



DIRECTORATE GENERAL FOR INTERNAL POLICIES
POLICY DEPARTMENT D: BUDGETARY AFFAIRS

Creating greater synergy between European and national budgets

Executive summary of the study in:
Polish

DV\816413PL.doc

PL

PL

TWORZENIE WIEKSZEJ SYNERGII POMIEDZY BUDZETEM EUROPEJSKIM A BUDZETAMI KRAJOWYMI

STRESZCZENIE

W niniejszym studium przeanalizowano wydatki zarówno na szczeblu UE, jak i na szczeblu krajowym w szeregu następujących obszarów polityki: kształcenie i szkolenie, polityka społeczna, badania, pomoc rozwojowa i humanitarna, wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa. Dokonano także przeglądu mechanizmów i procesów służących zapewnieniu koordynacji budżetu pomiędzy tymi dwoma szczeblami. Analiza obejmowała przewodnie cele budżetowe i polityczne w tych pięciu obszarach w oparciu o badania przeprowadzone w czterech państwach członkowskich – Belgii, Francji, Słowenii i Portugalii. Na podstawie przeglądu literatury i rozmów z urzędnikami zarówno na szczeblu UE, jak i szczeblu państw członkowskich oceniono obecne mechanizmy i procedury koordynacji wydatków UE i wydatków krajowych oraz przyczyny ogólnego braku synergii pomiędzy szczeblem europejskim a krajowym.

Wydatki budżetowe UE stanowią zaledwie ok. 2% łącznych wydatków publicznych w UE. W porównaniu z wydatkami krajowymi udział wydatków UE w łącznych wydatkach publicznych jest szczególnie niewielki w obszarze polityki społecznej, kształcenia oraz polityki zagranicznej/bezpieczeństwa. W obszarach pomocy rozwojowej oraz badań i rozwoju jest stosunkowo wyższy.

Ogólna synergia pomiędzy strategicznymi celami polityki UE a polityką budżetową jest słaba. Tylko niewielka część budżetu UE jest przeznaczana na działania przyczyniające się do realizacji strategii lizbońskiej. Natomiast na szczeblu państw członkowskich, poza pewnymi wyjątkami – dotyczącymi głównie polityki regionalnej – w budżetach krajowych rzadko znajduje się odniesienie do wkładu w osiągnięcie celów strategii lizbońskiej lub innych celów UE.

Ogólnie rzecz biorąc, priorytety polityczne czterech państw członkowskich w pięciu badanych obszarach polityki przystają do celów UE, zwłaszcza w obszarach pomocy rozwojowej i polityki zagranicznej/bezpieczeństwa. Wszystkie państwa członkowskie są zobowiązane do osiągnięcia celów milenijnych ONZ oraz wspierania Konsensu europejskiego w sprawie polityki rozwoju. W obszarach kształcenia i polityki społecznej kwestie uczenia się przez całe życie oraz zwiększania elastyczności i szans zatrudnienia pracowników zyskują na znaczeniu we wszystkich czterech państwach członkowskich, zgodnie z polityką UE. Ponadto,

w odniesieniu do badań i rozwoju, państwa członkowskie coraz bardziej dopasowują swoje strategie w zakresie badań i rozwoju oraz krajowe metody finansowania do celów i funkcjonowania unijnego programu badań. Jak można by oczekiwać, dopasowanie priorytetów polityki jest duże w obszarach polityki – takich jak polityka spójności – gdzie kwalifikowalność do uzyskania finansowania z UE podlega wymogom współfinansowania. Dotyczy to szczególnie państw członkowskich, w których stosunkowy udział wydatków UE w wydatkach publicznych jest wyższy.

Ankietowani przyznają, że z uwagi na obecny kryzys gospodarczy i finansowy oraz niedostatek środków finansowych bardzo potrzebna jest lepsza koordynacja celów polityki na szczeblu UE (np. strategii lizbońskiej i „UE 2020”, Konsensu europejskiego w sprawie polityki rozwoju itp.), lecz także pomiędzy celami polityki europejskiej i krajowej w wielu obszarach. Koordynacja taka doprowadziłaby do większej synergii pomiędzy wydatkami na szczeblu europejskim i krajowym, przy poszanowaniu i wzmocnieniu zasad pomocniczości, dodatkowości, europejskiej wartości dodanej oraz korzyści skali.

To, że można określić niewiele przykładów formalnych mechanizmów koordynacji budżetowej, nie oznacza, że koordynacja w ogóle nie istnieje. Rządy krajowe nie mogą ignorować polityki UE w zakresie wydatków publicznych. Krajowe strategie budżetowe coraz częściej mają na celu uzupełnienie własnych środków funduszami UE.

Teoretycznie UE i państwa członkowskie koordynują swoją politykę poprzez szeroki zakres mechanizmów (często dorozumianych), takich jak sieci, praktyki dotyczące benchmarkingu i wzajemnej oceny, ogólne wytyczne w dziedzinie polityki gospodarczej (BEPG) i otwarta metoda koordynacji. Mimo że ankietowani uznawali znaczenie mechanizmów koordynacji dla tworzenia synergii budżetowych, przyznają, że rzadko wdraża się takie mechanizmy. BEPG i, bardziej ogólnie, otwarta metoda koordynacji są uważane za instrumenty przynoszące ograniczone wyniki w zakresie koordynacji i konwergencji, ponieważ nie obejmują mechanizmów sankcji.

Jako przyczynę obecnego braku synergii budżetowej wymienia się także brak połączeń między procedurami budżetowymi w państwach członkowskich a tymi na szczeblu UE. Podstawowe kwestie takie jak długość i harmonogramy cykli budżetowych oraz brak uzgodnionej, standardowej unijnej struktury budżetu komplikują dążenie do synergii.

Wymogi współfinansowania odnoszące się do niektórych rodzajów finansowania UE do pewnego stopnia prowadzi do zmiany orientacji wydatków krajowych, a de facto do zmiany orientacji priorytetów politycznych państw członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza tych państw członkowskich, które są w większym stopniu od innych uzależnione od środków przekazywanych z budżetu UE.

W przypadku polityki społecznej wymogi współfinansowania EFRR i EFS prowadzi do większego dopasowania priorytetów polityki na obu szczeblach i mają wpływ na budżety krajowe. Ten pozytywny efekt dźwigni jest jednak ograniczony i mniej widoczny w państwach członkowskich takich jak Francja czy Belgia, które otrzymują stosunkowo mniej środków.

W odniesieniu do badań i rozwoju istnieją dowody na rosnące dopasowanie budżetów krajowych i budżetu UE, ponieważ zasoby finansowe 7PR znacznie wzrosły, co zwiększyło ich względne znaczenie jako części łącznych środków na badania.

W obszarze kształcenia państwa członkowskie nie są zobowiązane do uzupełniania wydatków UE. Efekt dźwigni finansowania UE jest związany głównie ze zwiększoną koordynacją polityki, na przykład poprzez praktyki benchmarkingu.

W obszarze pomocy rozwojowej kilka państw członkowskich przekazuje część swojej pomocy rozwojowej UE, aby Komisja Europejska zarządzała nią w dążeniu do realizacji celów UE. Jest to interesujący przykład tego, jak państwa członkowskie dążą do osiągnięcia większego oddziaływania, wykorzystując korzyści skali wynikające ze zgromadzenia środków na pomoc rozwojową.

W obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa istnieją ograniczone dowody na istnienie koordynacji pomiędzy budżetem UE a budżetami krajowymi. Mimo rosnącego dopasowania priorytetów polityki na szczeblu UE polityka zagraniczna i bezpieczeństwa jest wciąż w dużym stopniu postrzegana jako obszar polityki o silnym wymiarze krajowym. Zarówno w obszarze pomocy rozwojowej, jak i polityki zagranicznej/bezpieczeństwa utworzenie Europejskiej Służby Działan Zewnętrznych będzie stanowiło doskonałą szansę na zwiększenie koordynacji.

Poniższe zalecenia mogą przyczynić się do zwiększenia koordynacji pomiędzy budżetem UE a budżetami krajowymi.

Po pierwsze, można zwiększyć przejrzystość i widoczność koordynacji budżetowej pomiędzy obydwoma szczeblami, dopasowując do siebie kategorie wydatków budżetowych na szczeblu krajowym i szczeblu UE. Obecnie brak zbiorczej analizy europejskich finansów publicznych, wymagającej porównywalnych danych wysokiej jakości i przedstawienia wydatków rządów w ujęciu kalkulacyjnym. Tak jak ma to miejsce w przypadku budżetów krajowych, Eurostat mógłby także dopasować obecne kategorie wydatków w budżecie UE do kategorii COFOG – nie zmieniając struktury budżetu UE – aby móc jednocześnie porównać wydatki publiczne państw członkowskich i UE w obrębie jednych ram analitycznych.

Po drugie, władze państw członkowskich mogą uzgodnić umieszczanie w swoich budżetach krajowych przeglądu swoich zobowiązań finansowych oraz działań

sluzacych realizacji celów i strategii UE. Umożliwiłoby to rządowi i parlamentowi powiązanie krajowych celów ze zobowiązaniami uzgodnionymi na szczeblu UE. Stworzyłoby także ramy, w obrębie których można by określać wydatki UE i wydatki krajowe, oraz dało wyobrażenie o efektach dzwigni finansowej instrumentów finansowania UE.

Po trzecie, parlamenty krajowe i Parlament Europejski powinny współpracować w celu zwiększenia koordynacji budżetowej pomiędzy obydwoma szczeblami. Poza forum istniejącym na szczeblu Rady rozmowy między UE a parlamentami krajowymi – strukturami posiadającymi uprawnienia budżetowe – mogłyby stanowić skuteczny sposób na znalezienie sposobów dalszych działań w odniesieniu do zwiększenia koordynacji budżetowej oraz na pobudzenie władz krajowych do uwzględniania wydatków UE na poziomie budżetów krajowych z większą uwagą. Rozmowy takie mogłyby także koncentrować się na słabościach stwierdzonych w niniejszym sprawozdaniu oraz koordynacji wymaganej w odniesieniu do szczegółowych kategorii wydatków.