

EL

EL

EL



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 19.10.2010
COM(2010) 700 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,
ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ**

Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ

{SEC(2010) 7000 τελικό}

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ, ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΕΘΝΙΚΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΑ

Η επανεξέταση του προϋπολογισμού της ΕΕ

Η απόφαση πραγματοποίησης πλήρους και εκτεταμένης επανεξέτασης των δαπανών και των εσόδων της ΕΕ συμφωνήθηκε το 2006¹. Το οικονομικό κλίμα έχει μεταβληθεί ριζικά αφότου δόθηκε η σχετική εντολή, η δε παγκόσμια οικονομική κρίση έθεσε τις δημόσιες δαπάνες στο κέντρο του πολιτικού διαλόγου που διεξάγεται στις ευρωπαϊκές χώρες. Σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση πραγματοποιούνται δύσκολες επιλογές. Οι προτεραιότητες στον τομέα των δημοσίων δαπανών αντιμετωπίζουν προκλήσεις άνευ προηγουμένου κατά τις τελευταίες δεκαετίες.

Συγχρόνως δε, οι δημόσιες δαπάνες διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία της ανάκαμψης. Τα κίνητρα που συμφωνήθηκαν στα τέλη του 2008 απέτρεψαν την περαιτέρω επιδείνωση της κρίσης. Χάρη στη σώφρονα στοχοθέτηση, τα κίνητρα κατευθύνθηκαν σε τομείς οι οποίοι θα μπορούσαν να αποδώσουν καρπούς στο μέλλον: σε πολιτικές για την ενίσχυση της ανάπτυξης, σε στρατηγικές υποδομές, στην πρόληψη της απώλειας βασικών δεξιοτήτων και πλεονεκτημάτων λόγω της κρίσης.

Η παρούσα επανεξέταση πραγματοποιείται, επομένως, καθ' ην στιγμήν ο καθορισμός προτεραιοτήτων, η προστιθέμενη αξία και η υψηλή ποιότητα των δαπανών απασχολούν έντονα τους πολίτες. Έρχεται ως απότοκο μιας μακράς διαδικασίας διαβουλεύσεων και προβληματισμού², στη διάρκεια της οποίας τέθηκαν προς συζήτηση οι πλέον ενδιαφέρουσες ιδέες σχετικά με τους καλύτερους τρόπους στοχοθέτησης του προϋπολογισμού, ώστε να διασφαλίζει τους στόχους της ΕΕ, να έχει ως γνώμονα τις πολιτικές και να προωθεί τη στρατηγική «Ευρώπη 2020». Συζητήθηκαν επίσης οι αποτελεσματικότεροι τρόποι με τους οποίους ο προϋπολογισμός μπορεί να επιτελεί τον ρόλο του, και πώς μπορεί να υπάρξει μια νέα προσέγγιση όσον αφορά τον καλύτερο τρόπο διάθεσης των πόρων που απαιτούνται για τη χρηματοδότηση των πολιτικών της ΕΕ.

Οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν μέσο για την επίτευξη ενός σκοπού: ύψιστη προτεραιότητά μας είναι η ανάπτυξη για τη δημιουργία απασχόλησης, με κέντρο βάρους τη δημιουργία θέσεων εργασίας για περισσότερα άτομα, την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεών μας και την οικοδόμηση μιας ανοικτής και σύγχρονης ενιαίας αγοράς.

Η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει τις προτάσεις της για το επόμενο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο πριν από την 1η Ιουλίου 2011. Η παρούσα επανεξέταση εκθέτει ορισμένα από τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπίσει ο προϋπολογισμός της ΕΕ κατά το επόμενο δημοσιονομικό πλαίσιο και μετά από αυτό. Με ποιον τρόπο πρέπει η ΕΕ να λάβει υπόψη τόσο τον αντίκτυπο της οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης όσο και μακροπρόθεσμες

¹ ΕΕ C 139 της 14.6.2006, σ. 15 (Δήλωση αριθ. 3).

² Δικτυακός τόπος της διαβούλευσης:

http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_en.pdf

προκλήσεις, όπως οι δημογραφικές αλλαγές, η ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής και η πίεση που ασκείται στους φυσικούς πόρους. Πως το ζήτημα δεν είναι, κατά πρώτο λόγο, εάν θα αυξηθούν ή θα μειωθούν οι δαπάνες, αλλά πώς είναι δυνατόν να δαπανούμε *με ευφύτερο τρόπο*. Πως πρέπει να παρουσιάσουμε μια συνολική θεώρηση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, η οποία θα καλύπτει τόσο την πλευρά των δαπανών όσο και την πλευρά των εσόδων του προϋπολογισμού.

Η επίτευξη συμφωνίας σχετικά με την άγουσα που πρέπει να ακολουθήσουμε θα αποτελέσει μείζονα πρόκληση – αλλά και μείζον έπαθλο – για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Θα έστελνε το ηχηρό μήνυμα ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να σταθεί στο ύψος των περιστάσεων και να αξιοποιήσει τα εργαλεία που διαθέτει ώστε να φέρει πραγματικές βελτιώσεις στη ζωή των πολιτών της.

1. ΤΙ ΔΙΔΑΓΜΑΤΑ ΑΝΤΛΟΥΜΕ ΑΠΟ ΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΣΗΜΕΡΑ·

Η συνθήκη της Λισαβόνας δημιούργησε μια νέα νομική κατάσταση όσον αφορά το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο. Επιβεβαίωσε την ανάγκη χάραξης μιας μεσοπρόθεσμης προσέγγισης για τις δαπάνες της ΕΕ, καθώς και την αρχή ότι η ΕΕ χρηματοδοτείται με Ίδιους Πόρους. Αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία επανεξέτασης – παρόλο που είναι προσανατολισμένη στο μέλλον – αξιοποίησε επίσης σε μεγάλο βαθμό την πείρα της τρέχουσας χρηματοδοτικής περιόδου.

Μέχρι σήμερα, ο προϋπολογισμός της ΕΕ αποδείχθηκε αποτελεσματικό εργαλείο για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ και για την εφαρμογή των πολιτικών της. Η συμβολή του ήταν καθοριστική προκειμένου η Ένωση να ανταποκριθεί στο καθήκον της δημιουργίας περισσότερης ανάπτυξης και θέσεων εργασίας, της ενίσχυσης της έρευνας, της ανταγωνιστικότητας και των δεξιοτήτων και της παροχής ιδιαίτερης στήριξης σε όσους έχουν την περισσότερη ανάγκη αλληλεγγύης. Προσέφερε ιδιαίτερη στήριξη σε σχέδια προτεραιότητας, συμβάλλοντας μεταξύ άλλων στα κίνητρα που ήταν αναγκαία λόγω της οικονομικής κρίσης. Ενίσχυσε την ασφάλεια της Ένωσης. Προσέφερε βοήθεια σε εκατοντάδες εκατομμύρια από τους φτωχότερους του πλανήτη, επιτάχυνε την ανάπτυξη των γειτονικών χωρών της Ευρώπης και προώθησε τις πολιτικές της ΕΕ παγκοσμίως.

Στόχος πρέπει να είναι η όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη αξιοποίηση του προϋπολογισμού για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ. Μεταξύ των σημαντικότερων διδαγμάτων που πρέπει να αντληθούν για την προώθηση του στόχου αυτού, είναι τα ακόλουθα:

- Αφότου θεσπίστηκαν το 1988, τα πολυετή δημοσιονομικά πλαίσια της ΕΕ εξασφάλισαν αυστηρή δημοσιονομική πειθαρχία και μεσοπρόθεσμη προβλεψιμότητα στις δαπάνες της ΕΕ. Η προβλεψιμότητα αυτή επιτεύχθηκε με αντίτιμο τον περιορισμό της ευελιξίας. Η πείρα των προηγούμενων ετών μάς διδάσκει ότι το δημοσιονομικό πλαίσιο και τα προγράμματά του δεν ήταν σε θέση να ανταποκρίνονται στις επιτακτικές πολιτικές ανάγκες και τις μεταβαλλόμενες περιστάσεις. Οι αποφάσεις της ΕΕ για την αύξηση της βοήθειας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες όταν οι τιμές των τροφίμων εκτινάχθηκαν στα ύψη το 2008, για την απόκριση στις μεταβαλλόμενες απαιτήσεις σε μείζονα ευρωπαϊκά σχέδια, όπως το Galileo και το ITER, λόγω των μακρών περιόδων που χρειάστηκαν για να τεθούν σε εφαρμογή και λόγω του μεταβαλλόμενου κόστους τους, για τη συμβολή στα οικονομικά κίνητρα την περίοδο 2008-2009, ή ακόμα για την αντίδραση σε παγκόσμιες κρίσεις όπως το τσουνάμι, αντιμετώπισαν την υπερβολική ακαμψία του ισχύοντος

συστήματος. Οι αποφάσεις αυτές μπόρεσαν να εφαρμοστούν με εξαιρετική δυσκολία, χάρη σε πλεονάσματα που βρέθηκαν απροσδόκητα σε άλλα σημεία του προϋπολογισμού. Ακόμα και εντός προγραμμάτων, τα εμπόδια που ορθώνονται στον αναπροσδιορισμό των προτεραιοτήτων δυσχέραναν την προσπάθεια να δοθεί η δέουσα προτεραιότητα σε νέα ζητήματα που ανέκυπταν, όπως καταστάσεις έκτακτης ανάγκης στον τομέα της δημόσιας υγείας, να επανεστιαστούν οι ανάγκες κατάρτισης λόγω της κρίσης ή να ληφθεί υπόψη η μεταβαλλόμενη σχέση της ΕΕ με τις αναδυόμενες οικονομίες. Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι η αδυναμία του προϋπολογισμού να «προσδοκά τα απροσδόκητα» αποβαίνει εις βάρος τόσο της λειτουργίας όσο και της εικόνας της ΕΕ.

- Ένα ακόμα απροσδόκητο γεγονός των τελευταίων ετών υπήρξε η οικονομική κρίση και οι συνέπειες που είχε στον διάλογο περί οικονομικής διακυβέρνησης. Η κρίση αυτή κατέδειξε την αλληλεξάρτηση των οικονομιών της ΕΕ και την ανάγκη ενίσχυσης των κοινών κανόνων. Καταρχάς, η χρήση του προϋπολογισμού ως πρόσθετης ασφάλειας για την υποστήριξη του ευρωπαϊκού μηχανισμού σταθεροποίησης αποτέλεσε καινοτόμο χρήση του προϋπολογισμού για την εξυπηρέτηση μιας επείγουσας πολιτικής ανάγκης, παρά τον αυστηρό περιορισμό που συνεπάγεται το ανώτατο επίπεδο ιδίων πόρων. Επιπλέον, υποστηρίχθηκε ότι η διάθεση πόρων της ΕΕ θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την ενίσχυση τόσο προληπτικών όσο και διορθωτικών μέτρων για την υποστήριξη του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης.
- Η φύση του διαλόγου που προηγήθηκε της συμφωνίας για το τελευταίο δημοσιονομικό πλαίσιο είχε επίσης συνέπειες ως προς την ικανότητα του προϋπολογισμού να παράγει τα επιθυμητά αποτελέσματα. Λόγω της έμφασης που δόθηκε στο ζήτημα των «καθαρών υπολοίπων», αλλοιώθηκαν προγράμματα ώστε να μεγιστοποιηθεί η ικανότητά τους να υψώνουν εκ των προτέρων «εθνική σημαία» στις δαπάνες. Δόθηκε προτεραιότητα στον στόχο αυτό, σε βάρος μέτρων που αποσκοπούσαν στη βελτίωση της απόδοσης, όπως ο διάλογος για τη μακροοικονομική πολιτική και η παρακράτηση αποθεματικών για την επιβράβευση της αποτελεσματικότητας. Είχε επίσης ως αποτέλεσμα η ευρωπαϊκή διάσταση – εκεί όπου η ΕΕ μπορεί να εξασφαλίζει τη μέγιστη προστιθέμενη αξία – να μην βρίσκεται πάντοτε στο επίκεντρο των προβληματισμών. Η συζήτηση περί της "juste retour" (αντιστάθμισης) είχε επομένως αρνητικό αντίκτυπο στην ποιότητα των αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν και περιόρισε την προστιθέμενη αξία της ΕΕ.
- Για την κατάρτιση νέων προγραμμάτων απαιτείται χρόνος – ιδίως μάλιστα όταν αυτά βασίζονται στην προσέγγιση της εταιρικής σχέσης και χρειάζεται να συνυπολογίζονται τις τοπικές ανάγκες και προτεραιότητες. Ο χρόνος που είναι διαθέσιμος από την επίτευξη συμφωνίας για τα νομικά κείμενα έως την έναρξη της περιόδου χρηματοδότησης, είναι αποφασιστικής σημασίας για την επιτυχία ενός προγράμματος. Κατά την προετοιμασία για το 2007, λόγω της καθυστέρησης στην επίτευξη συμφωνίας για το χρηματοδοτικό πρόγραμμα, περιορίστηκε στο ελάχιστο αυτή η κρίσιμη περίοδος με αποτέλεσμα να καθυστερήσει η πραγματική έναρξη των προγραμμάτων, γεγονός το οποίο σε ορισμένες περιπτώσεις προκάλεσε αλυσιδωτές αντιδράσεις καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου.
- Οι καθυστερήσεις στην εκκίνηση των προγραμμάτων, οι καθιερωμένες περιπλοκές στη διαδικασία, μια έντονα αποκεντρωμένη προσέγγιση και ο αντίκτυπος της χρηματοπιστωτικής κρίσης στους εθνικούς δημόσιους προϋπολογισμούς είχαν ως αποτέλεσμα να επιβραδυνθεί η απορρόφηση των δαπανών συνοχής. Ως ενδεχόμενα μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής έχουν προταθεί η βελτίωση του σχεδιασμού, η επιτάχυνση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ο εξορθολογισμός και η εναρμόνιση των

διαδικασιών, ο σαφέστερος καθορισμός προτεραιοτήτων σε όλα τα επίπεδα και μια περισσότερο ευέλικτη προσέγγιση στη συγχρηματοδότηση.

- Ο αντίκτυπος των δαπανών της ΕΕ μπορεί να περιοριστεί από τους κανόνες που διέπουν τα σχετικά προγράμματα. Οι έλεγχοι συνέβαλαν μεν στην εξασφάλιση σταθερής βελτίωσης όσον αφορά τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση, όμως τόσο οι ανακολουθίες μεταξύ των προγραμμάτων όσο και ο υψηλός διοικητικός φόρτος αποδείχθηκαν εμπόδια για την αποτελεσματικότητα. Κατά τους ελέγχους παρατηρήθηκε επίσης η τάση να αξιολογούνται προγράμματα βάσει των εισροών τους και όχι βάσει των επιδόσεων, γεγονός που περιορίζει τα κίνητρα για την επίτευξη ουσιαστικών αποτελεσμάτων.
- Το υφιστάμενο δημοσιονομικό πλαίσιο πραγματοποίησε τα πρώτα βήματα προς μια πρωτοποριακή προσέγγιση όσον αφορά τον αντίκτυπο που μπορεί να έχει ο προϋπολογισμός της ΕΕ. Εάν ο προϋπολογισμός αυτός κατορθώσει να μοχλεύσει επενδύσεις από άλλες δημόσιες και ιδιωτικές πηγές, θα είναι σε θέση να επιτύχει αποτελεσματικότερα τους πολιτικούς στόχους της ΕΕ. Η προσέγγιση αυτή αποδείχθηκε επιτυχής σε περιπτώσεις όπως η Χρηματοδοτική Διευκόλυνση Καταμερισμού του Κινδύνου, η οποία έδωσε ώθηση για την πραγματοποίηση επιχειρηματικών επενδύσεων για έρευνα υψηλότερου κινδύνου. Για τους ίδιους ακριβώς λόγους, η επικράτηση μιας προσέγγισης με βάση τις επιδοτήσεις ενδέχεται να έχει περιορίσει τον δυνητικό αντίκτυπο του προϋπολογισμού.

2. ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΟΝ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟ ΤΗΣ ΕΕ

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να εδράζεται σε ένα σύνολο θεμελιωδών αρχών. Πρόκειται για τα κριτήρια βάσει των οποίων θα πρέπει να αξιολογούνται οι διάφορες επιλογές. Οι αρχές αυτές θα πρέπει να επιτρέπουν στους ευρωπαίους πολίτες να κατανοούν καλύτερα πού απευθύνεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ και πώς πραγματοποιήθηκαν οι βασικές επιλογές.

2.1. Υλοποίηση των βασικών πολιτικών προτεραιοτήτων

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ αποτελεί καίριο εργαλείο για τη διαμόρφωση και την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ για τους πολίτες και τους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς. Δεν είναι το μοναδικό εργαλείο που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ: πολλοί από τους στόχους της ΕΕ μπορούν να επιτευχθούν μέσω του συντονισμού της νομοθεσίας ή των πολιτικών. Αποτελεί όμως ένα σημαντικό όπλο στη φαρέτρα της ΕΕ.

Μεταξύ των πολιτικών που απαιτούν σημαντικές δημόσιες δαπάνες, το βάρος των δαπανών θα πρέπει να αντανakλά τις κύριες πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ. Θα πρέπει επίσης να αντανakλά τις νέες πολιτικές κατευθύνσεις που ορίζει η συνθήκη της Λισαβόνας, τη σημασία που αποδίδεται σε συγκεκριμένους τομείς όπως η ενέργεια και το κλίμα, η εξωτερική προβολή της ΕΕ και η δικαιοσύνη και οι εσωτερικές υποθέσεις.

Κυρίως όμως, θα πρέπει να διαμορφωθεί ως ένα από τα κύρια μέσα που θα συμβάλουν στην εφαρμογή της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση επιβράδυνε τους ρυθμούς ανάπτυξης. Η αποτελεσματική αντιμετώπιση των συνεπειών της κρίσης και η αύξηση της δυνητικής ανάπτυξης σε καιρούς δημοσιονομικής εξυγίανσης δεν μπορεί να επιτευχθεί σε εθνικό επίπεδο και μόνον, αλλά θα απαιτήσει επίσης μια κοινή απόκριση σε επίπεδο ΕΕ. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να συμβάλλει στη διαδικασία αποκατάστασης του

αναπτυξιακού δυναμικού κατευθύνοντας τους πόρους εκεί όπου μπορούν να αποφέρουν τα ταχύτερα, ευρύτερα και ισχυρότερα αποτελέσματα.

2.2. Προστιθέμενη αξία της ΕΕ

Μολονότι η προστιθέμενη αξία ενός πολιτικού σχεδίου δεν μπορεί να περιορίζεται σε έναν ισολογισμό, αποτελεί μια ακόμα αποφασιστικής σημασίας δοκιμή για τη δικαιολόγηση των δαπανών σε επίπεδο ΕΕ, για να διαπιστωθεί δηλ. εάν οι δαπάνες σε επίπεδο ΕΕ είναι περισσότερο συμφέρουσες για τους πολίτες από ό,τι οι δαπάνες σε εθνικό επίπεδο. Η ευρωπαϊκή διάσταση μπορεί να μεγιστοποιεί την αποτελεσματικότητα των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών και να συμβάλλει στη μείωση των συνολικών δαπανών μέσω της από κοινού αξιοποίησης κοινών υπηρεσιών και πόρων ώστε να εξασφαλίζονται οικονομίες κλίμακας. Κατά συνέπεια, ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να χρησιμοποιείται για τη χρηματοδότηση των δημόσιων αγαθών της ΕΕ, των δράσεων για τις οποίες τα ίδια τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες δεν διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους ή των τομέων στους οποίους μπορεί να εξασφαλίζει καλύτερα αποτελέσματα.

Οι δαπάνες της ΕΕ για το 2010 ανήλθαν σε 122,9 δισ. ευρώ. Πρόκειται για σχετικά μικρό ποσό σε σύγκριση με τους εθνικούς προϋπολογισμούς – αναλογεί στο 1% περίπου του ΑΕΠ της ΕΕ, έναντι συνολικών δημοσίων δαπανών οι οποίες ανέρχονται στο 45 έως 50% κατά μέσον όρο στο σύνολο της ΕΕ. Σημαντικοί τομείς δαπανών, όπως οι υπηρεσίες στους τομείς της υγείας, της παιδείας, των κοινωνικών ασφαλίσεων, καλύπτονται – και πολύ σωστά – από τους εθνικούς προϋπολογισμούς, δεδομένου ότι παρέχουν υπηρεσίες οι οποίες αντανακλούν τις επιλογές των εκάστοτε κοινωνιών.

Σε άλλους τομείς όμως, η χρηματοδότηση από τον προϋπολογισμό της ΕΕ αποτελεί τη λογική επιλογή και τον καλύτερο τρόπο για την επίτευξη των στόχων της ΕΕ. Η ΕΕ έχει 500 εκατομμύρια πολίτες και αποτελεί τη μεγαλύτερη οικονομία στον πλανήτη. Το γεγονός αυτό παρέχει πραγματικές ευκαιρίες για την αξιοποίηση της προστιθέμενης αξίας. Μπορεί να εξασφαλίζει οικονομίες κλίμακας και να επιτρέπει την αποτελεσματική στοχοθέτηση των πολιτικών προτεραιοτήτων και την αποφυγή περιττών αλληλεπικαλύψεων. Η ηπειρωτική διάσταση της ΕΕ μπορεί να συμβάλλει στην καλή λειτουργία βασικών πολιτικών, όπως ο εντοπισμός της αριστείας στην έρευνα μέσω του ανταγωνισμού, όπου συνήθως η κρίσιμη μάζα που απαιτείται δεν υφίσταται σε εθνικό και μόνον επίπεδο. Μπορεί να καλύπτει κενά που οφείλονται στην δυναμική των πολιτικών οι οποίες χαράσσονται σε εθνικό επίπεδο σε τομείς όπως οι υποδομές, η κινητικότητα, η εδαφική συνοχή ή η συνεργασία της ΕΕ στον τομέα της έρευνας – κενά τα οποία, σε αντίθετη περίπτωση, θα έβλαπταν τα συμφέροντα της ΕΕ ως συνόλου. Μπορεί να δημιουργήσει δυνατότητες μόχλευσης ενός φάσματος δημόσιων και ιδιωτικών πόρων πολύ ευρύτερου από αυτό που θα μπορούσε να εξασφαλισθεί σε εθνικό και μόνον επίπεδο.

Σε καιρούς επώδυνων και μακροπρόθεσμων δημοσιονομικών περιορισμών, ο συντονισμός μεταξύ του προϋπολογισμού της ΕΕ και των εθνικών προϋπολογισμών πρέπει να θεωρείται αποφασιστικός παράγοντας για τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης και για την αύξηση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών.

2.3. Ένας προϋπολογισμός προσανατολισμένος στην επίτευξη αποτελεσμάτων

Ο εντοπισμός και μόνο των τομέων εκείνων στους οποίους η διάσταση της ΕΕ μπορεί να προσφέρει περισσότερα, δεν είναι αρκετός. Η διάθεση δαπανών υπέρ των κατάλληλων πολιτικών έχει νόημα μόνον εάν εξασφαλίζει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα. Τα

προγράμματα δαπανών πρέπει να έχουν πραγματικό αντίκτυπο, και οι επενδύσεις τους να μεταφράζονται σε συγκεκριμένη δράση – δράση μετρήσιμη βάσει του πραγματικού αντικτύπου και όχι βάσει των εισροών πόρων. Είναι αναγκαίο να επιτευχθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ, αφενός, της προβλεψιμότητας και, αφετέρου, των σημαντικών στόχων που αφορούν την ευελιξία, τον καθορισμό όρων και την πληρωμή βάσει των αποτελεσμάτων, καθώς και μεταξύ, αφενός, της απλούστευσης και, αφετέρου, των ελέγχων που απαιτούνται για την εξασφάλιση χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Όμως χρειάζεται να υπάρχουν κίνητρα και έλεγχοι προκειμένου οι δαπάνες να αποφέρουν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

2.4. Αμοιβαία οφέλη μέσω της αλληλεγγύης

Η αλληλεγγύη αποτελεί έναν από τους ακρογωνιαίους λίθους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια θεμελιώδη αρχή και πηγή ισχύος. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν είναι ο μόνος τρόπος με τον οποίο η ΕΕ μπορεί να εκφράζει την αλληλεγγύη της, αποτελεί όμως απαραίτητο στοιχείο της προσέγγισης της ΕΕ. Ως αποτέλεσμα της διεύρυνσης, αυξήθηκε η ποικιλομορφία της οικονομίας της Ένωσης, η οποία τώρα έχει πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό συμφέρον να συνδράμει τα λιγότερο ανεπτυγμένα μέρη της ώστε να συμβάλλουν στην επίτευξη των συνολικών της στόχων: η σταθερότητα είναι προς όφελος όλων. Επιπλέον, καθώς η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδιώκει τη χάραξη μιας συνολικής οικονομικής στρατηγικής για τη μελλοντική ανάπτυξη, η αρχή της αλληλεγγύης απαιτεί να δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στους πλέον ευπαθείς και σε εκείνους οι οποίοι επιβαρύνονται περισσότερο από τις μεταρρυθμίσεις. Όμως η αλληλεγγύη αυτή αποβαίνει προς όφελος όλων, μέσω του αναπτυξιακού δυναμικού της ενιαίας αγοράς, μέσω των διακρατικών συνεπειών των δαπανών που διαθέτει η ΕΕ σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο και μέσω της θετικής δυναμικής η οποία δημιουργείται από άτομα και επιχειρήσεις που αξιοποιούν τις ευκαιρίες που τους προσφέρει η ΕΕ ως σύνολο. Υπολογίζεται ότι το ΑΕΠ του συνόλου της ΕΕ25 ήταν κατά 0,7% υψηλότερο το 2009 χάρη στην πολιτική συνοχής της περιόδου 2000-2006 – πρόκειται δηλ. για καλή απόδοση των δαπανών οι οποίες αντιστοιχούσαν σε λιγότερο από το 0,5% του ΑΕΠ της ΕΕ κατά την ίδια περίοδο³.

Οι συνολικοί στόχοι της ΕΕ απαιτούν συχνά γεωγραφικά συγκεντρωμένες παρεμβάσεις. Η προστασία των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης από τη λαθρομετανάστευση εναπόκειται φυσικά στα κράτη μέλη που έχουν εξωτερικά σύνορα. Οι υποδομές, παρόλο που βρίσκονται σε συγκεκριμένα κράτη μέλη, μπορούν να προσφέρουν μείζονα οφέλη στην Ένωση. Η δράση για την προώθηση της προστασίας του περιβάλλοντος ή για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, ακόμα και όταν έχει μόνο τοπικό εύρος, μπορεί να αποφέρει πολύ ευρύτερα οφέλη. Σε τέτοιες περιπτώσεις, τα κίνητρα που παρέχονται σε εθνικό επίπεδο συχνά δεν είναι αρκετά ισχυρά ώστε να δώσουν ώθηση για την ανάληψη δράσης, όμως η μη ανάληψη δράσης μπορεί να βλάψει πραγματικά την Ευρώπη ως σύνολο. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ πρέπει να συμβάλλει στην κάλυψη τέτοιων δαπανών για την προώθηση των συλλογικών του στόχων.

2.5. Μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού

Το ζήτημα των «ιδίων πόρων» αποτελεί σημαντική συνιστώσα της επανεξέτασης του προϋπολογισμού. Από την αρχή της δεκαετίας του 1970, η ΕΕ εισέπραττε ίδιους πόρους που προέρχονταν από κοινές πολιτικές όπως οι δασμοί του κοινού δασμολογίου. Η αυτονομία αυτών των ιδίων πόρων υπονομεύθηκε σταδιακά, και το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης της ΕΕ εξελίχθηκε αργά αλλά σταθερά σε ένα δυσνόητο και αδιαφανές μείγμα εισφορών από

³ Περιλαμβάνει τόσο τον προϋπολογισμό της ΕΕ όσο και την εθνική συγχρηματοδότηση.

τους εθνικούς προϋπολογισμούς, διορθώσεων και επιστροφών. Δεν είναι πλέον σαφές πώς συνδέονται οι αρχικοί ίδιοι πόροι με τις κοινές πολιτικές της ΕΕ, γεγονός που καθιστά το σύστημα λιγότερο διαφανές και αυξάνει τις αμφιβολίες για το κατά πόσον είναι δίκαιο. Είναι αναγκαίο να εξερευνηθεί μια νέα προσέγγιση ώστε να ευθυγραμμιστεί εκ νέου η χρηματοδότηση της ΕΕ με τις αρχές της αυτονομίας, της διαφάνειας και της δικαιοσύνης.

3. ΕΝΑΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει πλέον δεσμευθεί υπέρ ενός θεμελιώδους προγράμματος οικονομικών μεταρρυθμίσεων που αποσκοπεί στην ελευθέρωση του δυναμικού της οικονομίας της ώστε να βρίσκει νέους πόρους ανάπτυξης και να δημιουργεί νέες θέσεις εργασίας: πρόκειται για τη στρατηγική «Ευρώπη 2020».

Η «Ευρώπη 2020» επιδιώκει έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, η οποία συγκεκριμενοποιείται π.χ. με τους ακόλουθους πέντε στόχους:

- Αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20-64 σε τουλάχιστον 75%·
- Επένδυση του 3% του ΑΕΠ στην έρευνα και ανάπτυξη·
- Μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 20% σε σχέση με τα επίπεδα του 1990 και κατά 30% εάν εξασφαλιστούν οι κατάλληλες συνθήκες· αύξηση στο 20% του ποσοστού που αντιπροσωπεύουν οι ανανεώσιμες μορφές ενέργειας στην τελική κατανάλωση ενέργειας και αύξηση κατά 20% της αποτελεσματικής χρήσης της ενέργειας στην ΕΕ·
- Μείωση στο 10% του αριθμού των μαθητών που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο και αύξηση στο 40% τουλάχιστον του ποσοστού του πληθυσμού ηλικίας 30-34 που έχει ολοκληρώσει τριτοβάθμια εκπαίδευση το 2020·
- Απεγκλωβισμός τουλάχιστον 20 εκατομμυρίων ανθρώπων από τη φτώχεια.

Υπολογίζεται ότι όταν όλοι αυτοί οι στόχοι επιτευχθούν στο σύνολό τους, το αποτέλεσμα θα μπορούσε να προσθέσει 4% επιπλέον στο ΑΕΠ της ΕΕ και 5,6 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας έως το 2020⁴.

Η επίτευξη των στόχων αυτών εξαρτάται από ένα ευρύ πεδίο τομέων πολιτικής. Απαιτεί την ανάπτυξη εταιρικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ, των κρατών μελών και του τοπικού επιπέδου. Απαιτεί επίσης μια προσεκτική στοχοθέτηση ώστε να εξασφαλισθεί η επικέντρωση των προσπαθειών εκεί όπου μπορούν να επιτύχουν το μέγιστο αποτέλεσμα. Θα πρέπει επίσης να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στους τομείς στους οποίους η ανάληψη δράσης μπορεί να επηρεάσει το ταχύτερο δυνατό την ανάπτυξη. Ο προϋπολογισμός της ΕΕ μπορεί και οφείλει να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην εφαρμογή αυτής της στρατηγικής, και πρέπει να αποτελέσει τον γνώμονα βάσει του οποίου θα κριθεί μια νέα γενεά προγραμμάτων δαπανών.

⁴ Εκτίμηση των υπηρεσιών της Επιτροπής βάσει των ακόλουθων αναλύσεων: "Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios" (Οικονομικά έγγραφα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αριθ. 424. Σεπτέμβριος 2010) και "Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios" (ECFIN Economic Briefs 2010 n°11).

Ένας από τους κινητήριους μοχλούς της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είναι η ανάγκη να υπάρχει μια συνολική θεώρηση για την οικονομία και την κοινωνία της ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας οι στόχοι θα αλληλοενισχύονται και οι δράσεις θα μπορούν να εξυπηρετούν συγχρόνως διαφορετικούς σκοπούς. Προς τον σκοπό αυτό δεν απαιτείται ένα ενιαίο ταμείο – απαιτείται όμως υψηλός βαθμός συντονισμού. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» χρειάζεται ολοκληρωμένες λύσεις και, ως εκ τούτου, τα μέσα για την εφαρμογή της θα πρέπει να είναι επίσης ολοκληρωμένα. Οι ενέργειες που παρουσιάζονται στη συνέχεια μπορούν επομένως να θεωρηθούν ως μια δέσμη μέτρων τα οποία συνδέονται στενά και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους για την εξασφάλιση έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης.

3.1. Έξυπνη ανάπτυξη

Στον πυρήνα της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» βρίσκεται η ανάγκη να υποστηριχτεί ο μετασχηματισμός της ευρωπαϊκής οικονομίας σε μια οικονομία βασισμένη στη γνώση και την καινοτομία. Μεγάλο μέρος της προσπάθειας που πρέπει να πραγματοποιηθεί για να δοθεί ώθηση στη μελλοντική ανταγωνιστικότητα και για να δημιουργηθούν οι θέσεις εργασίας του αύριο επικεντρώνεται στις εθνικές προσπάθειες για την προώθηση της έρευνας και της καινοτομίας, για την αναβάθμιση της παιδείας και για την άρση των φραγμών που ορθώνονται απέναντι στην επιχειρηματικότητα. Όμως η Ευρώπη διαθέτει ένα τεράστιο πλεονέκτημα κλίμακας, ένα πλεονέκτημα που πρέπει να αξιοποιήσει στο έπακρο: εκμεταλλευόμενη το δυναμικό της ενιαίας αγοράς και χρησιμοποιώντας πόρους του προϋπολογισμού της ΕΕ για να προσδώσει προστιθέμενη αξία στον τρόπο με τον οποίο ο δημόσιος τομέας ενισχύει τις κινητήριες δυνάμεις της ανάπτυξης.

Έρευνα, καινοτομία και εκπαίδευση

Η έρευνα και η καινοτομία αποτελούν τους πλέον βιώσιμους μοχλούς της οικονομικής ανάπτυξης και της αύξησης της παραγωγικότητας. Τα τρέχοντα προγράμματα της ΕΕ για την έρευνα και την καινοτομία προσφέρουν σημαντικά κέρδη στην κοινωνία και σαφή ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, εξασφαλίζοντας κρίσιμη μάζα σε τομείς όπως η βασική έρευνα. Οι δαπάνες της ΕΕ για την έρευνα και την καινοτομία διπλασιάστηκαν κατά τη διάρκεια του τελευταίου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και έως το 2013 θα ανέρχονται στο 7% περίπου του προϋπολογισμού της Ένωσης⁵. Μέσω του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας και του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας, η ΕΕ έθεσε σε εφαρμογή μια εντελώς νέα προσέγγιση στην προώθηση της αριστείας σε ευρωπαϊκή κλίμακα, και στην σφυρηλάτηση δεσμών μεταξύ της εκπαίδευσης, της έρευνας και των επιχειρήσεων οι οποίοι είναι καθοριστικής σημασίας προκειμένου η δημιουργικότητα να μεταφραστεί σε ανάπτυξη. Στο μέλλον, οι δαπάνες για την έρευνα και την καινοτομία πρέπει να έχουν ακόμα ισχυρότερο αντίκτυπο όσον αφορά την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, καθώς και σημαντικές κοινωνικές και περιβαλλοντικές αποδόσεις.

Για να επιτευχθούν οι στόχοι της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» στον τομέα αυτόν, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση για μια «Ένωση καινοτομίας». Σε καιρούς δημοσιονομικών περιορισμών, η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να εξακολουθήσουν να επενδύουν στην Ε&Α και την καινοτομία. Χρειάζεται επίσης να εξασφαλίσουν την άρση όσων φραγμών απομένουν και δεν επιτρέπουν στους επιχειρηματίες να μεταφέρουν τις «ιδέες στην αγορά»: καλύτερη πρόσβαση σε χρηματοδότηση, οικονομικώς προσιτά δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας, ταχύτερη θέσπιση διαλειτουργικών προτύπων, στρατηγική χρήση των προϋπολογισμών που διαθέτουμε για δημόσιες συμβάσεις. Η προσπάθεια αυτή θα πρέπει να συμβαδίζει με μεταρρυθμίσεις για την αύξηση της απόδοσης των δαπανών, την αντιμετώπιση του κατακερματισμού και τη μεγιστοποίηση των αποτελεσμάτων μόχλευσης.

- **Εστίαση στην καινοτομία.** Στο μέλλον, η χρηματοδότηση για την έρευνα και καινοτομία πρέπει να συμβάλλει άμεσα στην υλοποίηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», και ιδίως της «Ένωσης καινοτομίας»⁶. Πρέπει να βασίζεται στο έργο που πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του Προγράμματος για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και να υποστηρίζει καινοτόμα σχέδια, ιδιαίτερα αυτά στα οποία συμμετέχουν ΜΜΕ, με σαφές οικονομικό δυναμικό, για να βοηθήσει την παγίωση και τη διεύρυνση της βιομηχανικής βάσης της Ευρώπης. Η επιτυχία της «Χρηματοδοτικής διευκόλυνσης καταμερισμού του κινδύνου (RSFF)» απέδειξε ότι οι καινοτόμες προσεγγίσεις στην παροχή στήριξης μπορούν να στέφονται με επιτυχία μοχλεύοντας ιδιωτικές επενδύσεις. Η RSFF αξιοποίησε κονδύλιο της ΕΕ ύψους 1 δισ. ευρώ για να εξασφαλίσει επιπλέον 16,2 δισ. ευρώ για την υποστήριξη της έρευνας και ανάπτυξης σε ολόκληρη την ΕΕ. Δημιουργήθηκαν εταιρικές σχέσεις δημόσιου-ιδιωτικού τομέα για να βοηθήσουν τη βιομηχανία να συμβάλει ενεργώς και να συνεπενδύσει σε ερευνητικά προγράμματα προσανατολισμένα στη βιομηχανία, όπως οι «Κοινές τεχνολογικές πρωτοβουλίες», οι οποίες έδειξαν πως η ευφάνταστη συνεργασία μπορεί να αξιοποιήσει μια σχετικά μικρή δημοσιονομική συμβολή της ΕΕ για να θέσει σε κίνηση πολύ σημαντικές προσπάθειες της ευρωπαϊκής βιομηχανίας. Ολόκληρο

⁵ Εκτιμάται ότι το τρέχον πρόγραμμα πλαίσιο θα δημιουργήσει 900 000 θέσεις εργασίας και θα προσθέσει 1% στο ΑΕΠ της ΕΕ.

⁶ Ένωση καινοτομίας - COM(2010) 565 της 6.10.2010. Άλλες σημαντικές εμβληματικές πρωτοβουλίες της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» στον τομέα αυτόν περιλαμβάνουν το ψηφιακό θεματολόγιο και τη βιομηχανική πολιτική.

το φάσμα των διαθέσιμων μέσων πρέπει να χρησιμοποιείται συντονισμένα, σε ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο, προς τον σκοπό αυτόν.

- **Αντιμετώπιση των σημαντικότερων κοινωνικών προκλήσεων.** Η Ευρώπη βρίσκεται αντιμέτωπη με ένα άνευ προηγουμένου φάσμα κοινωνικών προκλήσεων, οι οποίες μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο με τη βοήθεια πολύ σημαντικών επιστημονικών και τεχνικών επιτευγμάτων. Προτεραιότητα πρέπει να δίνεται στους βασικούς στόχους της ΕΕ, και ιδίως στην «Ευρώπη 2020». Για παράδειγμα, η ΕΕ πρέπει να συμβάλει ώστε να καλυφθεί η επί δεκαετίες παραμέληση της έρευνας στον τομέα της ενέργειας, εξαιτίας της οποίας η Ευρώπη έχει καθυστερήσει όσον αφορά την ανάπτυξη εγχώριων πηγών ενέργειας και την αντιμετώπιση της πρόκλησης που συνιστά η μείωση των εκπομπών. Πρόκειται να δρομολογηθούν «ευρωπαϊκές συμπράξεις καινοτομίας» για την επιτάχυνση της έρευνας, της ανάπτυξης και της εμπορικής προώθησης καινοτομιών ώστε να εξασφαλισθεί η από κοινού αξιοποίηση της εμπειρογνώσεως και των πόρων και να δοθεί ώθηση στην ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας της ΕΕ.
- **Δημιουργία του Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας.** Σήμερα είναι όσο ποτέ άλλοτε ζωτικής σημασίας η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας του ευρωπαϊκού συστήματος έρευνας και καινοτομίας μέσω της δημιουργίας ενός πραγματικού Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας, στον οποίο όλοι οι φορείς, τόσο οι δημόσιοι όσο και οι ιδιωτικοί, θα μπορούν να λειτουργούν ελεύθερα, να συνάπτουν συμμαχίες και να αποκτούν κρίσιμη μάζα ώστε να ανταγωνίζονται και να συνεργάζονται σε παγκόσμια κλίμακα. Η βελτίωση του συντονισμού σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, καθώς και σε επίπεδο ΕΕ, μπορεί να συμβάλει περισσότερο στην αποφυγή αλληλεπικαλύψεων και στην ενθάρρυνση των βέλτιστων πρακτικών, ενώ η ενίσχυση του κοινού προγραμματισμού θα μπορούσε να εξασφαλίσει συνέργειες και τη συμπληρωματικότητα των διαφόρων επιπέδων χρηματοδότησης. Προς τον σκοπό αυτόν, απαιτείται η αντιμετώπιση των φραγμών στην κινητικότητα των ερευνητών.
- **Διεύρυνση της βάσης της έρευνα στην ΕΕ.** Η στήριξη της ΕΕ οφείλει βέβαια να προωθεί την αριστεία, πρέπει όμως να συμβάλλει επίσης στη διεύρυνση της βάσης της έρευνας και της καινοτομίας βοηθώντας στην αύξηση της ποιότητας των ερευνητικών υποδομών στο σύνολο της ΕΕ. Τα διαρθρωτικά ταμεία πρέπει να αξιοποιηθούν στο έπακρο για την ανάπτυξη της επόμενης γενιάς ερευνητικών υποδομών, στη βάση της περιφερειακής εξειδίκευσης.
- **Αύξηση της αποτελεσματικότητας στην επίτευξη αποτελεσμάτων χάρη στην απλούστευση.** Οι επιστημονικοί και επιχειρηματικοί κύκλοι έχουν εκφράσει δυσαρέσκεια για τον υπερβολικό διοικητικό φόρτο και έχουν απευθύνει έκκληση στην Επιτροπή να επιτύχει καλύτερη ισορροπία μεταξύ εμπιστοσύνης και ελέγχου και μεταξύ ανάληψης και αποφυγής κινδύνων. Παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί προς την κατεύθυνση της απλούστευσης στο πλαίσιο των υφιστάμενων προγραμμάτων, χρειάζεται να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες. Ως μέτρα με μεγάλες δυνατότητες απλούστευσης μπορούν να αναφερθούν η γενική αποδοχή συνήθων λογιστικών πρακτικών των συμμετεχόντων, συμπεριλαμβανομένου του μέσου κόστους, ένα ενιαίο σύνολο κανόνων για όλους τους συμμετέχοντες το οποίο θα καλύπτει όλα τα μέτρα παρέμβασης, καθώς και η μείωση του αριθμού των διαφόρων ποσοστών εκταμίευσης και μεθόδων υπολογισμού των έμμεσων δαπανών.
- **Εκσυγχρονισμός των εκπαιδευτικών συστημάτων σε όλα τα επίπεδα.** Η αριστεία πρέπει να καταστεί σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό η κατευθυντήρια αρχή της εκπαίδευσης.

Χρειαζόμαστε περισσότερα πανεπιστήμια παγκοσμίου κύρους, αύξηση του επιπέδου των δεξιοτήτων και την προσέλκυση κορυφαίων ταλέντων από το εξωτερικό. Πρέπει να δρομολογηθεί μια συντονισμένη επανεξέταση των υφιστάμενων προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στο πλαίσιο της εμβληματικής πρωτοβουλίας «Νεολαία σε κίνηση». Οι περισσότερες αρμοδιότητες για την εκπαιδευτική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης ανήκουν στα κράτη μέλη, όμως η Ένωση φέρει την ειδική ευθύνη της προώθησης της κινητικότητας και της άρσης των φραγμών στο σύνολο της Ευρώπης. Τα υφιστάμενα προγράμματα κινητικότητας στην εκπαίδευση, όχι μόνο βελτίωσαν τις δεξιότητες, τις γνώσεις και την εκπαίδευση των δικαιούχων, αλλά έδωσαν επίσης ώθηση στον ανταγωνισμό μεταξύ πανεπιστημίων και εκπαιδευτικών συστημάτων. Επί του παρόντος, η ζήτηση υπερβαίνει κατά πολύ την προσφορά – π.χ. το Erasmus, σε πανεπιστημιακό επίπεδο, περιορίζεται στο 5% περίπου των σπουδαστών. Τέτοια προγράμματα θα μπορούσαν να επεκταθούν και η διάθεση πόρων να συνδέεται σαφέστερα με το βαθμό στον οποίο αξιοποιούνται στην πράξη οι ευκαιρίες κινητικότητας.

Υποδομές του μέλλοντος

Οι διασυνοριακές υποδομές αποτελούν ένα από τα καλύτερα παραδείγματα τομέων στους οποίους η ΕΕ μπορεί να καλύπτει κενά και να επιτυγχάνει αποτελέσματα μεγαλύτερης αξίας. Τα δίκτυα μεταφορών, επικοινωνιών και ενέργειας προσφέρουν τεράστια οφέλη σε ολόκληρη την κοινωνία. Όμως, ως συνέπεια των αδυναμιών της αγοράς, σχέδια με υψηλή προστιθέμενη αξία της ΕΕ μπορεί να μην είναι σε θέση να προσελκύσουν τις αναγκαίες επενδύσεις από ιδιωτικές επιχειρήσεις, γεγονός που αποβαίνει εις βάρος της ΕΕ όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα, την αλληλεγγύη και την αποτελεσματική λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Η στοχοθετημένη χρηματοδοτική στήριξη σε επίπεδο ΕΕ μπορεί να συμβάλει στην εκκίνηση τέτοιων σημαντικών σχεδίων, τα οποία συχνά έχουν σημαντικό εμπορικό δυναμικό μακροπρόθεσμα.

Χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες και η Κίνα έχουν ήδη αρχίσει να θέτουν σε εφαρμογή τεράστιας κλίμακας, φιλόδοξες επενδυτικές πρωτοβουλίες στον τομέα των υποδομών. Για να διατηρήσει την ανταγωνιστικότητά της, η Ευρώπη έχει εξαιρετικά μεγάλο στρατηγικό συμφέρον να διαθέτει αποτελεσματικές υποδομές ώστε να θέσει τα θεμέλια για μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη. Η ΕΕ χρειάζεται να προσφέρει το κατάλληλο μείγμα πολιτικών για να δώσει ώθηση στον εκσυγχρονισμό που έχει ανάγκη, καθώς και να διατηρήσει το επίπεδο των υφιστάμενων υποδομών. Προς τον σκοπό αυτό απαιτείται ένα αξιόπιστο μακροπρόθεσμο πλαίσιο πολιτικής, το οποίο θα πείσει τους επενδυτές να διαθέσουν μακροπρόθεσμα τα τεράστια χρηματοδοτικά κεφάλαια που απαιτούνται. Χρειάζεται ένα κανονιστικό πλαίσιο το οποίο θα στηρίζει την προσπάθεια αυτή. Χρειάζεται επίσης προσεκτικά κατευθυνόμενη χρηματοδοτική στήριξη μέσω των κατάλληλων διαύλων χρηματοδότησης η οποία θα συμβάλει στην εκκίνηση των σχεδίων. Το αποτέλεσμα θα είναι ένα δίκτυο μεταφορών το οποίο θα κατευθύνει τη ροή φορτίων και επιβατών προς περισσότερο αειφόρους τρόπους μεταφοράς· ευρυζωνικές υπηρεσίες υψηλών ταχυτήτων σε κάθε σημείο της ΕΕ· και ένα ενεργειακό δίκτυο που θα είναι σε θέση να υλοποιήσει τις υποσχέσεις της εσωτερικής αγοράς, αποκτώντας πρόσβαση σε νέες πηγές ενέργειας και εκμεταλλεύόμενο νέες ευφυείς τεχνολογίες.

Η υποστήριξη αυτή πρέπει να έχει ως στόχο τις κύριες προτεραιότητες – άρση των σημείων συμφόρησης σε στρατηγικούς διευρωπαϊκούς άξονες και τις διατροφικές συνδέσεις, ενθαρρύνοντας την επέκτασή τους και κατασκευάζοντας διασυνοριακές και διατροφικές συνδέσεις. Είναι επίσης ανάγκη να εφαρμόζονται αυστηρά κριτήρια για την επιλογή των καλύτερων σχεδίων: εκείνων των σχεδίων που μπορούν να αποδείξουν ότι διαθέτουν την

απαιτούμενη ικανότητα διαχείρισης, μπορούν να τίθενται σε λειτουργία εντός εύλογου χρονοδιαγράμματος και πληρούν τους συγκριτικούς δείκτες αξιολόγησης της αειφορίας. Μολονότι για ορισμένα είδη υποδομών, όπως οι σιδηροδρομικές μεταφορές ή η δημιουργία δικτύων σε αραιοκατοικημένες περιοχές, θα χρειάζονται πάντοτε δημόσιες επενδύσεις, σε άλλους τομείς η ικανότητα των σχεδίων να προσελκύουν ιδιωτική χρηματοδότηση θα μπορούσε επίσης να αποτελέσει σημαντικό κριτήριο. Θα ήταν αναγκαία μια κοινή προσέγγιση μεταξύ του προϋπολογισμού της ΕΕ και των εθνικών προϋπολογισμών, της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και ιδιωτικών πηγών χρηματοδότησης για τον καθορισμό των επενδυτικών προτεραιοτήτων και για τη δημιουργία του κατάλληλου καταλύτη για την ανάληψη δράσης. Προς τον σκοπό αυτόν, απαιτείται το κατάλληλο ρυθμιστικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να συνδυαστούν οι πόροι από ιδιωτικές και δημόσιες πηγές. Θα πρέπει επίσης να εξεταστούν οι τρόποι με τους οποίους η παρεχόμενη στήριξη θα μπορούσε να περιλάβει σχέδια τα οποία υπερβαίνουν τα σύνορα της ΕΕ, προς αμοιβαίο όφελος της ΕΕ και των γειτόνων μας.

3.2. Διατηρήσιμη ανάπτυξη

Ένταξη των πολιτικών για την ενέργεια και το κλίμα σε μια οικονομία αποτελεσματικής χρήσης των πόρων

Η αντιμετώπιση της πρόκλησης που συνιστούν η αποτελεσματική χρήση των πόρων, η κλιματική αλλαγή και η εξασφάλιση ενεργειακής ασφάλειας και αποτελεσματικότητας, αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Προς τον σκοπό αυτό, δεν αρκεί μόνον η αναδιάρθρωση της οικονομίας ώστε να επιτευχθούν οι συμφωνηθέντες στόχοι, αλλά χρειάζεται η δρομολόγηση επενδύσεων σε περισσότερο πράσινες τεχνολογίες και περισσότερο πράσινες υπηρεσίες, σε έναν τομέα δηλ. ο οποίος απασχολεί ήδη 3,5 εκατομμύρια Ευρωπαίους⁷. Για να επιτευχθεί αυτός ο φιλόδοξος στόχος θα πρέπει να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά όλα τα μέσα που έχει στη διάθεσή της η ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων των καινοτόμων μέσων και πηγών χρηματοδότησης.

Μια δυνατότητα θα ήταν η αναδιαμόρφωση του προϋπολογισμού της ΕΕ ώστε να δημιουργηθούν μεγάλης κλίμακας ειδικά ταμεία με αποκλειστικό σκοπό την πραγματοποίηση επενδύσεων σε τέτοιους τομείς. Το Ευρωπαϊκό Σχέδιο για την Ανάκαμψη της Οικονομίας έδειξε πώς ήταν δυνατόν, αφενός, να προσδιοριστούν και να υποστηριχθούν βασικά στρατηγικά ενεργειακά σχέδια και, αφετέρου, να αποσοβηθεί ο κίνδυνος διακοπής της εφαρμογής αυτών των σχεδίων λόγω της πιστωτικής στενότητας. Προσέδωσε αξιοπιστία στις ευρείες πολιτικές της ΕΕ στον τομέα της ενέργειας και παράλληλα αύξησε την προθυμία των επενδυτών να διαθέτουν κεφάλαια για τη χρηματοδότηση σχεδίων με μακρόχρονο χρονοδιάγραμμα αποπεράτωσης. Στην προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να δοθεί συνέχεια ως δυνατότητα βασιζόμενη σε χωριστά προγράμματα. Ωστόσο, θα ήταν ίσως περισσότερο αποτελεσματική η ένταξη αυτών των προτεραιοτήτων σε διάφορα προγράμματα, αναγνωρίζοντας ότι η ίδια ενέργεια μπορεί, και οφείλει, να επιδιώκει διαφορετικούς στόχους ταυτοχρόνως. Η προτεραιότητα που δίνεται σε στόχους πολιτικής όπως η κλιματική αλλαγή και η ενέργεια, θα υπονοούσε ήδη έναν αναπροσδιορισμό των προτεραιοτήτων που έχουν τεθεί σε πολιτικές όπως η έρευνα, η συνοχή, η γεωργία και η ανάπτυξη της υπαίθρου – όπου η διάθεση πόρων με σαφώς πολιτικά κριτήρια εξισορροπείται από την ανάγκη να αποφευχθεί η δημιουργία νέων φαινομένων δυσκαμψίας. Η τάση αυτή θα μπορούσε να συνοδεύεται από μια σαφή οριζόντια υποχρέωση εντοπισμού των περιπτώσεων στις οποίες προγράμματα είχαν

⁷ Έκθεση της Επιτροπής για τη διάσκεψη υψηλού επιπέδου σχετικά με την ανταγωνιστικότητα της βιομηχανίας (Απρίλιος 2010).

προωθήσει τέτοιες πολιτικές. Το αποτέλεσμα θα επέτρεπε στην ΕΕ να προσδιορίσει με σαφήνεια εκείνους τους πόρους οι οποίοι συμβάλλουν σε πολιτικές όπως η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής ή η υποστήριξη της ενεργειακής ασφάλειας, ανεξάρτητα από τα μέσα εφαρμογής αυτών των πολιτικών.

Η κοινή γεωργική πολιτική

Για να είναι διατηρήσιμη η οικονομία της ΕΕ, χρειάζεται μια ανθούσα γεωργία η οποία θα συμβάλλει στην επίτευξη ευρέος φάσματος στόχων της ΕΕ – όπως η συνοχή, η κλιματική αλλαγή, η βιοποικιλότητα, η υγεία και η ανταγωνιστικότητα, καθώς και η επισιτιστική ασφάλεια. Μια σειρά μεταρρυθμίσεων της κοινής γεωργικής πολιτικής είχε ως αποτέλεσμα η στήριξη προς τους γεωργούς να συνδέεται όλο και περισσότερο με την επίτευξη αυτών των στόχων, το δε ποσοστό του γενικού προϋπολογισμού της ΕΕ που διατίθεται για την ΚΓΠ υποχωρεί διαρκώς κατά τα τελευταία χρόνια. Ακόμα και εάν συνεχιστεί η τάση αυτή, η γεωργία θα εξακολουθήσει να αντιπροσωπεύει σημαντική επένδυση δημόσιων πόρων – πόρων τους οποίους επωμίζεται η ΕΕ και όχι οι εθνικοί προϋπολογισμοί.

Χάρη σε διαδοχικές μεταρρυθμίσεις, η γεωργία της ΕΕ προσέγγισε περισσότερο την αγορά και εξασφαλίστηκε επισιτιστική ασφάλεια, καλύτερη διαχείριση των φυσικών πόρων και η σταθερότητα των αγροτικών κοινοτήτων. Περισσότερο από το ένα τρίτο του αγροτικού εισοδήματος εξαρτάται από πληρωμές από τον προϋπολογισμό της ΕΕ. Η γεωργία της ΕΕ παραμένει σημαντικότερος προμηθευτής τροφίμων υψηλής ποιότητας καθ' ην στιγμήν αυξάνονται διαρκώς οι ανάγκες ενός ραγδαία αυξανόμενου παγκόσμιου πληθυσμού. Η γεωργική βιομηχανία αποτελεί σημαντική πηγή δυναμισμού για την οικονομία της ΕΕ.

Ωστόσο, υπάρχουν επίσης προφανή ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπιστούν. Η χορήγηση άμεσων πληρωμών βασίζεται σε τιμές αναφοράς που καθορίστηκαν πριν από μία δεκαετία και πλέον, ενώ τα επίπεδα των άμεσων πληρωμών στους αγρότες ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Μολονότι ορισμένες διάφορες μπορεί να είναι δικαιολογημένες, υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα υπέρ της σταδιακής σύγκλισης των επιπέδων των πληρωμών. Η εγκατάλειψη των ιστορικών τιμών αναφοράς θα συνέβαλλε επίσης στην αποφυγή της νοοτροπίας της εξάρτησης η οποία μπορεί να δρα ανασταλτικά στην χρήση κινήτρων για την επίτευξη αποτελεσμάτων. Αυτό θα έθετε επίσης ζητήματα όσον αφορά την πίεση στα αγροτικά εισοδήματα και στο κόστος παραγωγής, καθώς και το ζήτημα του καθορισμού των στόχων και των προτεραιοτήτων αμφοτέρων των πυλώνων της ΚΓΠ.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπογράμμισε τον Ιούνιο τον τρόπο με τον οποίο ένας βιώσιμος, παραγωγικός και ανταγωνιστικός τομέας της γεωργίας θα μπορούσε να συμβάλλει σημαντικά στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», λαμβάνοντας υπόψη το δυναμικό των αγροτικών περιοχών από άποψη ανάπτυξης και απασχόλησης με παράλληλη διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού.

Η πορεία των μεταρρυθμίσεων θα μπορούσε να συνεχιστεί με διαφορετικούς τρόπους:

- Ακριβέστερη στοχοθέτηση της ΚΓΠ στις ευρύτερες πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ με μέρη για οικολογικότερες άμεσες ενισχύσεις ώστε να υποστηρίζονται περισσότερο απαιτητικές περιβαλλοντικές πρακτικές και θετικές βελτιώσεις για την προώθηση της καινοτομίας και του ανταγωνισμού στην ύπαιθρο, παράλληλα με την αρχή της πολλαπλής συμμόρφωσης·
- Η ανάπτυξη της υπαίθρου πρέπει να αποσκοπεί στην προώθηση, αφενός, της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και, αφετέρου, της καινοτομίας σε τομείς

όπως οι διαδικασίες παραγωγής και η τεχνολογική πρόοδος, η οικονομική διαφοροποίηση στις αγροτικές περιοχές, η διατήρηση του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής μέσω του μετριασμού και της προσαρμογής, η συμβολή στη διαχείριση των υδάτων και στην αποτελεσματική χρήση των πόρων και η προσφορά εξειδικευμένης στήριξης στους πλέον μειονεκτούντες στην αγροτική οικονομία – συμπεριλαμβανομένων όσων αντιμετωπίζουν προβλήματα όπως η απερίημωση·

- Η εμπιστοσύνη στην αγορά, από κοινού με την ανάπτυξη μορφών ασφάλισης συμβατών με το «πράσινο κουτί» του ΠΟΕ, καθώς και άλλα εργαλεία διαχείρισης των κινδύνων που συνδέονται με απότομες μεταβολές των εισοδημάτων, σε συνδυασμό με καλύτερες συνθήκες ανταγωνισμού στη διατροφική αλυσίδα·
- Καλύτερη συνέργεια μεταξύ της ανάπτυξης της υπαίθρου και άλλων πολιτικών της ΕΕ, ως συμβολή στην εφαρμογή πολιτικών σε τομείς όπως η έρευνα, η απασχόληση και η υποδομή δικτύου, συμπεριλαμβανομένης της ολοκλήρωσης με ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο και με τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ θα μπορούσε επομένως να συνεχιστεί με διαφορετικούς βαθμούς έντασης. Θα μπορούσε να περιοριστεί στην εξομάλυνση ορισμένων αποκλίσεων, εξασφαλίζοντας π.χ. περισσότερη δικαιοσύνη στην κατανομή των άμεσων πληρωμών μεταξύ κρατών μελών και αγροτών. Θα μπορούσε να προβεί σε μείζονες αναθεωρήσεις της πολιτικής ώστε να καταστεί περισσότερο διατηρήσιμη και να αναδιαμορφώσει την ισορροπία μεταξύ των διαφόρων πολιτικών στόχων, των αγροτών και των κρατών μελών, ιδίως μέσω της θέσπισης περισσότερο στοχευμένης προσέγγισης στις προτεραιότητες. Μια ριζικότερη μεταρρύθμιση θα μπορούσε να προχωρήσει περισσότερο, απομακρυνόμενη από τις εισοδηματικές ενισχύσεις και τα περισσότερα μέτρα στήριξης της αγοράς και δίνοντας προτεραιότητα σε στόχους σχετικούς με το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή και όχι στις οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις της ΚΓΠ.

3.3. Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς

Πολιτική συνοχής και «Ευρώπη 2020»

Η συνοχή αποδείχτηκε ένας από τους αποτελεσματικότερους τρόπους με τους οποίους η Ένωση αποδεικνύει την προσήλωσή της στην αρχή της αλληλεγγύης επεκτείνοντας παράλληλα την ανάπτυξη και την ευημερία σε ολόκληρη την ΕΕ. Η πολιτική αυτή έχει θετικά αποτελέσματα για όλους: η επένδυση στις οικονομίες της ΕΕ ωφελεί όλα τα κράτη μέλη. Παρέχει επενδύσεις για τον εκσυγχρονισμό, δίνει ώθηση στην ανάπτυξη στα λιγότερο ευημερούντα τμήματα της ΕΕ και λειτουργεί ως καταλύτης αλλαγών σε όλες τις περιφέρειες της Ευρώπης. Διευρύνει τις αγορές και δημιουργεί νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες για το σύνολο της ΕΕ. Σε συνδυασμό με διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και μακροοικονομική σταθερότητα, μπορεί να συμβάλει πραγματικά στην ανάπτυξη. Ωστόσο, για να εξασφαλίσει τα πλεονεκτήματα αυτά, η χρηματοδότηση της συνοχής πρέπει να στοχοθετείται με ακρίβεια ώστε να μεγιστοποιείται η προστιθέμενη αξία της. Προς τον σκοπό αυτό απαιτείται πειθαρχημένη επικέντρωση στους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και απόλυτη έμφαση στην επίτευξη αποτελεσμάτων.

Η διάθεση κονδυλίων στον τομέα των δαπανών συνοχής την περίοδο 2007-2013 υπέρ της επίτευξης των στόχων της στρατηγικής της Λισαβόνας κατέδειξε τα οφέλη της χρησιμοποίησης ποικίλων δημοσιονομικών μέσων για την επίτευξη των ευρύτερων στόχων

πολιτικής. Για την επόμενη περίοδο, η στρατηγική «Ευρώπη 2020» παρέχει ένα σαφές σύνολο κοινών προτεραιοτήτων και ένα σαφές πλαίσιο για τον προσδιορισμό των προτεραιοτήτων χρηματοδότησης. Χάρη στην «Ευρώπη 2020», εξασφαλίζεται πολύ σημαντικότερη επικέντρωση πόρων σε σχέση με το παρελθόν. Για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, έγινε δυνατό να καθοριστούν σαφείς προτεραιότητες στους ακόλουθους τομείς: στήριξη σε νέες επιχειρήσεις· καινοτομία· μείωση των εκπομπών· εκσυγχρονισμός των πανεπιστημίων· εξοικονόμηση ενέργειας· ανάπτυξη δικτύων κοινού ενδιαφέροντος για την ΕΕ στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών· επένδυση σε ερευνητικές υποδομές· ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου· και ενεργός ενσωμάτωση ως συμβολή στην καταπολέμηση της φτώχειας.

Η ρητή σύνδεση της πολιτικής συνοχής με την «Ευρώπη 2020» παρέχει μια ουσιαστική ευκαιρία, αφενός, για τη συνέχιση της βοήθειας προς τις φτωχότερες περιφέρειες της ΕΕ ώστε να καλύψουν την απόσταση που τις χωρίζει από τις υπόλοιπες και, αφετέρου, για την περαιτέρω ανάπτυξη της πολιτικής συνοχής ώστε να εξελιχθεί σε σημαντικό μοχλό ανάπτυξης για το σύνολο της ΕΕ. Τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων αποτελούν το κατάλληλο μέσο για να εξασφαλισθεί ο αποτελεσματικός συντονισμός των δαπανών συνοχής της ΕΕ με τις εθνικές προτεραιότητες στον τομέα των μεταρρυθμίσεων και των δαπανών.

Η πολιτική συνοχής πρέπει να διαδραματίσει πρωταγωνιστικό ρόλο στις προσπάθειες επίτευξης των στόχων της έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς περιορισμούς ανάπτυξης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» σε όλες τις περιοχές. Μπορεί να καταστεί ισχυρός μοχλός αυτής της πολιτικής, ενισχύοντας τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνθήκη όσον αφορά την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης, ώστε να επιταχυνθεί η διαδικασία μείωσης των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών. Όπως συμβαίνει σήμερα, οι κοινοτικοί πόροι πρέπει να εστιάζονται στις φτωχότερες περιοχές και κράτη μέλη σύμφωνα με τη δέσμευση της Ένωσης υπέρ της αλληλεγγύης. Η στήριξη που παρέχεται στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής είναι επίσης σημαντική για τα υπόλοιπα τμήματα της Ένωσης – για την αντιμετώπιση ζητημάτων όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός ή η υποβάθμιση του περιβάλλοντος (π.χ. σε αστικές περιοχές), για την υποστήριξη της οικονομικής αναδιάρθρωσης και για τη μετακίνηση προς μια οικονομία περισσότερο καινοτόμο και περισσότερο βασιζόμενη στη γνώση, καθώς και για τη δημιουργία θέσεων εργασίας και τη βελτίωση των δεξιοτήτων. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί σε εκείνες τις περιοχές οι οποίες δεν έχουν ακόμα ολοκληρώσει τις προσπάθειές τους για την κάλυψη της απόστασης που τις χωρίζει από τις υπόλοιπες. Με ένα απλό και δίκαιο σύστημα μεταβατικής στήριξης θα μπορούσε να αποφευχθεί η πρόκληση αναταραχής στην οικονομία τους λόγω της απότομης μείωσης της χρηματοδότησης.

Είναι αναγκαίο να επέλθουν ορισμένες προσαρμογές στο υφιστάμενο στρατηγικό πρόγραμμα ώστε να αυξηθεί η προστιθέμενη αξία αυτού του εργαλείου της ΕΕ μέσω στενότερου συντονισμού μεταξύ της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και της πολιτικής συνοχής. Για τον συντονισμό αυτό απαιτείται σαφέστερη καθοδήγηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο, μια περισσότερο στρατηγική διαδικασία διαπραγμάτευσης μεταξύ εταίρων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, κρατών μελών και Ευρωπαϊκής Επιτροπής, καθώς και η κατάλληλη παρακολούθηση της προόδου που επιτελείται. Το αποτέλεσμα θα πρέπει να είναι μια κοινή αντίληψη για τον ρόλο της «Ευρώπης 2020» ως μοχλού της πολιτικής σε όλα τα επίπεδα, και ένα κοινό αίσθημα ευθύνης για τις ενέργειες που πρόκειται να αναληφθούν σε εταιρική σχέση σε επίπεδο ΕΕ, κρατών μελών και περιφερειών.

Περισσότερη επικέντρωση και συνεκτικότητα

Για να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος των δαπανών συνοχής στο μέλλον, θα πρέπει να εξασφαλισθεί ότι τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες θα επικεντρώνουν τους ενωσιακούς και εθνικούς πόρους σε συμφωνημένες προτεραιότητες της ΕΕ. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω του προσδιορισμού ενός περιορισμένου αριθμού προτεραιοτήτων ευρωπαϊκής σημασίας, οι οποίες, μέσω της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», θα συνδέονται με τομεακούς πολιτικούς στόχους. Ένα τέτοιο «μενού» θεματικών προτεραιοτήτων άμεσα συνδεδεμένων με τις ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές και τα εμβληματικά σχέδια της «Ευρώπης 2020» θα μπορούσε να παρουσιαστεί στις νομικές πράξεις που αφορούν την πολιτική συνοχής, αντανακλώντας επίσης την ικανότητα αυτής της πολιτικής να αντιμετωπίζει διάφορες ανάγκες (π.χ. από τις μεγάλες υποδομές σε ορισμένες περιφέρειες έως μικρής κλίμακας έργα που αναλαμβάνουν κοινότητες σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές). Στο πλαίσιο αυτό, θα ήταν υποχρεωτικός ο καθορισμός οριζόντιων προτεραιοτήτων, όπως π.χ. η καινοτομία. Περισσότερο ανεπτυγμένες περιοχές θα είχαν την υποχρέωση να διαθέτουν το σύνολο των διαθέσιμων κονδυλίων σε δύο ή τρεις προτεραιότητες, ενώ λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές θα μπορούσαν να διαθέτουν τους σημαντικότερους πόρους τους σε ένα ελαφρώς ευρύτερο φάσμα προτεραιοτήτων.

Η αύξηση της συνεκτικότητας και του συντονισμού με τα άλλα μέσα που διαθέτει η ΕΕ για την υλοποίηση των πολιτικών της σε τομείς όπως οι μεταφορές, οι επικοινωνίες, η ενέργεια, η γεωργία, το περιβάλλον και καινοτομία, θα ήταν αποφασιστικής σημασίας. Στους δικαιούχους στήριξης της ΕΕ θα έπρεπε να προσφέρεται ένα συνεκτικό σύνολο προγραμμάτων που αλληλοσυμπληρώνονται και επιτρέπουν την «έξυπνη εξειδίκευση», αντί αυτοί να πρέπει να αντιμετωπίζουν ένα συνονθύλευμα εν μέρει αλληλεπικαλυπτόμενων προγραμμάτων και κανόνων. Η αύξηση της εναρμόνισης των κανόνων επιλεξιμότητας και εφαρμογής θα αποτελούσε σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση μιας περισσότερο ολοκληρωμένης υλοποίησης των πολιτικών της ΕΕ επιτόπου.

Ένα κοινό στρατηγικό πλαίσιο

Για να ενισχύσει την ολοκλήρωση των πολιτικών της ΕΕ που αποβλέπουν στην υλοποίηση της στρατηγικής για την «Ευρώπη 2020» και σύμφωνα με τις ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει κοινό στρατηγικό πλαίσιο, σκιαγραφώντας μια συνολική επενδυτική στρατηγική που θα μετατρέπει τους στόχους και σκοπούς της «Ευρώπης 2020» σε επενδυτικές προτεραιότητες. Ειδικότερα, θα επισημαίνει τις επενδυτικές ανάγκες που συνδέονται με πρωταρχικούς στόχους και εμβληματικά προγράμματα. Επίσης, θα τονίζει τις μεταρρυθμίσεις που είναι αναγκαίες για να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος των επενδύσεων που υποστηρίζονται από την πολιτική συνοχής.

Ένα τέτοιο πλαίσιο θα αντικαταστήσει την τρέχουσα προσέγγιση που συνίσταται σε ξεχωριστές δέσμες στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών για τις πολιτικές και θα εξασφαλίζει μεγαλύτερο συντονισμό μεταξύ αυτών. Θα επηρεάσει τις δράσεις που καλύπτονται σήμερα από το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης. Το πλαίσιο θα επισημαίνει επίσης τους δεσμούς και τους συντονιστικούς μηχανισμούς με άλλα μέσα της ΕΕ, όπως προγράμματα έρευνας, καινοτομίας, και διά βίου μάθησης, καθώς και με δίκτυα.

Μια σύμβαση-πλαίσιο εταιρικής σχέσης στον τομέα της ανάπτυξης και των επενδύσεων για την εστίαση στα αποτελέσματα που αναμένονται από τη στήριξη της ΕΕ

Με βάση το στρατηγικό πλαίσιο, τα κράτη μέλη θα παρουσιάσουν την αναπτυξιακή στρατηγική τους στα εθνικά μεταρρυθμιστικά προγράμματά τους, ούτως ώστε να διασφαλιστεί η υιοθέτηση των προτεραιοτήτων της ΕΕ σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με ισχυρό αίσθημα ίδιας ευθύνης. Η στρατηγική αυτή θα επισημαίνει τους τρόπους με τους οποίους το κράτος μέλος και οι περιφέρειές του θα επιδιώκουν την εκπλήρωση των προτεραιοτήτων και στόχων που καθορίζονται στη στρατηγική για την «Ευρώπη 2020», στα εμβληματικά προγράμματα και στις θεματικές και ειδικές ανά χώρα συστάσεις. Θα καθορίζει επίσης τις θετικές αλλαγές που επιδιώκουν να επιτύχουν με τη στήριξη της ΕΕ. Το αποτέλεσμα της συζήτησης με την Επιτροπή θα είναι μια σύμβαση-πλαίσιο εταιρικής σχέσης στον τομέα της ανάπτυξης και των επενδύσεων μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους, η οποία θα εκφράζει τις δεσμεύσεις των εταίρων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Η σύμβαση αυτή θα παραθέτει τους στόχους που πρέπει να επιτευχθούν, τον τρόπο ποσοτικοποίησης και εκτίμησης της πορείας για την επίτευξη των στόχων αυτών και τη διάθεση εθνικών και ενωσιακών πόρων μεταξύ των τομέων προτεραιότητας και προγραμμάτων. Η σύμβαση θα καθορίζει επίσης περιορισμένη σειρά όρων, συνδεδεμένων με τις μεταρρυθμίσεις που απαιτούνται για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική υλοποίηση της στρατηγικής. Ενδεχομένως, θα επισημαίνει στρατηγικά έργα που θα πρέπει να συμπεριληφθούν (π.χ. βασικές διασυνδέσεις μεταφορών και ενέργειας). Θα περιγράφει επίσης τον συντονισμό μεταξύ των κεφαλαίων της ΕΕ που θα πρέπει να εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο.

Η προσέγγιση αυτή θα έχει ως αποτέλεσμα να συνδεθεί η αρχική δυνητική χορήγηση πόρων μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών – μια πολιτική επιλογή για τον τρόπο έκφρασης της αλληλεγγύης – με έναν αποτελεσματικό μηχανισμό που θα διασφαλίζει ότι το επίπεδο της στήριξης συνοδεύεται από ανάλογη επίτευξη των γενικών και ειδικών στόχων.

Βελτίωση της ποιότητας των δαπανών

Η θεσμική ικανότητα του δημόσιου τομέα σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχή ανάπτυξη, εφαρμογή και παρακολούθηση των πολιτικών που είναι αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων της «Ευρώπης 2020». Η ομαλή απορρόφηση των κοινοτικών πόρων εξαρτάται επίσης σε καθοριστικό βαθμό από την τεχνική και διοικητική ικανότητα των συμμετεχουσών δημόσιων αρχών και δικαιούχων. Η ενίσχυση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας μπορεί να υποστηρίξει τις διαρθρωτικές προσαρμογές και να προαγάγει την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση – και με τη σειρά της να βελτιώσει σημαντικά την ποιότητα των δημόσιων δαπανών. Η χορήγηση δημοσιονομικών πόρων θα πρέπει, επομένως, να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα των κρατών μελών και των περιφερειών να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά τους πόρους και την ανάγκη τήρησης των αρχών της συγχρηματοδότησης και της προσθετικότητας, καθώς και να αναγνωρίζει την πίεση που ασκείται στους εθνικούς προϋπολογισμούς.

Εν προκειμένω, η πολιτική συνοχής μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο με τη χρηματοδότηση των μέτρων θεσμικών ικανοτήτων, την προαγωγή της διοικητικής μεταρρύθμισης και την ενίσχυση νοοτροπίας που επικεντρώνεται στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα. Τούτο θα μπορούσε να διερευνηθεί διεξοδικότερα με στοχοθετημένες διευκολύνσεις τεχνικής βοήθειας για την υποστήριξη των κρατών μελών και των περιφερειών

κατά την επεξεργασία, εφαρμογή και παρακολούθηση μεγάλων επενδυτικών προγραμμάτων σε τομείς όπως η υποδομή δικτύων ή το περιβάλλον.

Μια άλλη τεχνική για τη βελτίωση της ποιότητας των δαπανών είναι να καθιερωθεί κάποια μορφή ποιοτικού ανταγωνισμού μεταξύ των προγραμμάτων για τη χρηματοδότηση της συνοχής. Τούτο θα μπορούσε να συνίσταται στη διάθεση περιορισμένου ποσοστού της χρηματοδότησης συνοχής σε αποθεματικό επίδοσης, ανοιχτό σε όλα τα επιλέξιμα κράτη μέλη και περιφέρειες. Το ποσό αυτό θα μπορούσε να καταναμηθεί με βάση την πρόοδο που θα επιτελούν τα εθνικά και περιφερειακά προγράμματα για την επίτευξη των στόχων της «Ευρώπης 2020».

Οι κατάλληλες δεξιότητες του μελλοντικού εργατικού δυναμικού

Η ύπαρξη εργατικού δυναμικού με περισσότερες και καλύτερες δεξιότητες έχει καθοριστική σημασία για μια ευρωπαϊκή οικονομία που βασίζεται στη γνώση. Οι θέσεις εργασίας θα εξαρτώνται σε συνεχώς αυξανόμενο βαθμό από υψηλότερο επίπεδο δεξιοτήτων. Επομένως, η δράση της ΕΕ θα εστιαστεί στη διασφάλιση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», με την κατάρτιση για τις ανάγκες της αυριανής οικονομίας. Οι στοχοθετημένες επενδύσεις μπορούν να προσφέρουν σημαντική προστιθέμενη αξία, ενθαρρύνοντας την προσαρμοστικότητα και τη διά βίου μάθηση, ιδίως με την παροχή συνδρομής στις εθνικές στρατηγικές για την αναμόρφωση των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και για τη βελτίωση της θεσμικής ικανότητας.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο υποστηρίζει ήδη προγράμματα κατάρτισης για 8 εκατομμύρια περίπου Ευρωπαίους κάθε χρόνο. Επιτυγχάνει καλή ισορροπία στις οικονομικές πολιτικές της ΕΕ – γεγονός που αποτελεί έμπρακτη απόδειξη του τρόπου με τον οποίο η ΕΕ προάγει ενεργά την κοινωνική ένταξη παράλληλα με την οικονομική ανάπτυξη. Επίσης, χρησιμοποιεί τη διασυνοριακή εμπειρία για να παράσχει βοήθεια στις κοινωνικές ομάδες ή στους τομείς πολιτικής που, διαφορετικά, θα ελάμβαναν μικρή ή καμία βοήθεια, και δίδει ιδιαίτερη προσοχή στις καινοτόμους προσεγγίσεις της απασχόλησης, της κατάρτισης και της κοινωνικής ένταξης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο θα μπορούσε να επανεστιαστεί στη διασφάλιση των στόχων της «Ευρώπης 2020». Μια σφαιρική ευρωπαϊκή πρωτοβουλία απασχόλησης θα βελτιώσει τις δεξιότητες, την κινητικότητα, την προσαρμοστικότητα και τη συμμετοχή στην κοινωνία με κοινές πρωτοβουλίες στον τομέα της εκπαίδευσης, της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης. Ένας άλλος τομέας με άμεση σημασία για την ΕΕ είναι η ενσωμάτωση των μειονοτήτων, όπως των Ρομά και των μεταναστών, στις περιπτώσεις που η δράση για τη διασφάλιση της κοινωνικής ένταξης και των νομικών δικαιωμάτων των μεταναστών συνδέεται στενά με τη γενική προσέγγιση της ΕΕ έναντι της μετανάστευσης. Συγχρόνως, η σημασία των θέσεων εργασίας και των δεξιοτήτων για το όραμα της ΕΕ όσον αφορά τα οικονομικά ζητήματα καταδεικνύει την ανάγκη μεγαλύτερης προβολής και προβλέψιμης χρηματοδότησης σε συνάρτηση με το κοινό στρατηγικό πλαίσιο συνοχής που περιγράφεται ανωτέρω.

Υποστηρικτικοί τομείς που βρίσκονται υπό πίεση

Λόγω της κλίμακας και της διαφοροποίησης της οικονομίας της ΕΕ, υπάρχουν, αναπόφευκτα στιγμές όπου τα κέρδη που απολαμβάνουν οι πολλοί, είναι εις βάρος των λίγων. Ενδεικτικά, θα μπορούσε να αναφερθεί μια εμπορική συμφωνία που διανοίγει μεν σημαντικές νέες αγορές για τις εξαγωγές της ΕΕ, αλλά και συνεπάγεται σημαντικές αλλαγές στις τάσεις

ανταγωνισμού σε συγκεκριμένους τομείς. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση έχει ήδη δώσει ένα καλό παράδειγμα για τον τρόπο αντιμετώπισης τέτοιων αρνητικών επιπτώσεων, και θα μπορούσε να θεσμοθετηθεί ένα διευρυμένο ταμείο για να αμβλύνει τις επιπτώσεις ορισμένων σοβαρών ρήξεων στο εργατικό δυναμικό ενός κράτους μέλους. Η λειτουργία αυτού του ταμείου θα πρέπει επίσης να απλουστευθεί, ούτως ώστε να ανταποκρίνεται περισσότερο στις αλλαγές των οικονομικών συνθηκών.

3.4. Ιθαγένεια

Πολλά διαφορετικά προγράμματα δαπανών της ΕΕ συμβάλλουν με διάφορους τρόπους στην εδραίωση της ιθαγένειας της ΕΕ. Κάθε φορά που ένας πολίτης βλέπει τα συγκεκριμένα αποτελέσματα μιας δράσης της ΕΕ – από τις υποτροφίες κινητικότητας έως τα αποτελέσματα των τοπικών έργων συνοχής – αντιλαμβάνεται την αποστολή της Ένωσης να υπηρετεί τους πολίτες της. Τα προγράμματα που υποστηρίζουν την πολιτισμική πολυμορφία καταδεικνύουν τους πάμπολλους τρόπους με τους οποίους η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μπορεί να έχει απτά αποτελέσματα για τους πολίτες.

Η δράση της ΕΕ στον τομέα αυτόν καλύπτει επίσης τη διάσταση των «δικαιωμάτων», και συγκεκριμένα την προαγωγή των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των αξιών της ΕΕ. Η δράση αυτή θα μπορούσε να συμπεριλάβει την ανάπτυξη της ΕΕ ως χώρου δικαιοσύνης για την άρση των φραγμών που παρεμποδίζουν την ομαλή λειτουργία των διασυνοριακών αστικών υποθέσεων και των σχέσεων μεταξύ επιχειρήσεων και καταναλωτών, για την προαγωγή της αμοιβαίας αναγνώρισης και την αμοιβαία εμπιστοσύνη σε ποινικές διαδικασίες, και την προώθηση της πρόσβασης στη δικαιοσύνη σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ορισμένα ειδικότερα πολιτιστικά προγράμματα και προγράμματα ιθαγένειας προετοιμάζουν επίσης τους Ευρωπαίους να υπερβούν τους πολιτιστικούς φραγμούς και να αξιοποιήσουν πλήρως τις ευκαιρίες του ευρωπαϊκού χώρου. Διάφορα προγράμματα που αποβλέπουν στην προαγωγή της πολιτιστικής συνεργασίας και της ευρωπαϊκής πολιτισμικής κληρονομιάς, στην αλληλεπίδραση των πολιτών και στη συμμετοχή των νέων στην ευρωπαϊκή κοινωνία θα μπορούσαν να συνδυαστούν σε ένα ενιαίο, ορατό πρόγραμμα που θα προάγει την ευρωπαϊκή ενότητα μέσα στην ποικιλομορφία και θα μπορούσαν να ωφεληθούν από κοινή διαχείριση.

Οι ευθύνες της ΕΕ προς τους πολίτες της καθίστανται επίσης σαφείς στο Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ταμείο αυτό επιτρέπει στην ΕΕ να καταδεικνύει τη συλλογική της δέσμευση για την αντιμετώπιση κρίσεων. Από το 2002, η ΕΕ μπόρεσε να χορηγήσει πάνω από 2,1 δισ. ευρώ για τη στήριξη κρατών μελών και περιφερειών που επλήγησαν από σοβαρές φυσικές καταστροφές. Ωστόσο, η εμπειρία φανερώνει ορισμένους σημαντικούς περιορισμούς και αδυναμίες στη λειτουργία του ταμείου. Η ταχύτητα διάθεσης της βοήθειας του ταμείου, η διαφάνεια των κριτηρίων για την κινητοποίηση του ταμείου και ο περιορισμός του σε φυσικές καταστροφές αποτελούν μια σειρά θεμάτων που πρέπει να εξεταστούν. Για παράδειγμα, το ταμείο δεν χρηματοδοτείται σε μόνιμη βάση και δεν μπορεί να χρησιμοποιείται σε όλα τα είδη σοβαρών καταστροφών. Μια συνεισφορά από τον προϋπολογισμό της ΕΕ θα μπορούσε επίσης να συμβάλει στη διόρθωση των αδυναμιών του συστήματος, εξαιτίας των οποίων οι ομάδες προστασίας των πολιτών των κρατών μελών δεν αναπτύσσονται γρήγορα εκεί που χρειάζονται, καθώς και να συμβάλει στην ανάπτυξη αποτελεσματικού δικτύου προστασίας των πολιτών – ένα παράδειγμα της ενωσιακής συνεργασίας που μπορεί να αλλάξει άρδην τη ζωή των ατόμων που έχουν ανάγκη, τόσο εντός όσο και εκτός της ΕΕ.

Ένας άλλος σημαντικός τομέας που αφορά άμεσα τους πολίτες είναι η διάθεση δαπανών σε πολιτικές θεμελιώδους σημασίας για την παροχή ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης. Πρόκειται για πολιτικές στις οποίες διαπιστώνεται σαφές κοινό ενδιαφέρον των κρατών μελών για την επιτυχή έκβαση των στόχων αυτών. Η παροχή βοήθειας για την αποτελεσματική διαχείριση των συνόρων, την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειρογνώσιας για την αποτελεσματική εφαρμογή της δικαιοσύνης ή την εφαρμογή των πολιτικών στον τομέα του ασύλου και της μετανάστευσης είναι προς όφελος ολόκληρης της Ένωσης. Κατά την επόμενη περίοδο χρηματοδότησης, η έμφαση θα πρέπει να δοθεί στη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων (συμπεριλαμβανομένου του συστήματος SIS II/VIS και του μελλοντικού συστήματος εισόδου/εξόδου), στην πολιτική επαναπατρισμού, στο άσυλο και στην κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών. Όσον αφορά τα ζητήματα αυτά, η κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών, η στήριξη των εργασιών των εθνικών διοικητικών υπηρεσιών και η συγκέντρωση των πόρων στον προϋπολογισμό της ΕΕ αποτελούν προτεραιότητες με σκοπό την αναζήτηση οικονομικώς αποδοτικών λύσεων για την αποτελεσματική εκτέλεση των πολιτικών αυτών.

3.5. Προενταξιακή υποστήριξη

Η χρηματοδοτική βοήθεια για τη στενότερη ολοκλήρωση μέσω της διαδικασίας διεύρυνσης βοηθά την ΕΕ να επιτύχει τους στόχους της σε ορισμένους τομείς που είναι βασικοί για την οικονομική ανάκαμψη και την αειφόρο ανάπτυξη, όπως η ενέργεια, οι υποδομές δικτύων, η προστασία του περιβάλλοντος και οι προσπάθειες αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής. Συμβάλλει επίσης στην πλήρη προετοιμασία των υποψηφίων και δυνάμει υποψηφίων χωρών για την ενδεχόμενη προσχώρησή τους, ενθαρρύνοντας ιδίως τις χώρες αυτές να ενσωματώσουν τις προτεραιότητες της ΕΕ που συνδέονται με τους στόχους της «Ευρώπης 2020» στις εθνικές τους προτεραιότητες. Επομένως, θα πρέπει να παραμείνει ένα από τα μέσα προώθησης της επιτυχούς διεύρυνσης.

3.6 Μια παγκοσμιοποιημένη Ευρώπη

Οι Ευρωπαίοι περιμένουν από την ΕΕ να προάγει τα συμφέροντά της και να ασκεί την επιρροή της στη διεθνή σκηνή. Θέματα όπως η μείωση της φτώχειας, η μετανάστευση, η ανταγωνιστικότητα, η κλιματική αλλαγή, η ενέργεια, η τρομοκρατία και το οργανωμένο έγκλημα μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο σε διεθνές πλαίσιο. Την εποχή της παγκοσμιοποίησης, είναι σημαντικό να συμπληρωθεί το εσωτερικό θεματολόγιο, που συνίσταται στη διασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης και των θέσεων εργασίας στην Ευρώπη, με ένα εξωτερικό θεματολόγιο. Επιπλέον, η αλληλεγγύη έχει, προφανώς, εξωτερική διάσταση: Η ΕΕ μπορεί να είναι δικαίως υπερήφανη που αποτελεί τον μεγαλύτερο δωρητή παγκοσμίως στον τομέα της ανάπτυξης και της ανθρωπιστικής βοήθειας – το 55% περίπου του συνόλου των χορηγήσεων παγκοσμίως προέρχεται από την ΕΕ και τα κράτη μέλη της – και που διαδραματίζει πρωταρχικό ρόλο στην καταπολέμηση της φτώχειας. Έχει επίσης πλήρη συνείδηση της σημασίας των στόχων της χιλιετίας για την ανάπτυξη, την ασφάλεια και την προαγωγή της ευημερίας σε πολυάριθμες περιοχές του κόσμου.

Η αποτελεσματική χρήση των πόρων της ΕΕ πρέπει να τηρεί τους ίδιους κανόνες τόσο διεθνώς όσο και εντός της Ένωσης: διαυγή εξέταση για να προσανατολιστεί η συλλογική δράση εκεί όπου μπορεί να είναι αποτελεσματικότερη από το σύνολο των εθνικών δράσεων· συνοχή μεταξύ των προγραμμάτων δαπανών και των βασικών πολιτικών· και νέα ματιά στους μηχανισμούς και τα μέσα εφαρμογής που χρησιμοποιούνται.

Η θέση σε εφαρμογή της προσέγγισης αυτής θα διευκολυνθεί με νέες δομές για τις εξωτερικές σχέσεις που προβλέπονται από τη συνθήκη της Λισαβόνας, οι οποίες θα επιτρέψουν να χρησιμοποιηθούν με δημιουργικό τρόπο τα διαφορετικά μέσα της εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ και οι εργασίες να διεξάγονται σε μακροπρόθεσμο στρατηγικό πλαίσιο.

Προβολή των αξιών και συμφερόντων της ΕΕ παγκοσμίως

Η δημιουργία της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης (ΕΥΕΔ) παρέχει στην ΕΕ τα εργαλεία που χρειάζεται για να βελτιώσει την ικανότητά της να προβάλλει τα συμφέροντά της ανά τον κόσμο, σύμφωνα με την οικονομική και πολιτική της βαρύτητα. Η ικανότητα της ΕΕ να στοχεύει αποτελεσματικά τα μέσα της απαιτεί σαφές στρατηγικό όραμα, κατάλληλες σχέσεις με τους εταίρους των τρίτων χωρών και καλά σχεδιασμένους μηχανισμούς. Οι μηχανισμοί πρέπει να ανταποκρίνονται επαρκώς στις μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και να προσαρμόζονται στις διάφορες καταστάσεις. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί σε ορισμένα καίρια παγκόσμια προβλήματα με τα οποία βρίσκεται αντιμέτωπη η Ένωση. Για παράδειγμα, η ΕΕ και τα κράτη μέλη της θα πρέπει να είναι σε θέση να εκπληρώσουν τις δεσμεύσεις τους όσον αφορά τη χρηματοδότηση για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής. Το θέμα αυτό απαιτεί χωριστή μελέτη, η οποία θα επηρεαστεί από την πρόοδο των διαπραγματεύσεων. Θα πρέπει να διασφαλιστούν η συνοχή και η προβολή της συνεισφοράς της ΕΕ στις διεθνείς προσπάθειες, καθώς και η αποτελεσματικότητά της και να γίνει δυνατό να πραγματοποιηθούν οικονομίες κλίμακας κατά τη διαχείριση των εκταμιεύσεων. Θα πρέπει επίσης να καθοριστεί κατά πόσον ο ρόλος του προϋπολογισμού της ΕΕ θα πρέπει να συμπληρωθεί με χωριστό μηχανισμό που θα επιτρέπει να συγκεντρωθεί σταθερή και ορατή συλλογική συνεισφορά της ΕΕ. Ένα άλλο παράδειγμα αποτελεί η μετανάστευση, για την οποία θα πρέπει να ληφθούν μέτρα που θα σταθμιστούν αποτελεσματικά εντός και εκτός των συνόρων της ΕΕ.

Αντιμετώπιση των κρίσεων

Είναι ιδιαίτερα σημαντικό να βελτιωθεί η ικανότητα ανταπόκρισης της Ένωσης σε συγκρούσεις ή καταστροφές μεγάλης κλίμακας. Η βασική συνεισφορά της ΕΕ στην ευρύτερη διάσταση της ασφάλειας των εξωτερικών σχέσεων καταδεικνύει την ανάγκη να αξιοποιηθούν τα υφιστάμενα μέσα, όπως ο μηχανισμός σταθερότητας, οι δράσεις της ΚΕΠΠΑ και οι αποστολές παρατηρητών. Η ταχύτητα ανάπτυξης, η ευελιξία και η ικανότητα διαμόρφωσης της δράσης σε συνάρτηση με τις μεταβαλλόμενες πολιτικές συνθήκες αποτελούν ουσιώδη στοιχεία.

Η ανθρωπιστική βοήθεια της ΕΕ αποτελεί μία από τις πιο ορατές και αποτελεσματικές πηγές βοήθειας έκτακτης ανάγκης. Ωστόσο, η φάση παροχής βοήθειας έκτακτης ανάγκης πρέπει να συνοδεύεται από ταχύτερες και ουσιαστικότερες αναπτυξιακές δράσεις που επιτρέπουν την ανοικοδόμηση την επομένη μιας κρίσης και την ανάπτυξη μεγαλύτερης ελαστικότητας για το μέλλον. Η δράση όμως αυτή παρεμποδίζεται από τις δυσκαμψίες του προϋπολογισμού. Κατά την παρούσα περίοδο χρηματοδότησης, ο προϋπολογισμός της ανθρωπιστικής βοήθειας έπρεπε να ανατρέχει κάθε χρόνο στο αποθεματικό επείγουσας βοήθειας, γεγονός που φανερώνει τις σημαντικές απαιτήσεις χρηματοδότησης που υπάρχουν σε αυτό το τμήμα του προϋπολογισμού.

Αμβλυνση της φτώχειας

Δεδομένου ότι η Ευρώπη είναι θεμελιωμένη σε αξίες, η καταπολέμηση της φτώχειας στον κόσμο αποτελεί έναν από τους κύριους στόχους της ΕΕ. Η παροχή βοήθειας στις λιγότερο

ανεπτυγμένες χώρες συμβάλλει κατά τρόπο απτό στην αντιμετώπιση των προκλήσεων, όπως στην πρόσβαση στα είδη διατροφής, στην υγεία, στην εκπαίδευση και στο πόσιμο νερό, καθώς και στην προσαρμογή στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Η ΕΕ βρίσκεται στην εμπροσθοφυλακή για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας έως το 2015. Με τη συλλογική της δέσμευση να αφιερώσει 0,7% του ΑΕΠ στην επίσημη αναπτυξιακή βοήθεια έως το 2015, η ΕΕ αναγνωρίζει τη σημασία της εξωτερικής χρηματοδοτικής δράσης για την επίτευξη των στόχων της. Τούτο όμως συνεπάγεται σημαντική αύξηση του συνολικού όγκου της αναπτυξιακής βοήθειας.

Επειδή είναι ολοφάνερο ότι η αναπτυξιακή πολιτική στο επίπεδο της ΕΕ μπορεί να προσφέρει μεγάλη προστιθέμενη αξία, η ΕΕ από την πλευρά της πρέπει να συμβάλει σημαντικά στην αύξηση αυτή. Η αναπτυξιακή πολιτική έχει ήδη παγκόσμια εμβέλεια – ενώ τα κράτη μέλη επικεντρώνονται σε περιορισμένο αριθμό εταίρων – και για πολλές χώρες εταίρους αποτελεί τη μοναδική σημαντική παρουσία στον τομέα της ανάπτυξης. Με τη δράση της, η ΕΕ είναι σε θέση να υλοποιεί συνεκτική και συνεπή σειρά στόχων ανά τον κόσμο. Για τον λόγο αυτόν, η δράση της ΕΕ προσφέρει σημαντικά οφέλη σε σχέση με τη δράση των χωρών από πλευράς παρουσίας, κλίμακας, εστίασης ενεργειών και πολιτικής βαρύτητας. Παρουσιάζει μεγάλο δυναμικό για την καλύτερη κατανομή των προσπαθειών μεταξύ των δωρητών, για την προώθηση σημαντικών οικονομικών κλίμακας και ενός μοναδικού σημείου επαφής για τους δικαιούχους. Επίσης, ωφελείται από τη βαρύτητα και τη νομιμότητα της κοινής δράσης των 27 κρατών μελών.

Η πείρα καταδεικνύει ότι απαιτούνται ιδιαίτερες προσπάθειες όσον αφορά τον συντονισμό των δωρητών και τις ρυθμίσεις διακυβέρνησης για να επιτευχθούν ικανοποιητικά αποτελέσματα υψηλής ποιότητας. Ως πρωταρχικός δωρητής παγκοσμίως, η ΕΕ διαθέτει τη δική της φωνή για ορισμένα θέματα, όπως η διακυβέρνηση, η περιφερειακή συνεργασία, η οικονομική ανάπτυξη και οι υποδομές, γεγονός που δεν ισχύει για κάθε κράτος μέλος χωριστά. Μετά την υιοθέτηση της ευρωπαϊκής κοινής αντίληψης για την ανάπτυξη το 2006⁸, σημειώθηκε πρόοδος όσον αφορά τη συγκέντρωση των πόρων όλων των ευρωπαϊκών δωρητών για να αποτραπεί κάθε αλληλεπικάλυψη και να ευνοηθεί η συγκέντρωση στις περιπτώσεις που ήταν αναγκαία. Ωστόσο, η βοήθεια εξακολουθεί να είναι κατακερματισμένη, γεγονός που προκαλεί φαινόμενα αναποτελεσματικότητας με συνέπειες τόσο οικονομικές όσο και πολιτικές. Η επίλυση των προβλημάτων αυτών θα αποφέρει ουσιαστικά κέρδη λόγω της αύξησης της αποδοτικότητας στα κράτη μέλη - που θα μπορούσαν να ανέλθουν σε 6 δισ. ευρώ ετησίως σύμφωνα με τις εκτιμήσεις⁹ - αλλά και θα διευκολύνει το έργο των διοικητικών υπηρεσιών των χωρών εταίρων και θα βοηθήσει την ΕΕ να ασκήσει πλήρως την επιρροή της. Μεταξύ των διαφόρων άλλων βασικών προτεραιοτήτων περιλαμβάνονται η εξεύρεση της χρυσής τομής μεταξύ της προβλεψιμότητας του όγκου των ενισχύσεων για τις χώρες εταίρους και της ανάγκης επαρκούς βαθμού ευελιξίας για την προσαρμογή στις αλλαγές (όπως οι σημαντικές διακυμάνσεις στις τιμές των τροφίμων), καθώς και η ανάγκη παροχής αποτελεσματικών προγραμμάτων ανοικοδόμησης την επομένη μιας καταστροφής.

Στο επίπεδο της ΕΕ έχουν συσταθεί καταπιστευματικά ταμεία, όπως το Καταπιστευματικό Ταμείο Υποδομών ΕΕ-Αφρικής. Το ταμείο αυτό διοχετεύει τους πόρους της Επιτροπής και των κρατών μελών που προορίζονται για χορηγήσεις, κατά τρόπο ώστε να τους συνδυάζει με τη δανειοδοτική ικανότητα της ΔΤΕ και των τραπεζών ανάπτυξης των κρατών μελών, και

⁸ «Η ευρωπαϊκή κοινή αντίληψη» (ΕΕ C 46 της 24.2.2006, σ. 1).

⁹ «Θεματολόγιο για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας: πλεονεκτήματα μιας ευρωπαϊκής προσέγγισης» (μελέτη που εκπόνησε η HTSPE για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Οκτώβριος 2009).

αποφέρει, με τον τρόπο αυτό, σημαντικά πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα. Οι δυνατότητες αυτές μπορούν να εξεταστούν διεξοδικότερα.

Μια επιπλέον προτεραιότητα είναι να διασφαλιστεί ότι η πολιτική της ΕΕ θα συμβάλει σθεναρά και άμεσα στην ουσιαστική βελτίωση της διακυβέρνησης στις χώρες εταίρους και θα βελτιώσει περαιτέρω τον πραγματικό αντίκτυπο της βοήθειας. Προς τον σκοπό αυτόν, πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε έργα που καταδεικνύουν την ισχυρή προστιθέμενη αξία της Κοινότητας, καθώς και σε σαφείς, στοχοθετημένες και προσανατολισμένες στα αποτελέσματα συμφωνίες εταιρικής σχέσης. Η πείρα που έχει αποκτηθεί από τα διάφορα χρηματοδοτικά καθεστώτα που εφαρμόζονται σήμερα στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης και στον μηχανισμό αναπτυξιακής συνεργασίας φανερώνει σημαντικά προβλήματα ως προς την αποτελεσματικότητα, την ευελιξία και τη δημοκρατική διαδικασία, τα οποία πρέπει να εξεταστούν με μεγαλύτερη προσοχή.

Επιπλέον, η ΕΕ πρέπει να εξετάσει με ποιο τρόπο μπορεί να επεξεργαστεί μια ευφύεστερη στρατηγική έναντι του μεταβαλλόμενου χαρακτήρα των εταίρων, όπως των χωρών μέσου εισοδήματος και των αναδυόμενων οικονομιών, με τους οποίους η συνεργασία στον τομέα των οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών εταιρικών σχέσεων αποκτά συνεχώς αυξανόμενη σημασία, όπως ακριβώς και οι πτυχές που συνδέονται με την ανάπτυξη.

Στενές και αποτελεσματικές σχέσεις με τις πλησιέστερες γειτονικές χώρες της ΕΕ

Οι γειτονικές χώρες της ΕΕ, με πληθυσμό περίπου 300 εκατομμυρίων κατοίκων, προσφέρουν σημαντικές προοπτικές στην ΕΕ. Για να διασφαλίσει τη μακροχρόνια ευημερία και σταθερότητα και για να αποδείξει ότι είναι ικανή να αναλαμβάνει τις ευθύνες της ως παγκόσμιος παίκτης, η ΕΕ πρέπει να προαγάγει αποτελεσματικά τις αξίες της και να υποστηρίξει την οικονομική ανάπτυξη δίπλα στα σύνορά της. Η χρηματοδοτική στήριξη μπορεί να αποτελέσει σημαντικό μοχλό για μια αποτελεσματική πολιτική γειτονίας. Εδώ, η έμφαση πρέπει να δοθεί στην παροχή αξιόπιστων κινήτρων για τη μεταρρύθμιση και τη συνεργασία για τις γειτονικές χώρες της ΕΕ, είτε έχουν οι χώρες αυτές μακροχρόνιες προοπτικές προσχώρησης στην ΕΕ είτε όχι. Ειδική βοήθεια πρέπει ιδίως να παρασχεθεί στο πλαίσιο εκτενών και περιεκτικών συμφωνιών ελεύθερων συναλλαγών και της εναρμόνισης με το κεκτημένο της ενιαίας αγοράς. Ιδιαίτερη προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στους τομείς που συνδέονται περισσότερο με το κεκτημένο και τις στρατηγικές προτεραιότητες της ίδιας της ΕΕ – όπως στους τομείς της ενέργειας, της μετανάστευσης και των συνοριακών ελέγχων, καθώς και της προστασίας του περιβάλλοντος – με ιδιαίτερη έμφαση στη δημιουργία υποδομών και θεσμών.

Η πολιτική γειτονίας αποτελεί ήδη ένα από τα καλύτερα παραδείγματα συνεργασίας μεταξύ του προϋπολογισμού της ΕΕ και των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών οργανισμών για τη μόχλευση της μέγιστης επένδυσης για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη. Πράγματι, η ανάληψη υποχρέωσης 117 εκατομμυρίων ευρώ στον προϋπολογισμό της ΕΕ για τους συνδυασμένους μηχανισμούς επέτρεψε να πραγματοποιηθούν επενδύσεις ύψους 7 δισεκατομμυρίων ευρώ από τους ευρωπαϊκούς χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς. Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να αναπτυχθεί περαιτέρω.

3.7. Διοικητικές δαπάνες

Στο σημερινό δημοσιονομικό πλαίσιο, το 5,7% του προϋπολογισμού χρησιμοποιείται για διοικητικές δαπάνες. Το ποσοστό αυτό δεν καλύπτει μόνο τις δαπάνες προσωπικού, τα συστήματα πληροφορικής και τα κτήρια για όλα τα όργανα, αλλά και το κόστος λειτουργίας

που συνεπάγεται η χρησιμοποίηση 23 γλωσσών. Τώρα που τα διάφορα όργανα έχουν πλέον ολοκληρώσει σε μεγάλο βαθμό τις προσλήψεις από τα νέα κράτη μέλη, ο αριθμός του προσωπικού θα πρέπει να σταθεροποιηθεί. Πράγματι, από το 2007 και μετά, η Επιτροπή εφαρμόζει πολιτική μηδενικής αύξησης και αντιμετωπίζει τις νέες προτεραιότητές της με την αναδιάταξη του υφιστάμενου προσωπικού, χωρίς να ζητεί επιπλέον θέσεις πέραν των αναγκών που συνεπάγεται η διεύρυνση. Το Συμβούλιο, το Κοινοβούλιο και τα λοιπά όργανα ζήτησαν ορισμένες επιπλέον θέσεις λόγω της θέσης σε ισχύ της συνθήκης της Λισαβόνας. Η δημιουργία της ΕΥΕΔ θα απαιτήσει αρχικά επιπλέον θέσεις για την αντιμετώπιση των αναγκών πρόσληψης διπλωματών των κρατών μελών, αλλά μακροπρόθεσμα η διαδικασία αυτή θα πρέπει να είναι συνολικά ουδέτερη από απόψεως προϋπολογισμού.

Οι εργασίες για τον καθορισμό του προσεχούς δημοσιονομικού πλαισίου θα πρέπει εν μέρει να συνίστανται σε αυστηρή αναζήτηση τρόπων για την αύξηση της απόδοσης και της αποτελεσματικότητας των διοικητικών πόρων. Τούτο σημαίνει ότι πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον η ορθολογική οργάνωση και η από κοινού χρησιμοποίηση των διαδικασιών, των μέσων και των πόρων μπορεί να περιορίσει το κόστος δράσης των οργάνων και λοιπών οργανισμών της ΕΕ. Για παράδειγμα, η Επιτροπή μόλις δρομολόγησε σημαντική ανάλυση για τη χρησιμοποίηση της πληροφορικής στις υπηρεσίες της με σκοπό να βελτιωθούν τα αποτελέσματα και να πραγματοποιηθούν οικονομίες. Η διαδικασία αυτή θα μπορούσε να επιτρέψει να πραγματοποιηθούν κοινές οικονομίες, αν αναπτύσσονταν κοινά ή καταμερισμένα συστήματα ΤΠ για όλα τα όργανα. Οφέλη θα μπορούσαν επίσης να συναχθούν από παρόμοια διοργανική συνεργασία σε τομείς όπως η μετάφραση και η διαχείριση εγγράφων. Μια άλλη σημαντική πτυχή είναι ο σχεδιασμός των ίδιων των προγραμμάτων δαπανών, όπου θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στον διοικητικό φόρτο τόσο από την Επιτροπή όσο και από τους εταίρους της. Παράλληλα, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει την αναδιάταξη του προσωπικού της για να επικεντρωθεί στις προτεραιότητές της, να μειώσει τα γενικά της έξοδα και να αυξήσει το προσωπικό που ασχολείται με πρωταρχικές πολιτικές. Η Επιτροπή θα επανεξετάσει τις διοικητικές της δαπάνες – καθώς και τις δαπάνες των λοιπών οργανισμών της – στο πλαίσιο της προετοιμασίας του προσεχούς δημοσιονομικού πλαισίου για να καθορίσει μέσα αντιμετώπισης των νέων προκλήσεων εκ των ενόντων, ιδίως με την εξεύρεση της χρυσής τομής μεταξύ της αποτελεσματικής εφαρμογής των προγραμμάτων και του περιορισμού του διοικητικού κόστους.

Σε γενικές γραμμές, όλα τα όργανα της ΕΕ θα πρέπει να εφαρμόσουν αυστηρή πειθαρχία για να περιορίσουν στο μέλλον τις διοικητικές τους δαπάνες.

4. ΈΝΑΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΣ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

Η καλή στοχοθέτηση των δαπανών είναι απαραίτητη, αλλά δεν επαρκεί. Οι δαπάνες πρέπει επίσης να πραγματοποιούνται κατά τρόπο ώστε να επιτύχουν αποτελέσματα. Για να αποφέρουν οφέλη οι συνεισφορές των κρατών μελών στον προϋπολογισμό της ΕΕ, η μελλοντική γενεά δημοσιονομικών προγραμμάτων θα πρέπει να επανεξεταστεί κατά τρόπο ώστε η αποτελεσματικότητα να περάσει στην πρώτη θέση της ημερήσιας διάταξης.

4.1. Χρησιμοποίηση του προϋπολογισμού για τη μόχλευση των επενδύσεων

Όσο περισσότερο χρησιμοποιείται ο προϋπολογισμός της ΕΕ για τη μόχλευση χρηματοδοτήσεων που αποβλέπουν στη στήριξη στρατηγικών επενδύσεων με τη μεγαλύτερη δυνατή προστιθέμενη ευρωπαϊκή αξία, τόσο μεγαλύτερο αντίκτυπο θα έχει. Καινοτόμοι δημοσιονομικοί μηχανισμοί θα μπορούσαν να δημιουργήσουν σημαντική νέα ροή

χρηματοδότησης για τις στρατηγικές επενδύσεις. Όσον αφορά τα έργα με μακροπρόθεσμο εμπορικό δυναμικό, τα κεφάλαια της ΕΕ θα πρέπει κατά κανόνα να χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο εταιρικών σχέσεων με τον ιδιωτικό και τον τραπεζικό τομέα, ιδίως μέσω της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), αλλά και με άλλους εταίρους, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται οι τράπεζες ανάπτυξης των κρατών μελών και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης (ΕΤΑΑ). Μια τέτοια προσέγγιση απαιτεί στενό ανάντη συντονισμό μεταξύ των τεχνικών εμπειρογνομόνων της Επιτροπής και των τραπεζών: η λογική της προσέγγισης αυτής είναι ότι τα έργα υποστηρίζονται με βάση διαδικασίες διαγωνισμών των εργοληπτών, με έμφαση στην προστιθέμενη αξία της ΕΕ.

Η ΕΤΕ έχει συμβάλει σημαντικά στην ανταπόκριση της Ευρώπης στην οικονομική κρίση. Τώρα θα διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη μεταρρυθμιστική διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομίας σε τομείς όπως η πράσινη τεχνολογία, οι υποδομές και η ενεργειακή ασφάλεια. Το στοιχείο αυτό μπορεί να υποδηλώνει την ανάγκη βελτιστοποίησης της χρήσης του κεφαλαίου της ΕΤΕ, καθώς και της εντατικότερης προσφυγής στους μηχανισμούς καταμερισμού των κινδύνων, ούτως ώστε οι πόροι της τράπεζας να παράγουν σημαντικότερα αποτελέσματα μόχλευσης και να επεκτείνουν την ακτίνα δράσης της τράπεζας. Η Επιτροπή και η ΕΤΕ έχουν ήδη αναπτύξει με επιτυχία ορισμένους κοινούς χρηματοδοτικούς μηχανισμούς. Ο συνδυασμός των χορηγήσεων που προέρχονται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ και των δανείων που χορηγούνται από την ΕΤΕ και άλλους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς επέτρεψε να τριπλασιαστεί ο δημοσιονομικός αντίκτυπος των εξωτερικών δαπανών της ΕΕ με την προσέλκυση πολλαπλάσιων επενδύσεων σε σχέση με την επένδυση των χρηματοπιστωτικών οργανισμών. Η προσέγγιση αυτή πρέπει να επεκταθεί για να καταστεί ο κανόνας στους τομείς που παρουσιάζουν μακροπρόθεσμο εμπορικό δυναμικό, με νέες ρυθμίσεις για τη διαχείριση συνδυασμένων μηχανισμών.

Σε γενικές γραμμές, τα προγράμματα δαπανών πρέπει να ευαισθητοποιούνται στις ανάγκες των ιδιωτικών χρηματοδοτήσεων – για παράδειγμα ως προς τις προθεσμίες περάτωσης και τις πολύπλοκες διαδικασίες – αλλά και να είναι ακριβή ως προς τα αποτελέσματα που επιδιώκουν και ρεαλιστικά ως προς τον χρόνο αποχώρησης της ΕΕ από τα έργα που αποκτούν εμπορική βιωσιμότητα. Η ΕΕ θα μπορούσε να κλίνει περισσότερο προς τις ροές εσόδων που συγκεντρώνονται από χρήστες των υποδομών, όπως τα διόδια, ως μέσου περιορισμού των μακροπρόθεσμων δαπανών που επιβαρύνουν τους φορολογουμένους. Κατά τον ίδιο τρόπο, όσο περισσότερο εσωτερικεύονται οι εξωτερικές δαπάνες, τόσο περισσότερο αυξάνονται τα έσοδα που παράγονται για να συμβάλουν στις επενδύσεις οι οποίες απαιτούνται για την επίτευξη στρατηγικών στόχων, όπως της απεξάρτησης της οικονομίας από τον άνθρακα. Οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί πρέπει να επικεντρώνονται στην αντιμετώπιση σαφώς εντοπισμένων αδυναμιών της αγοράς, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση των εθνικών χρηματοπιστωτικών αγορών, το νομικό και κανονιστικό περιβάλλον και τις ανάγκες των τελικών δικαιούχων.

Οι νέοι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί για την εκτέλεση του προϋπολογισμού πρέπει να είναι ευφείς, ολοκληρωμένοι και ευέλικτοι. Μπορούν να ανταποκρίνονται σε ποικίλες ανάγκες, χρησιμοποιώντας συγχρόνως συνεκτικούς μηχανισμούς. Σε γενικές γραμμές, οι νόμοι χρηματοδότησης είναι οι ίδιοι για όλους, ανεξάρτητα από τον εκάστοτε τομέα: οι εταιρείες και τα έργα σε διαφορετικές φάσεις ανάπτυξης χρειάζονται ίδια κεφάλαια, πιστώσεις ή συνδυασμό των δύο. Η «εργαλειοθήκη» των χρηματοδοτικών μηχανισμών του προϋπολογισμού της ΕΕ που είναι απαραίτητη για την εκτέλεση του προϋπολογισμού είναι στην ουσία διττή και θα μπορούσε να τεθεί σε εφαρμογή με δύο γενικούς μηχανισμούς της ΕΕ που θα χρησιμοποιούνται από τα διάφορα προγράμματα δαπανών: έναν μηχανισμό μετοχών της ΕΕ και έναν μηχανισμό της ΕΕ για τον καταμερισμό των κινδύνων

(συμπεριλαμβανομένων των εγγυήσεων). Όσον αφορά τις εγγυήσεις δανείων, ως πιθανή επιλογή για τους καινοτόμους χρηματοδοτικούς μηχανισμούς, θα πρέπει να αναλυθούν με προσοχή τα αποτελέσματα μόχλευσης του προϋπολογισμού της ΕΕ, ούτως ώστε να τηρηθεί το ανώτατο όριο των ιδίων πόρων, ιδίως με βάση τα υφιστάμενα καθεστάτα εγγυήσεων. Μια γενικότερη χρήση του προϋπολογισμού της ΕΕ ως μηχανισμού εγγύησης δανείων και υποχρεώσεων θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη την ικανότητα χορήγησης των εγγυήσεων αυτών.

4.2. Τα ομολογιακά δάνεια της ΕΕ για τη χρηματοδότηση των έργων

Η ιδέα χορήγησης ομολογιακών δανείων της ΕΕ για τη χρηματοδότηση έργων προέρχεται από τη διαπίστωση του δυναμικού που προσφέρουν οι καινοτόμοι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί και από την ιδιαίτερη κατάσταση στην οποία βρίσκεται η ευρωπαϊκή οικονομία σήμερα. Η οικονομία της ΕΕ εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις υποδομές, σε τομείς όπως η ενέργεια, οι μεταφορές και οι ΤΠΕ. Οι στόχοι της «Ευρώπης 2020» για τον εκσυγχρονισμό της ευρωπαϊκής οικονομία θα απαιτήσουν τεράστιες επενδύσεις¹⁰. Η ΕΕ μπορεί ήδη να στηρίζει τα έργα αυτά υποδεικνύοντας συνεκτική στρατηγική κατεύθυνση στους επενδυτές που λαμβάνουν δεσμευτικές για πολλές δεκαετίες αποφάσεις και παρέχοντας το κατάλληλο κανονιστικό πλαίσιο. Αλλά την επομένη της χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι επενδυτές είναι ακόμη διστακτικοί. Τα έργα μεγάλης στρατηγικής σημασίας για την ΕΕ δεν είναι σε θέση να εξασφαλίσουν τις απαιτούμενες επενδύσεις. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί δεν είναι σε θέση να πάρουν τη σκυτάλη για να εξασφαλίσουν τη χρηματοδότηση τέτοιων έργων και, επομένως, αναζητούν εναλλακτικές λύσεις για την ανάληψη μεγαλύτερης ευθύνης όσον αφορά τις υποδομές. Η καθυστέρηση των έργων θα μπορούσε να στερήσει την ΕΕ από τα οικονομικά οφέλη και τα λοιπά οφέλη των υποδομών και υπάρχει κίνδυνος να οδηγήσει μελλοντικά σε ακριβότερες λύσεις.

Τα ομολογιακά δάνεια της ΕΕ για τη χρηματοδότηση έργων θα είχαν ως στόχο να καλύψουν αυτό το κενό χρηματοδότησης, ούτως ώστε να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη που θα επιτρέψει στα μεγάλα επενδυτικά έργα να προσελκύσουν την υποστήριξη που χρειάζονται. Η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και διάφοροι άλλοι μεγάλοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί παρέχουν ήδη σημαντική συνεισφορά με τα άμεσα δάνειά τους, και η ΕΤΕ ιδίως αντέδρασε στην κρίση αυξάνοντας σαφώς τον όγκο των δανείων της. Αλλά η πρόκληση που συνιστούν τα έργα υποδομών είναι τέτοιας εμβέλειας, ώστε η ΕΕ πρέπει να ενεργήσει για να προσελκύσει ιδιωτικές χρηματοδοτήσεις.

Προς τον σκοπό αυτόν, θα μπορούσαν να αφιερωθούν πιστώσεις του προϋπολογισμού της ΕΕ στη στήριξη έργων στο μέτρο που είναι αναγκαίο για να ενισχυθεί ο βαθμός φερεγγυότητάς τους και, με τον τρόπο αυτόν, να προσελκυσθούν οι χρηματοδοτήσεις της ΕΤΕ, άλλων χρηματοπιστωτικών οργανισμών και ιδιωτικών επενδυτών στις κεφαλαιαγορές, όπως των συνταξιοδοτικών ταμείων και των ασφαλιστικών εταιρειών. Οι εγγυήσεις της ΕΕ και/ή της ΕΙΒ θα χορηγούνταν υπέρ ειδικών μηχανισμών που θα δημιουργούσε ο ιδιωτικός τομέας για να προσελκυσθούν οι χρηματοδοτήσεις που προέρχονται από την κεφαλαιαγορά. Τα έργα που

¹⁰ Παραδείγματα: από σήμερα έως το 2020, εκτιμάται ότι θα απαιτηθούν 500 δισεκατομμύρια ευρώ για την εφαρμογή του προγράμματος TEN-T και μεταξύ 38-58 δισ. και 181-268 δισ. ευρώ για την επίτευξη των στόχων της Επιτροπής στον τομέα των ευρυζωνικών δικτύων. Στον τομέα της ενέργειας, οι ενέργειες εκτιμώνται σε 400 δισ. ευρώ για τα δίκτυα διανομής και τα ευφυή δίκτυα, σε άλλα 200 δισ. ευρώ για τα δίκτυα μεταφοράς και την αποθήκευση και 500 δισ. ευρώ για την αναβάθμιση της υφιστάμενης ικανότητας ηλεκτροπαραγωγής και τη δημιουργία νέας ικανότητας ηλεκτροπαραγωγής, ιδίως στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

θα ωφελούνταν από έναν τέτοιο μηχανισμό θα έπρεπε να αποδείξουν ότι ενέχουν στρατηγική σημασία για την ΕΕ και ότι πληρούν ορισμένα κριτήρια βιωσιμότητας. Η στήριξη αυτή καθαυτή δεν θα μπορούσε να χορηγηθεί εκ των προτέρων σε κράτη μέλη ή σε τομείς, αλλά θα αφιερωνόταν στα έργα που μπορούν να προσελκύσουν ικανοποιητική χρηματοδότηση από τον ιδιωτικό τομέα. Η προθεσμία επιστροφής θα μπορούσε να εξαρτηθεί από την εκτίμηση του χρονικού διαστήματος που θα ήταν απαραίτητο για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του έργου.

4.3. Έργα μεγάλης κλίμακας

Τα έργα μεγάλης κλίμακας που απαιτούν συνεισφορές πολλών δεκάτομμυριών ευρώ επί μακρά διαστήματα θέτουν ένα ιδιαίτερο πρόβλημα. Η ΕΕ έχει αποκτήσει σημαντική πείρα με έργα όπως τα Galileo, ITER, και GMES. Αναγνωρίζεται ότι τα έργα αυτά έχουν σημαντική στρατηγική σημασία και ότι θα μπορούσαν να έχουν μακροπρόθεσμο εμπορικό δυναμικό. Για τη λειτουργία τους είναι απαραίτητη η διακρατική συνεργασία. Ωστόσο, σημειώνουν επίσης σημαντικές υπερβάσεις του προϋπολογισμού και η διοίκησή τους δεν προσφέρεται για την άμεση διαχείριση από τα όργανα της ΕΕ. Οι αβεβαιότητες του προϋπολογισμού δύσκολα συμβιβάζονται με τον τρόπο με τον οποίο προγραμματίζεται ο προϋπολογισμός της ΕΕ. Για τους εργολήπτες, μια εναλλακτική λύση θα ήταν να δημιουργηθεί μια υποστηρικτική δομή, υπό μορφή χωριστής οντότητας, για την καλή διαχείριση της οποίας θα μεριμνούσε η ΕΕ και στην οποία ο προϋπολογισμός της ΕΕ θα προσέφερε σταθερή συνεισφορά υπό μορφή πάγιου ετησίου ποσού, χωρίς να είναι υποχρεωμένη η ΕΕ να καλύπτει τα τυχόν ελλείμματα χρηματοδότησης.

4.4. Παροχή κινήτρων για τη χρησιμοποίηση των πόρων

Ο προϋπολογισμός της ΕΕ μπορεί να αποτελέσει ισχυρό παράγοντα μεταρρύθμισης – όπως έχει αναγνωριστεί στη συζήτηση που διεξάγεται σχετικά με την προσφυγή στις χρηματοοικονομικές κυρώσεις και κίνητρα για τη διασφάλιση της τήρησης του συμφώνου σταθερότητας και της οικονομικής ανάπτυξης. Έτσι, υπάρχει κάθε λόγος να χρησιμοποιηθεί η πείρα αυτή στο πλαίσιο των προγραμμάτων για να διασφαλιστεί η επίτευξη αποτελεσμάτων. Οι ιδέες που εκτίθενται ανωτέρω σχετικά με την πολιτική συνοχής θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε άλλα πλαίσια και να επεκταθούν σε όλους τους τομείς δαπανών, με τον καθορισμό συγκεκριμένης σειράς στόχων για την πραγματοποίηση των οποίων θα ήταν απαραίτητη η εκταμίευση κεφαλαίων. Μεταξύ των διαφόρων άλλων προσεγγίσεων περιλαμβάνεται η σύσταση αποθεματικού στο επίπεδο της Ένωσης για τα περισσότερα προγράμματα ή η διαμόρφωση του συντελεστή συγχρηματοδότησης σε συνάρτηση με τα αποτελέσματα. Εν πάση περιπτώσει, θα ήταν βασικό να διασφαλιστούν η ίση μεταχείριση όλων των κρατών μελών, η διαφάνεια και ο αυτοματισμός.

Προς τον σκοπό αυτόν, θα απαιτηθεί διαφορετική προσέγγιση και διαφορετικά μέσα. Τα προγράμματα θα πρέπει να προβλέπουν τον καθορισμό συγκεκριμένων, μετρήσιμων, εφικτών, κατάλληλων και χρονικών στόχων, καθώς και κατάλληλων δεικτών επιδόσεων. Απαιτούνται σαφή κριτήρια αξιολόγησης για να μπορέσει να λειτουργήσει σωστά ένα σύστημα κινήτρων, καθώς και συστηματική και ενισχυμένη αξιολόγηση. Αν εφαρμόζονται συστηματικά και εγκαίρως, οι αξιολογήσεις μπορούν να συμβάλλουν καθοριστικά στη γενική προσπάθεια που αποβλέπει στη μεγιστοποίηση της προστιθέμενης αξίας των δαπανών της ΕΕ.

4.5. Μια δομή που αντανακλά τις προτεραιότητες

Η δομή του ίδιου του προϋπολογισμού αποτελεί σημαντικό στοιχείο για τη γνωστοποίηση της σκοπιμότητας των δαπανών και των στόχων που πρέπει να επιτευχθούν, και για την πραγματοποίησή τους. Είναι σαφή τα οφέλη ενός προϋπολογισμού που εκφράζει τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ, τόσο ως προς την δομή όσο και ως προς την ισορροπία. Η παρούσα δομή έχει εξελιχθεί προς την κατεύθυνση αυτή, αλλά σε ένα επόμενο στάδιο είτε θα μειωθεί ο αριθμός των κεφαλαίων στο ελάχιστο, είτε ο προϋπολογισμός θα διαρθρωθεί γύρω από τη στρατηγική για την «Ευρώπη 2020». Η πρώτη εναλλακτική λύση συνίσταται σε τρεις τομείς : εσωτερικές δαπάνες, εξωτερικές δαπάνες και διοικητικές δαπάνες. Η δεύτερη εναλλακτική λύση θα οδηγούσε σε τρεις υποτομείς που θα αντικαταστάσουν τους σημερινούς τομείς I – III και θα κάλυπταν τις πολιτικές, των οποίων το κέντρο βάρους εξαρτάται από τις τρεις πτυχές της ευφους, διατηρήσιμης και άνευ αποκλεισμών ανάπτυξης, συν έναν τέταρτο εσωτερικό υποτομέα που θα αφιερωνόταν στις πολιτικές ιθαγένειας. Το σύνολο αυτό θα συμπληρωνόταν με δύο τελικούς τομείς, εκ των οποίων ένας θα κάλυπτε τις εξωτερικές πολιτικές (σημερινός τομέας IV) και το άλλο τη διοίκηση.

4.6. Η διάρκεια του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου

Ένα πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο επιτρέπει μακροπρόθεσμη συνοχή και προβλεψιμότητα. Επίσης, διασφαλίζει τη δημοσιονομική πειθαρχία και την ομαλή διεξαγωγή του δημοσιονομικού κύκλου. Ωστόσο, κάθε πλαίσιο είναι το αποτέλεσμα πολιτικών αποφάσεων που πρέπει να αντανακλούν την εξέλιξη των πολιτικών προτιμήσεων.

Τα τελευταία τρία δημοσιονομικά πλαίσια συνήφθησαν για διάστημα επτά ετών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο¹¹, καθώς και ορισμένοι από τους συμμετέχοντες στη δημόσια διαβούλευση, είναι της γνώμης ότι η διάρκεια αυτή πρέπει να μειωθεί σε πέντε έτη. Ένας σημαντικός λόγος ήταν η εναρμόνιση της διάρκειας με τη θητεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και την εντολή της Επιτροπής. Μια πενταετής περίοδος θα επέτρεπε σε κάθε Επιτροπή να υποβάλει προτάσεις και σε κάθε Κοινοβούλιο να διαπραγματευθεί ένα πλαίσιο, ακόμη και αν δεν το δουν να εφαρμόζεται. Μια πενταετής περίοδος θα παρουσίαζε επίσης οφέλη όσον αφορά την ικανότητα να λαμβάνονται υπόψη οι νέες ανάγκες, και μειονεκτήματα ως προς τον σχεδιασμό: οι μεγαλύτερες περίοδοι όχι μόνον επιτρέπουν στα προγράμματα να προβαίνουν σε βαθύτερες αλλαγές, αλλά προσαρμόζονται καλύτερα στα επενδυτικά μοντέλα του ιδιωτικού τομέα. Μια άλλη εναλλακτική λύση στοχοθετημένη στις εν λόγω συγκεκριμένες ημερομηνίες θα συνίστατο σε περίοδο επτά ετών με διεξοδική επανεξέταση έπειτα από μία πενταετία, με σκοπό μια τελευταία ανακατανομή, ειδικά στοχοθετημένη για την «Ευρώπη 2020». Η λύση αυτή δεν προδικάζει σε καμία περίπτωση το μέλλον.

Ωστόσο, η πιο ενδιαφέρουσα λύση θα μπορούσε να είναι μια περίοδος δέκα ετών, αλλά με ουσιαστική ενδιάμεση επανεξέταση ("5+5"). Μια τέτοια προσέγγιση θα επέτρεπε να επανακαθοριστούν σε μεγάλο βαθμό οι προτεραιότητες. Τα συνολικά ανώτατα όρια και οι βασικές νομικές πράξεις θα μπορούσαν να καθορίζονται για δέκα έτη. Ωστόσο, η κατανομή των όρων στο πλαίσιο των κεφαλαίων και ο καθορισμός των προτεραιοτήτων στα προγράμματα και στους μηχανισμούς θα μπορούσαν να υπόκεινται σε επαναξιολόγηση. Προς τον σκοπό αυτόν, μια πιθανή προσέγγιση θα ήταν η σύσταση σημαντικών αποθεματικών και περιθωρίων σε όλα τα μέρη του προϋπολογισμού.

¹¹ Ψήφισμα της 25ης Μαρτίου 2009 σχετικά με την ενδιάμεση επανεξέταση του δημοσιονομικού πλαισίου 2007-2013 [INI/2008/2055 – P6_TA(2009)0174].

4.7. Αντιμετώπιση των μεταβαλλόμενων συνθηκών

Μία από τις δυσκολότερες ισορροπίες στον προϋπολογισμό είναι η ισορροπία μεταξύ της προβλεψιμότητας και της ευελιξίας. Ωστόσο, είναι σαφές ότι ο σημερινός προϋπολογισμός έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα ανελαστικός για να αντιμετωπίσει την πίεση των γεγονότων. Οι πιεστικές ανάγκες παρέμβασης της ΕΕ για την αντιμετώπιση εξωτερικών γεγονότων, από το τσουνάμι έως τη Μέση Ανατολή, καθώς και η επιτακτική ανάγκη αντίδρασης έναντι της οικονομικής κρίσης, κατέδειξαν τις ελλείψεις της σημερινής προσέγγισης. Με κατάλληλη στοχοθέτηση, καθοριστική για την αποτελεσματικότητα των δαπανών, και με την αλλαγή των προτεραιοτήτων, που επιβάλλεται από την εξέλιξη της κατάστασης, η δυσκαμψία του προϋπολογισμού είναι προφανώς εις βάρος της ποιότητας των δαπανών. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο έχουν κάθε δικαίωμα να ασκούν προσεκτικό έλεγχο των αλλαγών προς την κατεύθυνση των δαπανών. Αλλά, τόσο το επιτρεπόμενο περιθώριο ελιγμών όσο και οι διαδικασίες άσκησης του ελέγχου αυτού πρέπει να επανεξεταστούν. Η πείρα καταδεικνύει ότι η προφανής λύση που συνίσταται στην αύξηση των περιθωρίων δεν ήταν δυνατή λόγω των πιέσεων που ασκούνται για την εκ των προτέρων κατανομή των δαπανών. Επομένως, θα μπορούσε να συμφωνηθεί ένα υποχρεωτικό σταθερό ποσοστό (για παράδειγμα 5%). Το ποσοστό αυτό θα μπορούσε επίσης να καθοριστεί σε ένα κατώτερο επίπεδο για την πρώτη πενταετία της χρηματοδοτικής περιόδου και σε ένα ανώτερο επίπεδο για τα επόμενα έτη, ή θα μπορούσε να αυξάνεται σταδιακά από έτος σε έτος. Έτσι, θα ήταν δυνατό να ληφθούν καλύτερα υπόψη οι νέες προτεραιότητες επ' ευκαιρία της ενδιάμεσης επανεξέτασης. Διάφορα άλλα μέσα θα μπορούσαν να αυξήσουν την ευελιξία, όπως :

- ευελιξία ανακατανομής που επιτρέπει μεταφορές μεταξύ κονδυλίων για ένα δεδομένο έτος, εντός συγκεκριμένου ορίου,
- δυνατότητα μεταφοράς των μη χρησιμοποιηθέντων περιθωρίων από το ένα έτος στο άλλο – και πάλι, εντός συμφωνηθέντων ορίων,
- ελευθερία συγκέντρωσης των δαπανών στην αρχή ή στο τέλος της περιόδου στο πλαίσιο πολυετούς χρηματοδότησης ενός τομέα, ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η ανάληψη αντικυκλικής δράσης και η αποτελεσματική αντιμετώπιση των μεγάλων κρίσεων,
- αύξηση του όγκου, ή διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής, του υφιστάμενου μηχανισμού ευελιξίας και του αποθεματικού για την παροχή βοήθειας έκτακτης ανάγκης, και ενδεχομένως συγχώνευσή τους.

Η σημερινή ρύθμιση ευελιξίας 0,03% που εγκρίθηκε με ειδική πλειοψηφία θα πρέπει επίσης να διατηρηθεί, δεδομένου ότι αποτελεί δικλείδα ασφαλείας που επιτρέπει περιορισμένες παρεκκλίσεις σε σχέση με τα προβλεπόμενα ανώτατα όρια.

Όλες αυτές οι τροποποιήσεις θα πρέπει να συνεπάγονται αλλαγή νοοτροπίας. Θα πρέπει πλέον να δίνεται έμφαση στη χρησιμοποίηση των περιορισμένων πόρων της ΕΕ υπέρ στρατηγικών επενδύσεων περιορισμένης διάρκειας και όχι στην κατανομή σταθερών και προκαθορισμένων χρηματοδοτικών κονδυλίων, και να αναμένεται ότι η καταβολή των κεφαλαίων θα εξαρτάται από την επίτευξη αποτελεσμάτων.

4.8. Απλούστευση και μείωση των περιττών διοικητικών επιβαρύνσεων

Η δημόσια διαβούλευση έχει καταδείξει σαφώς ότι οι διαδικασίες εφαρμογής και οι απαιτήσεις ελέγχου είναι ιδιαίτερα πολύπλοκες και μπορούν πράγματι να αποτελέσουν πραγματικό αντικίνητρο για τη συμμετοχή σε προγράμματα της ΕΕ. Η ΕΕ είναι υποχρεωμένη

να διασφαλίζει ότι τα κεφάλαια δαπανώνται αποτελεσματικά, αλλά θα μπορούσε επίσης να λάβει σειρά μέτρων για να μειώσει τόσο τη διοικητική επιβάρυνση που θίγει τους δικαιούχους των κεφαλαίων όσο και τα διοικητικά της έξοδα, γεγονός που θα επέτρεπε να αφιερωθούν περισσότεροι πόροι στον τελικό στόχο:

- ο δημοσιονομικός κανονισμός παρέχει στην ΕΕ κοινούς δημοσιονομικούς κανόνες. Ωστόσο, οι εκτελεστικοί κανόνες και διαδικασίες μπορούν να ποικίλλουν σημαντικά από το ένα μέσο πολιτικής στο άλλο. Θα πρέπει να συμφωνηθεί σειρά σαφών και κοινών αρχών για να μειωθούν οι αποκλίσεις και να περιοριστούν στα απολύτως αναγκαία. Η σύνδεση διαφορετικών μέσων σε ένα κοινό πλαίσιο εφαρμογής είναι ένας εύστοχος τρόπος για να διευκολυνθεί η διεπαφή μεταξύ των πολιτών, των επιχειρήσεων, ιδίως των ΜΜΕ, και των δημόσιων αρχών, αφενός, και του προϋπολογισμού της ΕΕ, αφετέρου.
- η πρόσφατη πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την επανεξέταση του δημοσιονομικού κανονισμού περιέχει τολμηρά μέτρα για τη δημιουργία απλουστευμένων δημοσιονομικών κανόνων. Θα πρέπει να επανεξεταστούν περαιτέρω για να επιτραπούν λιγότερο πολύπλοκες διαδικασίες για μικρότερες χορηγήσεις (θα μπορούσαν να καθοριστούν κατώφλια σε ένα ανώτερο επίπεδο για τα μικρά αυτά έργα) και να χρησιμοποιούνται περισσότερο κατ' αποκοπή πληρωμές, καθώς και συστήματα που βασίζονται στις επιδόσεις.

4.9. Διασφάλιση υγιούς δημοσιονομικής διαχείρισης

Οι δημόσιες δαπάνες απαιτούν αποτελεσματικό, αποδοτικό και αναλογικό έλεγχο που πρέπει να παρέχει στους πολίτες και στους εκπροσώπους τους στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, καθώς και στο Συμβούλιο, τις απαραίτητες εγγυήσεις ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ δαπανάται με σωστό τρόπο. Ωστόσο, υπάρχει ένα σημείο πέραν του οποίου η επιβάρυνση των ελέγχων θίγει την αποτελεσματικότητα του προγράμματος. Μια καλύτερα διαμορφωμένη προσέγγιση των ελέγχων που απαιτούνται στα διάφορα κράτη μέλη και μια συναίνεση ως προς τον ανεκτό κίνδυνο σφάλματος για τους διαφορετικούς τομείς δράσης θα μπορούσαν να επιτρέψουν την εξεύρεση χρυσής τομής.

Τα τελευταία έτη, η Επιτροπή έδωσε μεγάλη προσοχή στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, με σκοπό την επίτευξη θετικής δήλωσης αξιοπιστίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τα αποτελέσματα είναι μεν ικανοποιητικά, αλλά πολλά μπορούν να γίνουν ακόμη, ιδίως με τη συνεργασία με τα κράτη μέλη που θέτουν σε εφαρμογή μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού σε κοινή διαχείριση με την Επιτροπή. Το σύστημα σύμφωνα με το οποίο οι πληρωμές βασίζονται σε δήλωση πληρωμής από τα κράτη μέλη μάλλον παρά στις δαπάνες των δικαιούχων – όπως χρησιμοποιείται σήμερα για τις δαπάνες της ΚΓΠ – θα έφερνε τη διαδικασία ελέγχου πλησιέστερα στο τοπικό επίπεδο και θα επέτρεπε καλύτερη εναρμόνιση των υφιστάμενων εθνικών διαδικασιών. Η διαδικασία αυτή θα ήταν απλούστερη και λογικότερη από την συγκέντρωση των ελέγχων στο επίπεδο της ΕΕ. Θα μπορούσε να συνδέεται με αξιόπιστες εθνικές δηλώσεις αξιοπιστίας για να τονιστεί η υποχρέωση λογοδοσίας των δημόσιων αρχών που διαχειρίζονται πόρους της ΕΕ.

Για να αυξήσει το ποσό των κεφαλαίων που διοχετεύονται μέσω δημοσιονομικών πράξεων, η Επιτροπή θα πρέπει να αλλάξει ριζικά τον τρόπο με τον οποίο διαχειρίζεται τις δαπάνες του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή θα αναθέτει σε συνεχώς αυξανόμενο βαθμό καθήκοντα

εκτέλεσης του προϋπολογισμού και θα συνεργάζεται με τους κυριότερους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, όπως η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ETE)¹². Προς τον σκοπό αυτόν, είναι αναγκαίο να εναρμονιστούν οι κυριότερες πτυχές που συνδέονται με τον σχεδιασμό και τη διαχείριση των δημοσιονομικών μέσων, να εξευρεθεί η χρυσή τομή μεταξύ μιας κοινής προσέγγισης των διαπραγματεύσεων της Επιτροπής με τους εταίρους χρηματοδότησής της, ούτως ώστε να προστατεύονται τα δημοσιονομικά συμφέροντα της ΕΕ, και το περιθώριο ελιγμών να παρέχεται στο επίπεδο της εφαρμογής για να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των πολιτικών. Με τον τρόπο αυτόν, μπορεί επίσης να ενισχυθεί η πολιτική προβολή, να αυξηθεί η διοικητική αποτελεσματικότητα με μέτρα απλούστευσης, να καταστεί ορθολογικότερη η υποβολή εκθέσεων και η παρακολούθηση και, τέλος, να απλουστευθεί η αξιολόγηση όλων των μέσων.

5. Ο ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΕ ΩΣ ΜΕΣΟ ΣΤΗΡΙΞΗΣ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η ώθηση της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης στην ΕΕ απαιτεί πλήρη προσέγγιση. Η απαίτηση αυτή αποτελεί το επίκεντρο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η μακροοικονομική σταθερότητα και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις δεν αποτελούν εναλλακτικές λύσεις, αλλά, αντίθετα, δύο επιταγές που αλληλοενισχύονται. Για τον λόγο αυτόν, είναι εύλογο να συνδεθεί ο προϋπολογισμός της ΕΕ με την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης.

Η Επιτροπή έχει υποβάλει ολόκληρη σειρά μέτρων που αποβλέπουν στη μεταρρύθμιση της οικονομικής διακυβέρνησης και στην αύξηση της αποτελεσματικότητάς της¹³. Θα φροντίσει να προωθήσει να ζητήματα αυτά στο πλαίσιο της συζήτησης σχετικά με την οικονομική διακυβέρνηση μετά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Οκτωβρίου.

6. ΣΥΝΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΕΥΡΥΝΣΗΣ

Οι μελλοντικές διευρύνσεις θα έχουν αναπόφευκτα επιπτώσεις στον προϋπολογισμό της ΕΕ λόγω των δυνητικών αυξήσεων τόσο των εσόδων όσο και των υποχρεώσεων πληρωμών. Ενώ τα νέα κράτη μέλη θα συμβάλλουν στην αύξηση του σωρευτικού ΑΕΠ και στη δημιουργία νέων ευκαιριών οικονομικής ανάπτυξης, θα μπορούν συγχρόνως να λαμβάνουν ενισχύσεις από διαρθρωτικά και άλλα ταμεία. Το χρονοδιάγραμμα των προσχωρήσεων εξαρτάται από την ταχύτητα εκπλήρωσης των απαιτούμενων κριτηρίων από τα υποψήφια κράτη. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2006 ανέλαβε να μην καθορίσει νέες συγκεκριμένες ημερομηνίες προσχώρησης μέχρι να ολοκληρωθούν εν μέρει οι διαπραγματεύσεις. Επομένως, το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο δεν θα μπορεί να προδικάσει μια ενδεχόμενη πολιτική απόφαση για τις μελλοντικές διευρύνσεις, η οποία θα βασίζεται στην προετοιμασία μιας χώρας για προσχώρηση. Μόλις εγκριθούν οι προσχωρήσεις και επιβεβαιωθούν οι ημερομηνίες, το δημοσιονομικό πλαίσιο θα πρέπει να προσαρμοστεί κατά τρόπο ώστε να ληφθούν υπόψη οι απαιτήσεις στον τομέα των δαπανών που θα προκύψουν από την έκβαση των διαπραγματεύσεων προσχώρησης.

¹² Τα χρηματοδοτικά μέσα δεν θα εφαρμοστούν αποκλειστικά μέσω της ΕΤΕ, αλλά η ΕΤΕ θα δράσει καταλυτικά για να προσελκύσει άλλες δημόσιες και ιδιωτικές πηγές χρηματοδότησης.

¹³ Ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών για τη σταθερότητα, την ανάπτυξη και την απασχόληση – Εργαλεία για ισχυρότερη οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ - COM(2010) 367.

7. ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΕΕ

Όπως ακριβώς και για τις δαπάνες του προϋπολογισμού, η δομή της χρηματοδότησης έχει εξελιχθεί σημαντικά με την πάροδο του χρόνου. Η συνεισφορά του ΑΕΠ αποκτά συνεχώς αυξανόμενη σημασία και σήμερα ισοδυναμεί με τα τρία τέταρτα του προϋπολογισμού. Με την πάροδο του χρόνου, εισήχθησαν σταδιακά πολλές διορθώσεις και ειδικές διατάξεις τόσο από την πλευρά των δαπανών του προϋπολογισμού όσο και από την πλευρά της χρηματοδότησης (ορισμένοι από τους μηχανισμούς αυτούς λήγουν αυτόματα το 2013). Τελευταία, οι διαπραγματεύσεις για τον προϋπολογισμό επηρεάστηκαν ιδιαίτερα από την εμμονή των κρατών μελών στην έννοια των καθαρών θέσεων, με αποτέλεσμα τα μέσα που συνδέονται με χρηματοδοτικά κονδύλια που χορηγήθηκαν στο παρελθόν σε γεωγραφική βάση να ευνοηθούν περισσότερο από τα μέσα που παρουσιάζουν μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία στο επίπεδο της ΕΕ.

Η διαβούλευση σχετικά με την επανεξέταση του προϋπολογισμού κατέδειξε ότι τα ενδιαφερόμενα μέρη επικρίνουν ιδιαίτερα το σημερινό σύστημα χρηματοδότησης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το σύστημα αυτό θεωρείται αδιαφανές και ιδιαίτερα πολύπλοκο, άδικο – ιδίως όσον αφορά τις διορθώσεις – και βασιζόμενο υπερβολικά σε πόρους που θεωρούνται ως δαπάνες που πρέπει να μειώσουν όσο το δυνατό περισσότερο τα κράτη μέλη. Με εξαίρεση τους δασμούς που απορρέουν από την τελωνειακή ένωση, ο υφιστάμενος πόρος δεν παρουσιάζουν σαφώς καθορισμένους δεσμούς με τις πολιτικές της ΕΕ.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το επιχείρημα αυτό δεν αφορά το μέγεθος του προϋπολογισμού, αλλά τον κατάλληλο συνδυασμό των πόρων. Η σταδιακή εισαγωγή ενός νέου πόρου θα δώσει το πράσινο φως για τη μείωση, τη σταδιακή κατάργηση ή την εγκατάλειψη άλλων πόρων.

Έχουν διατυπωθεί προτάσεις για τη μεταρρύθμιση της χρηματοδότησης του προϋπολογισμού από πανεπιστημιακούς κύκλους, δημόσιες αρχές, μη κυβερνητικές οργανώσεις και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το τελευταίο εξέδωσε, το 2007, έκθεση που αναλύει το σημερινό σύστημα ιδίων πόρων και υποδεικνύει ολόκληρη σειρά πιθανών νέων ιδίων πόρων¹⁴.

Η εισαγωγή νέας φάσης στην εξέλιξη της χρηματοδότησης της ΕΕ θα μπορούσε να συμπεριλάβει τρεις στενά συνδεδεμένες διαστάσεις – την απλούστευση των συνεισφορών των κρατών μελών, την εισαγωγή ενός ή περισσότερων νέων ιδίων πόρων και τη σταδιακή κατάργηση όλων των διορθωτικών μηχανισμών. Δεδομένου ότι είχαν επέλθει τροποποιήσεις σταδιακά, θα πρέπει να διατηρηθούν ορισμένα βασικά στοιχεία το συστήματος χρηματοδότησης της ΕΕ: σταθερή και ικανοποιητική χρηματοδότηση του προϋπολογισμού της ΕΕ, τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και μηχανισμός διασφάλισης ισόρροπου προϋπολογισμού.

Απλούστευση των συνεισφορών των κρατών μελών

Σε σύγκριση με τον ίδιο πόρο ΑΕΠ, ο τρέχων ίδιος πόρος ΦΠΑ παρουσιάζει ελάχιστη προστιθέμενη αξία. Η εκ νέου δημιουργία συγκρίσιμης φορολογικής βάσης είναι περισσότερο αποτέλεσμα μαθηματικού υπολογισμού παρά άμεσης μεταφοράς από τον πολίτη στην ΕΕ. Υπό τη μορφή αυτή, ο πόρος αυτός ενισχύει την πολυπλοκότητα και την έλλειψη

¹⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση για το μέλλον των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2006/2205(INI) Εισηγητής A. Lamassoure).

διαφάνειας των συνεισφορών. Η εγκατάλειψη του φόρου ΦΠΑ υπό τη σημερινή του μορφή κι η εισαγωγή, παράλληλα, νέου ίδιου πόρου, θα απλούστευε το σύστημα των συνεισφορών.

Σταδιακή εισαγωγή ενός ή περισσότερων ιδίων πόρων με γνώμονα την εκάστοτε πολιτική

Νέοι ίδιοι πόροι θα μπορούσαν να αντικαταστήσουν πλήρως τον υφιστάμενο πόρο ΦΠΑ, καθώς και να μειώσουν τον όγκο του πόρου ΑΕΠ, ο οποίος εισπράττεται απευθείας από τα δημόσια ταμεία. Η εισαγωγή νέων ιδίων πόρων θα εκφράζει τη σταδιακή μετατόπιση της δομής του προϋπολογισμού σε πολιτικές που προσεγγίζουν περισσότερο τους πολίτες και φιλοδοξούν να παράσχουν ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά και υψηλότερη προστιθέμενη αξία. Θα μπορούσε να υποστηρίξει – και να είναι στενά συνδεδεμένη με – την επίτευξη σημαντικών ενωσιακών ή διεθνών στόχων πολιτικής όσον αφορά, για παράδειγμα, την ανάπτυξη, την κλιματική αλλαγή ή τις χρηματοπιστωτικές αγορές.

Ως προς τους πιθανούς νέους ίδιους πόρους, τα ακόλουθα κριτήρια θεωρούνται συναφή:

- Οι πόροι αυτοί θα πρέπει να είναι περισσότερο συνδεδεμένοι με το *κεκτημένο και τους στόχους της ΕΕ* σχετικά με την ενίσχυση της συνοχής και την αποτελεσματικότητα του συνόλου του προϋπολογισμού στην εκπλήρωση των προτεραιοτήτων πολιτικής της ΕΕ. Εν προκειμένω, είναι σημαντικό να έχουμε κατά νου το άρθρο 2 παράγραφος 2 της απόφασης για τους ίδιους πόρους, η οποία ορίζει ότι *«Επίσης, συνιστούν ίδιους πόρους εγγραφόμενους στον γενικό προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης τα έσοδα από άλλες εισφορές οι οποίες θεσπίζονται ενδεχομένως στο πλαίσιο κοινής πολιτικής.»*
- Θα πρέπει να έχουν διασυνοριακό χαρακτήρα και να βασίζονται σε ένα σύστημα που καλύπτει το σύνολο της εσωτερικής αγοράς.
- Θα πρέπει να υπολογίζονται με εναρμονισμένη βάση, ούτως ώστε να διασφαλίζουν ενιαία εφαρμογή του πόρου σε ολόκληρη την Ένωση.
- Ενδεχομένως, τα έσοδα ενός νέου πόρου θα πρέπει να εισπράττονται απευθείας από την ΕΕ εκτός του πλαισίου των εθνικών προϋπολογισμών.
- Οι πόροι αυτοί θα πρέπει να εφαρμόζονται με δίκαιο και ισότιμο τρόπο, χωρίς να επιδεινώνουν το ζήτημα των διορθώσεων.
- Θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο σωρευτικός τους αντίκτυπος σε συγκεκριμένους τομείς.
- Θα πρέπει να αποφεύγουν την επιβολή νέας και δύσκαμπτης διοικητικής ευθύνης στην ΕΕ στον τομέα της είσπραξης.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα χρηματοδοτικά μέσα που παρατίθενται στον ακόλουθο ενδεικτικό κατάλογο θα μπορούσαν να αποτελέσουν νέους ίδιους πόρους που θα αντικαταστήσουν σταδιακά τις εθνικές συνεισφορές και θα μετριάσουν με τον τρόπο αυτό την επιβάρυνση για τα δημόσια ταμεία:

- φορολογία της ΕΕ για τις χρηματοοικονομικές δραστηριότητες,
- έσοδα ΕΕ από τους πλειστηριασμούς στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου,
- τέλη της ΕΕ σχετικά με τις αερομεταφορές

- ΦΠΑ της ΕΕ
- ενεργειακός φόρος της ΕΕ
- φόρος της ΕΕ επί των εισοδημάτων εταιρειών.

Καθένα από τα χρηματοδοτικά αυτά μέσα έχει τα δικά του χαρακτηριστικά και παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα¹⁵. Με βάση τις παρατηρήσεις που θα υποβληθούν, η Επιτροπή θα υποβάλει προτάσεις στο πλαίσιο των γενικών προτάσεων της σχετικά με το νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο.

Επίλυση του ζητήματος των διορθωτικών μηχανισμών

Το 1984, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Φονταινεμπλώ παρέθεσε τις κυριότερες αρχές στις οποίες βασίζεται το σύστημα: «η πολιτική των δαπανών συνιστά, τελικά, το ουσιαστικό μέσο επίλυσης του θέματος των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού», και «για οποιοδήποτε κράτος μέλος, που επιβαρύνεται υπερβολικά από δημοσιονομική άποψη σε σχέση με τη σχετική του ευημερία, μπορεί, σε εύθετο χρόνο, να γίνεται διόρθωση». Η ενίσχυση των δαπανών που αφιερώνονται στην οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση, στην ενέργεια, στην κλιματική αλλαγή και στην εξωτερική προβολή των συμφερόντων της ΕΕ στον κόσμο θα μειώσει την ανάγκη διατήρησης των διορθωτικών μηχανισμών. Η σύνθεση των δαπανών του επόμενου πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και των λοιπών μεταρρυθμίσεων του συστήματος ιδίων πόρων θα καθορίσει κατά πόσον έχουν λόγο ύπαρξης οι διορθωτικοί μηχανισμοί στο μέλλον.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΟΜΕΝΑ ΣΤΑΔΙΑ

Η παρούσα επανεξέταση του προϋπολογισμού εκθέτει τις ιδέες της Επιτροπής σχετικά με την αρχιτεκτονική και τη σκοπιμότητα του προϋπολογισμού της ΕΕ. Παρουσιάζει μια συνολική θεώρηση της δημοσιονομικής μεταρρύθμισης, που αφιερώνεται στην ανάγκη πραγματικής αλλαγής: αυτή θα είναι η φιλοδοξία της Επιτροπής, όταν θα διατυπώσει τις προτάσεις της για το νέο δημοσιονομικό πλαίσιο το επόμενο έτος. Οι ιδέες αυτές βασίζονται στην πεποίθηση ότι έως το 2020 η ΕΕ πρέπει να έχει λάβει αποφασιστικά μέτρα για να καταστεί μια έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία. Προς τον σκοπό αυτόν, θα πρέπει να επαναφέρουμε την ευρωπαϊκή οικονομία στη σωστή πορεία, να λάβουμε τις σημαντικές αποφάσεις που επιβάλλονται για να μετασχηματίσουμε τις υποδομές μας, να αποκτήσουμε τις απαραίτητες δεξιότητες για το μέλλον, να επιβεβαιώσουμε την ηγετική μας θέση στην παγκόσμια αγορά και να εμποδίσουμε τις αυξανόμενες αποκλίσεις που εμφανίζονται στις κοινωνίες μας να υπονομεύσουν τη μακροπρόθεσμη σταθερότητά της. Ο προϋπολογισμός της Ένωσης πρέπει να θεωρείται ως ένα από τα κοινά μέσα που θέτουμε στην υπηρεσία των κοινών στόχων. Σε μια περίοδο έντονων πιέσεων στα δημόσια οικονομικά, δεν μπορούμε να θεωρούμε ότι ο προϋπολογισμός της ΕΕ και οι εθνικοί προϋπολογισμοί βρίσκονται σε ανταγωνιστική σχέση, αλλά ότι επιδιώκουν τους ίδιους στόχους, στα επίπεδα που μπορούν να παραγάγουν τα καλύτερα αποτελέσματα.

Επομένως, το κύριο αντικείμενο των αυριανών προϋπολογισμών πρέπει να είναι η πραγματική συμβολή τους στην επίτευξη των στόχων μας. Πρέπει να αναγνωρίζουν την ανάγκη προσαρμογής σε έναν ταχύτατα μεταβαλλόμενο κόσμο και να επικεντρώνονται

¹⁵ Βλ. έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής.

αυστηρά στα αποτελέσματα. Πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη αλληλεγγύης κατά την επιδίωξη του κοινού θεματολογίου μας. Τέλος, πρέπει να χρηματοδοτούνται κατά τρόπο που μπορεί να γίνει κατανοητός από τους πολίτες μας και να θεωρηθεί εύλογος και δίκαιος.

Η εκτέλεση του προϋπολογισμού της ΕΕ μπορεί να απλουστευθεί και να καταστεί αποτελεσματικότερη. Απαιτείται μεγαλύτερη ευελιξία, ούτως ώστε να μπορεί ο προϋπολογισμός να ανταποκρίνεται στις μεταβαλλόμενες καταστάσεις, ενώ συγχρόνως θα υποστηρίζει τις μακροπρόθεσμες επενδύσεις. Σε μια εποχή δημοσιονομικών περιορισμών, είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν πιο καινοτόμα χρηματοπιστωτικά μέσα για να αξιοποιηθεί περισσότερο ο προϋπολογισμός και να αυξηθεί ο αντίκτυπος και το πεδίο δράσης των έργων υψηλής προτεραιότητας της ΕΕ που μπορούν να υλοποιηθούν.

Ο εκσυγχρονισμός του προϋπολογισμού της ΕΕ πρέπει, επομένως, να συνίσταται στη στοχοθέτηση των δαπανών, στη μεγιστοποίηση κάθε ευρώ που δαπανάται και στη σταθερή ένταξη του προϋπολογισμού στο πλαίσιο των λοιπών μέσων που χρησιμοποιούν η Ευρωπαϊκή Ένωση, τα θεσμικά της όργανα και τα κράτη μέλη της για να θέσουν την Ευρώπη στην τροχιά της οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης για το μέλλον.

Κατά τους επόμενους μήνες, η Επιτροπή θα μετουσιώσει σε συγκεκριμένες προτάσεις τις ιδέες και δυνατότητες που παρατίθενται στην παρούσα επανεξέταση του προϋπολογισμού. Η Επιτροπή προσδοκά να αρχίσει διάλογο με τα λοιπά όργανα και τους ενδιαφερόμενους φορείς για τις ιδέες και επιλογές που σκιαγραφούνται στην παρούσα επανεξέταση. Οι συζητήσεις αυτές θα τροφοδοτήσουν τις προτάσεις που θα υποβληθούν τον Ιούνιο του 2011 για ένα νέο πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο το οποίο θα καλύπτει την περίοδο μετά το 2013. Στις προτάσεις αυτές θα συμπεριληφθούν πρόταση κανονισμού για τον καθορισμό του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου και σχέδιο κανονισμού για τους ίδιους πόρους. Το δεύτερο εξάμηνο του 2011, η Επιτροπή θα υποβάλει τις νομοθετικές προτάσεις που απαιτούνται για την εκτέλεση των αναγκαίων για την προώθηση των μελλοντικών φιλοδοξιών της ΕΕ πολιτικών και προγραμμάτων.