină asupra unui set clar de principii comune care să reducă diferențele și să le limiteze la ceea ce este absolut necesar. Corelarea diferitelor instrumente într-un cadru comun de punere în aplicare este o modalitate bună de a contribui la interfața dintre cetățeni, întreprinderi, în special IMM-uri, și administrații publice pe de o parte, și bugetul UE, pe de altă parte;

– recenta propunere a Comisiei de revizuire a Regulamentului financiar conține măsuri îndrăznețe privind adoptarea unor reguli financiare simplificate. Acest lucru ar trebui avut în vedere în continuare pentru a permite simplificarea procedurilor privind granturile de valoare redusă (pragurile ar putea fi stabilite la un nivel superior pentru astfel de proiecte mici) și pentru a folosi pe scară mai largă plățile de sume forfetare, precum și sistemele bazate pe performanță.

4.9. Asigurarea unei bune gestiuni financiare

Cheltuielile publice necesită un control eficace, eficient și proporțional, care să furnizeze garanțiile necesare pentru cetățeni și reprezentanții acestora în Parlamentul European și în Consiliu, în sensul că bugetul UE este cheltuit corespunzător. Dar dacă se depășește un anumit punct, sarcina care rezultă în urma controalelor afectează eficiența programelor. O abordare mai diferențiată în ceea ce privește controalele necesare în diferite state membre, precum și o înțelegere comună a riscului tolerabil de eroare pentru diferite domenii de politică, ar ajuta la garantarea justului echilibru.

În ultimii ani, Comisia a acordat o atenție sporită creșterii eficienței sistemelor de gestiune și de control, în scopul obținerii unei declarații de asigurare fără rezerve din partea Curții de Conturi Europene. Rezultatele sunt pozitive, dar se poate face mai mult, în special prin colaborarea cu statele membre care execută o parte importantă din buget prin intermediul unei gestiuni în comun cu Comisia. Procesul prin care se efectuează controalele ar deveni mai local și ar permite alinierea cu procedurile naționale existente dacă plățile s-ar întemeia mai degrabă pe o declarație de plăți din partea statelor membre, decât pe cheltuielile efectuate de către beneficiari, cum se întâmplă în prezent în cazul cheltuielilor alocate PAC. Aceasta ar fi o procedură mai directă și mai normală decât centralizarea controalelor la nivelul UE. S-ar putea stabili o legătură între aceasta și efectuarea unor declarații credibile de asigurare, la nivel național, pentru a sublinia responsabilitatea autorităților publice implicate în administrarea resurselor UE.

Creșterea fondurilor canalizate prin intermediul instrumentelor financiare va presupune modificarea în profunzime a modului în care Comisia gestionează cheltuielile sale bugetare. Comisia va delega din ce în ce mai multe sarcini privind execuția bugetului și va coopera cu instituțiile financiare importante, precum Banca Europeană de Investiții (BEI)[12]. Astfel se creează necesitatea de a alinia aspectele de bază ale instrumentelor financiare, legate de elaborarea și de gestionarea acestora, pentru a se asigura un echilibru corect între o abordare comună în relațiile Comisiei cu partenerii de finanțare, protejarea intereselor financiare ale

[12] Instrumentele financiare nu vor fi puse în aplicare doar de către BEI, însă aceasta va juca un rol-cheie de catalizator în atragerea de alte surse de finanțare publice și private.

UE și menținerea flexibilității necesare la nivel de implementare în vederea garantării unei puneri în aplicare eficiente a politicilor. Acest lucru ar asigura, de asemenea, un nivel mai ridicat al vizibilității politice și al eficienței administrative prin simplificarea și raționalizarea activităților de raportare și de monitorizare și, în cele din urmă, o evaluare facilitată a tuturor instrumentelor.

5. BUGETUL UE ÎN CALITATE DE INSTRUMENT DE SUSȚINERE A GUVERNANȚEI ECONOMICE

Orientarea către creștere și crearea de locuri de muncă în Uniunea Europeană necesită o abordare generală. Această cerințăse află în centrul strategiei Europa 2020. Stabilitatea macroeconomică și reformele structurale nu reprezintă alternative, ci imperative duale, care se consolidează, de asemenea, reciproc. Prin urmare, este firesc să se facă legătura între bugetul UE și consolidarea guvernanței economice.

Comisia a stabilit o serie de măsuri pentru a reforma și a eficientiza guvernanța economică[13]. Aceste aspecte vor fi abordate în contextul dezbaterii privind guvernanța economică care va avea loc în urma Consiliului European din octombrie.

6. ABORDAREA ASPECTELOR LEGATE DE EXTINDERE

În mod inevitabil, extinderile viitoare vor avea un impact asupra bugetului UE, în ceea ce privește creșterile eventuale atât de venituri, cât și de angajamente de plată. În timp ce noile state membre vor determina creșterea PIB-ului cumulat și vor crea noi oportunități de expansiune economică, ele vor deveni, de asemenea, eligibile pentru fondurile structurale și alte fonduri. Calendarul aderărilor depinde de viteza cu care candidații pot îndeplini criteriile necesare. În acest context, Consiliul European din decembrie 2006 s-a angajat să se abțină de la stabilirea oricăror eventuale termene de aderare până când negocierile nu vor fi aproape de finalizare. Prin urmare, noul cadru financiar nu ar trebui să se antepronunțe în legătură cu deciziile politice privind extinderile viitoare, care se vor baza pe gradul de pregătire pentru aderare al țării în cauză. În momentul în care se va fi convenit asupra aderării și datele vor fi confirmate, cadrul financiar ar trebui să fie ajustat pentru a lua în calcul cerințele în materie de cheltuieli care rezultă din încheierea negocierilor de aderare.

7. REFORMA FINANȚĂRII UE

La fel ca partea de cheltuieli a bugetului, partea de venituri a acestuia a evoluat considerabil de-a lungul timpului. Contribuția bazată pe VNB a căpătat o importanță tot mai mare și reprezintă în prezent trei sferturi din buget. În timp, au fost introduse numeroase corecții și dispoziții speciale , atât în partea de venituri, cât și în cea de cheltuieli a bugetului (unele dintre aceste mecanisme ies din vigoare în mod automat în 2013). Recent, negocierile bugetare au fost influențate puternic de faptul că atenția statelor membre s-a concentrat asupra noțiunii de poziții nete, ceea ce a avut drept consecință favorizarea mai degrabă a instrumentelor cu pachete financiare prealocate din punct de vedere geografic, decât a celor cu cea mai mare valoare adăugată la nivelul UE.

---

[13] Consolidarea coordonării politicilor economice pentru stabilitate, creștere și locuri de muncă - Instrumente pentru o mai bună guvernanță economică în UE [COM(2010)367].

Consultarea cu privire la revizuirea bugetului a demonstrat că părțile interesate sunt foarte critice cu privire la sistemul actual de finanțare a bugetului UE. Sistemul actual este perceput ca fiind opac și prea complex, lipsit de corectitudine – în special cu privire la corecții – și bazat excesiv pe resurse care sunt percepute ca fiind cheltuieli care trebuie reduse la minimum de către statele membre. Cu excepția taxelor vamale generate de uniunea vamală, resursele existente nu prezintă o legătură clară cu politicile UE.

Ar trebui subliniat faptul că acest argument nu se referă la dimensiunea bugetului, ci, mai degrabă, la combinația adecvată a resurselor. Introducerea treptată a unei noi resurse ar însemna posibilitatea reducerii, eliminării progresive sau abandonării altor resurse.

Mediul academic, guvernele, organizațiile non-guvernamentale și Parlamentul European au înaintat propuneri pentru o reformă a resurselor de finanțare a bugetului. În 2007, Parlamentul a adoptat un raport în care analiza sistemul actual de resurse proprii și sugera o întreagă gamă de posibile noi resurse proprii[14].

Introducerea unei noi etape în evoluția finanțării UE ar putea include trei dimensiuni strâns legate – simplificarea contribuțiilor statelor membre, introducerea uneia sau a mai multor resurse proprii noi și eliminarea progresivă a tuturor mecanismelor de corecție. Odată cu introducerea treptată a modificărilor, ar trebui să fie menținute elemente esențiale ale sistemului de finanțare al UE: o finanțare stabilă și suficientă a bugetului UE, respect pentru disciplina bugetară și un mecanism care să asigure un buget echilibrat.

Simplificarea contribuțiilor din partea statelor membre

Comparativ cu resursele proprii bazate pe VNB, resursele actuale proprii bazate pe TVA au o valoare adăugată redusă. Recrearea unei baze de impozitare comparabile presupune un calcul matematic, mai degrabă decât un impact direct asupra cetățenilor UE. Astfel, acesta contribuie la complexitatea și opacitatea contribuțiilor. Încetarea prelevării resurselor bazate pe TVA în forma actuală ar simplifica sistemul de contribuții, în paralel cu introducerea unor noi resurse proprii.

Introducerea progresivă a uneia sau a mai multor resurse proprii, bazate pe politici

Noile resurse proprii ar putea înlocui în întregime resursa proprie actuală bazată pe TVA și ar putea reduce amploarea resursei bazate pe VNB, prelevată direct din trezoreriile naționale. Introducerea de noi resurse proprii ar reflecta orientarea progresivă a structurii bugetului către politicile care vizează în mai mare măsură pre cetățenii UE și au drept obiectiv furnizarea de bunuri europene și o valoare adăugată mai importantă la nivelul UE. Acestea ar putea să sprijine și să fie strâns legate de realizarea unor obiective importante de politică la nivelul UE sau pe plan internațional, de exemplu, în ceea ce privește dezvoltarea, combaterea schimbărilor climatice sau piețele financiare.

Următoarele criterii par pertinente atunci când se caută posibile noi resurse proprii:

– ar trebui să fie mai strâns legate de *acquis-ul UE și de obiectivele acesteia*, pentru a crește coerența și eficiența întregului buget în realizarea priorităților de politică ale UE. În acest sens, este important să se aibă în vedere articolul 2 alineatul (2) din Decizia privind

[14] Parlamentul European, Raport privind viitorul resurselor proprii ale Uniunii Europene [2006/2205(INI) raportor A. Lamassoure].

sistemul de resurse proprii[15], care prevede că „*de asemenea, constituie resurse proprii înscrise în bugetul general al Uniunii Europene veniturile rezultate din toate taxele noi instituite în cadrul unei politici comune*”;

- ar trebui să aibă o natură transfrontalieră, să fie bazate pe un sistem care să acopere întreaga piață internă;
- ar trebui să aibă o bază armonizată pentru a asigura o aplicare egală a resurselor în întreaga Uniune;
- dacă este posibil, contribuțiile noii resurse ar trebui să fie colectate direct de către UE, fără implicarea bugetelor naționale;
- ar trebuie să fie aplicate în mod echitabil și corect și să nu accentueze problema corecțiilor;
- ar trebui să se țină seama de efectul cumulativ asupra anumitor sectoare;
- ar trebui să încerce să evite o responsabilitate administrativă nouă și apăsătoare pentru UE în ceea ce privește colectarea.

Din punctul de vedere al Comisiei, următoarea listă cu caracter neexhaustiv a mijloacelor de finanțare ar putea constitui eventuale surse de venit propriu, care să înlocuiască treptat contribuțiile naționale și să ușureze povara asupra bugetelor naționale:

- impozitarea sectorului financiar la nivelul UE;
- venituri obținute la nivelul UE prin scoaterea la licitație în cadrul Sistemului de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră;
- o taxă în sectorul transporturilor aeriene la nivelul UE;
- o taxă pe valoare adăugată la nivelul UE;
- o taxă în domeniul energetic la nivelul UE;
- o taxă de profit la nivelul UE.

Fiecare dintre aceste mijloace financiare are caracteristici speciale și prezintă avantaje și dezavantaje[16]. Pe baza comentariilor primite, Comisia va prezenta propuneri în cadrul propunerilor generale privind cadrul financiar multianual.

Abordarea mecanismelor de corecție

Consiliul European de la Fontainebleau din 1984 a stabilit principiile de bază ale sistemului, potrivit cărora „politica de cheltuieli este, până la urmă, modalitatea esențială de a soluționa problema dezechilibrelor bugetare” și „orice stat membru a cărui contribuție bugetară este excesivă în raport cu prosperitatea sa relativă poate beneficia de un mecanism de corecție la momentul potrivit”. Creșterea cheltuielile alocate creșterii și locurilor de muncă, energiei, combaterii schimbărilor climatice și proiectării externe a intereselor Europei ar urma să

---

15 Decizia 2007/436/CE a Consiliului, Euratom (7 iunie 2007).

16 A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei.

reducă nevoia de a menține mecanisme de corecție. Componența cheltuielilor din următorul cadru financiar multianual și alte reforme ale sistemului de resurse proprii vor stabili dacă mecanismele de corecție se justifică pe viitor.

8. CONCLUZII ȘI URMĂTOARELE ETAPE

Prezenta revizuire a bugetului prezintă ideile Comisiei cu privire la arhitectura și scopul bugetului UE, propunând o viziune a unui buget reformat, care răspunde voinței de a face o schimbare reală: aceasta va fi ambiția Comisiei în ceea ce privește propunerile pe care le va face anul viitor pentru un nou cadru financiar. Aceste idei se bazează pe convingerea că până în 2020, UE trebuie să adopte măsuri decisive pentru a deveni o societate inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii. Pentru a face acest lucru, trebuie să aducem economia europeană pe calea cea bună, să luăm deciziile importante privind remodelarea infrastructurii, să ne dotăm cu abilitățile de avem nevoie pentru viitor, să ne afirmăm poziția de lider global și să evităm ca divergențele sporite din societățile noastre să ne submineze stabilitatea pe termen lung. Bugetul Uniunii trebuie să fie privit ca unul dintre instrumentele comune de care dispunem pentru realizarea obiectivelor comune. Într-un moment în care există presiuni intense asupra finanțelor publice, UE și bugetele naționale nu pot fi considerate ca aflându-se în concurență, ci urmărind aceleași obiective, fiecare la nivelurile care pot permite obținerea celor mai bune rezultate.

Prin urmare, bugetele de mâine trebuie să se concentreze pe un impact real asupra realizării obiectivelor noastre. Bugetele trebuie să recunoască necesitatea de a se adapta la o lume în continuă schimbare. Acestea trebuie să dea dovadă de disciplină în atenția pe care o acordă obținerii de rezultate. Trebuie să reflecte nevoia de solidaritate în urmărirea agendei noastre comune. Și trebuie să fie alimentate de resurse într-un mod pe care cetățenii noștri să îl poată înțelege și recunoaște ca rațional și echitabil.

Execuția bugetului UE poate fi simplificată și eficientizată în continuare. Este nevoie de o mai mare flexibilitate, astfel încât bugetul să se poată adapta contextul în schimbare, susținând, în același timp, investițiile pe termen lung. Într-un moment de constrângere fiscală pot fi utilizate mai multe instrumente financiare inovatoare pentru a utiliza bugetul în mai mare măsură, pentru a crește impactul proiectelor cu grad ridicat de prioritare ale UE care pot fi realizate, precum și pentru a extinde gama acestor .

Prin urmare, modernizarea bugetului UE trebuie să însemne direcționare, maximizarea beneficiilor obținute ca urmare a fiecărui euro cheltuit și încadrarea cu fermitate a bugetului în contextul altor modalități utilizate de Uniunea Europeană, instituțiile și statele sale membre pot orienta Europa spre calea creșterii și a locurilor de muncă.

În lunile următoare, Comisia va transforma în propuneri concrete ideile și opțiunile prezentate în prezenta revizuire bugetară. Comisia așteaptă cu interes dialogul cu celelalte instituții și cu părțile interesate privind ideile și opțiunile prezentate în prezenta revizuire. Aceste discuții vor fi utilizate în propunerile din iunie 2011 pentru un nou cadru financiar multianual, care acoperă perioada de după 2013. Acestea vor include o propunere de regulament de instituire a cadrului financiar multianual și un proiect de decizie privind resursele proprii. În a doua jumătate a anului 2011, Comisia va face propuneri legislative necesare pentru punerea în aplicare a politicilor și a programelor de care este nevoie pentru a impulsiona ambițiile Uniunii Europene pentru anii următori.