

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

520. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 19-20 PAŹDZIERNIKA 2016 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Budżet zadaniowy UE ukierunkowany na wyniki kluczem do należytego zarządzania finansami”**

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 034/01)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.01.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	05.10.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.10.2016
Sesja plenarna nr	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	139/0/3

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że budżet UE może być ważnym narzędziem pozwalającym stawić czoła aktualnym wyzwaniom, przed jakimi stoi UE, i przemianom strukturalnym Unii. Trzeba jednak starannie przeanalizować i ocenić, **gdzie** są wydatkowane środki z budżetu, **jak** są wydawane, jak **ocenia się** efektywność tak wydanych środków i jak **komunikuje się** o osiągniętych wynikach<sup>(1)</sup>. Po spełnieniu tych warunków budżet UE może umożliwić zajęcie się priorytetowymi problemami UE i pomóc przywrócić wiarę europejskiej ludności w UE – i to nawet w sytuacji bezwzględnego i względnego zmniejszenia wysokości budżetu.

<sup>(1)</sup> Kristalina Georgiewa, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiedzialna za budżet, strona internetowa: „EU Budget Focused on Results”.

1.2. Warunkiem koniecznym poprawy efektywności budżetu UE jest **ustanowienie jasno zdefiniowanych priorytetowych celów przynoszących korzyści obywatelom UE, odpowiednich zagregowanych wskaźników i wiarygodnego systemu sprawozdawczości** dotyczącego faktycznych działań finansowanych z budżetu UE, co zapewniałoby jak najbardziej optymalne wykorzystanie środków finansowych. Skuteczne mogą tu być na przykład uwarunkowania *ex ante*, instrumenty finansowe, elastyczność i zdolność stawiania czoła niespodziewanym wyzwaniom <sup>(2)</sup>. Zasadniczo ilościowemu wymiarowi budżetu UE, który także zdaniem EKES-u ma istotne znaczenie dla określenia podstawowych priorytetów i odpowiadających im strategii politycznych, musi towarzyszyć także wymiar jakościowy.

1.3. EKES popiera podejście, zgodnie z którym uznaje się, że w przypadku wydatków budżetowych UE istotne jest nie tylko zapewnienie zgodności z zasadami prawa i postępowania administracyjnego (*legality and regularity*), ale również celowe i systematyczne ukierunkowanie na skuteczność i wyniki osiągnięte przez budżet UE w odniesieniu do priorytetowych obszarów działania UE.

1.4. EKES zgadza się, że przyjęcie zasad zadaniowości (*performance culture*) w odniesieniu do budżetu UE wymaga ścisłego powiązania wielkości i charakteru wydatków, z jednej strony, ze spójnym zestawem zagregowanych mierników efektywności, określających wyniki i skuteczność, z drugiej strony.

1.5. EKES jest przy tym zdania, że dostosowanie się do zasad zadaniowości nie jest wydarzeniem jednorazowym, ale stanowi proces rozwojowy wymagający nie tylko odpowiedniego otoczenia regulacyjnego, ale również wyboru instrumentów, które skierują działania kluczowych podmiotów na właściwe tory. Podczas przyszłych dyskusji i wdrażania unijnego budżetu zadaniowego (*performance-based*) trzeba ponadto dokładniej określić jego treść.

1.6. EKES jest przekonany, że budżet zadaniowy UE zapewnia osiągnięcie faktycznych wyników i uzyskiwanie efektów w priorytetowych dziedzinach działania UE, w których osiąga się łatwą do wskazania wartość dodaną. Debata na temat budżetowania zadaniowego UE jest zatem także dyskusją na temat priorytetowych polityk UE, które mogą zapewnić niezbędne zmiany strukturalne.

1.7. Przeprowadzono dotychczas testy pilotażowe, mające na celu pomiar wpływu budżetu UE na realizację priorytetów i określonych ilościowo celów strategii „Europa 2020”. EKES ocenia to działanie jako krok we właściwym kierunku i zaleca jego systematyczną i jeszcze bardziej kompleksową kontynuację. Testy wykazały wysoki stopień rozbieżności między celami a osiąganymi wynikami oraz liczne przykłady nieefektywnego wykorzystania funduszy UE i towarzyszących mu niedoskonałości proceduralnych.

1.8. EKES wspiera jeszcze lepsze i ściślejsze skoordynowanie i powiązanie – za pomocą wskaźników analizy wpływu, a następnie ich interpretacji – strategii „Europa 2020” i wieloletnich ram finansowych 2014–2020 lub poszczególnych budżetów UE na właściwe lata. Konieczne jest przy tym głębsze zastanowienie się, czy również w drugiej połowie obecnej dekady strategia „Europa 2020” ukierunkowana jest na rzeczywiste priorytety rozwojowe UE.

1.9. EKES popiera również zadbanie o to, by umowy partnerstwa i programy operacyjne były rzeczywiście w stanie odgrywać rolę przekaźników przekształcających cele i priorytety UE w cele operacyjne realizowane na poziomie poszczególnych państw członkowskich – czy to poprzez udoskonalone zarządzanie dzielone, czy poprzez ulepszenie procedur postępowania w przypadku programów zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską w poszczególnych państwach członkowskich.

1.10. EKES zaleca motywowanie państw członkowskich do zawierania w umowach partnerstwa i programach operacyjnych wzajemnie porównywalnych zestawów określonych ilościowo wyników, które powinny zostać osiągnięte przy pomocy środków budżetowych UE i które następnie powinny zostać ocenione. Wszystkie umowy partnerstwa i programy powinny zawierać wspólne wskaźniki wyników oparte na logice przekrojowej/horyzontalnej, jasno wskazujące korzyści wynikające z poszczególnych funduszy i EFSI jako całości, zaprojektowane tak, aby możliwe było śledzenie postępów na szczeblu UE, państw członkowskich i poszczególnych regionów.

1.11. EKES postrzega zbliżający się *śródkresowy przegląd* wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 jako dobrą okazję do wdrożenia w większym zakresie podejścia zadaniowego i ukierunkowanego na wyniki, które powinno następnie w pełni przejąć się w kształcie wieloletnich ram finansowych na okres od 2021 r.

<sup>(2)</sup> Zob. analiza w pkt 2.2.3.

1.12. EKES sądzi, że wieloletnie ramy finansowe na okres od 2021 r. powinny wraz z nową strategią na rzecz konkurencyjności i rozwoju oraz tworzonym obecnie filarem socjalnym stanowić kluczową strategiczną platformę w średnim okresie (w tym samym horyzoncie czasowym jak w przypadku strategii konkurencyjności), w której struktura i waga poszczególnych pozycji wydatków byłaby dostosowana do rzeczywistych potrzeb i priorytetów, a jednocześnie te ramy finansowe powinny umożliwiać większą elastyczność, jeśli chodzi o nowo pojawiające się potrzeby. EKES z zadowoleniem przyjąłby także zmiany w zarządzaniu środkami budżetowymi UE idące w kierunku większej efektywności dzięki szerszemu stosowaniu instrumentów zwrotnych oraz dążeniu do ich większej komplementarności z dotacjami. Ponadto wciąż istnieją znaczne możliwości poprawy metod oceny budżetu UE i jego efektywności. Parametr odpowiedniej elastyczności budżetowej jest bardzo ważny z punktu widzenia zdolności budżetu UE do reagowania na nowe wyzwania, zagrożenia i szanse oraz utrzymania zdolności UE do działania (jako przykład można tu podać kryzys migracyjny, konieczność reagowania na wstrząsy gospodarcze czy zmianę liczby członków UE i jej wpływ na przepływy budżetowe, ustanowienie odpowiedniej bazy środków dla Funduszu Solidarności na wypadek klęsk żywiołowych); parametr ten dotyczy przy tym nie tylko wielkości i struktury budżetu UE, ale też wpływów do niego.

1.13. EKES zaleca, by polityka budżetowa UE po 2020 r. obejmowała także ustalenie odpowiedniej wysokości dochodów budżetu UE i sposobu ich generowania (znalezienie wyważonego i solidarnego powiązania między wkładami państw członkowskich i budżetowymi zasobami własnymi).

1.14. EKES zgadza się z dalszym poszerzeniem możliwości aktywnej polityki budżetowej, łącznie na przykład z możliwością emisji papierów wartościowych. W tym celu pożądane jest ulepszenie ram budżetowych i procedur budżetu UE, a także zadowalające rozstrzygnięcie kwestii wpływu polityki budżetowej UE z jednej strony na kraje strefy euro, a z drugiej strony na pozostałe państwa członkowskie UE.

## 2. Analiza i opis problemu

### 2.1. Podstawowe fakty

2.1.1. Budżet UE, o wielkości około 1 % PKB UE, stanowi istotny i kluczowy instrument finansowania priorytetów Unii; w 2015 r. budżet wynosił 145,3 mld EUR. Budżet UE wnosi stosunkowo duży wkład w realizację polityki gospodarczej poszczególnych państw członkowskich i stanowi średnio 1,9 % wydatków publicznych w państwach członkowskich UE, a w niektórych przypadkach jego udział wyraźnie przekracza 10 %.

### 2.2. Punkty wyjściowe

2.2.1. Przy takiej wielkości środków finansowych ważne jest, aby były one przydzielane nie tylko zgodnie z przepisami (*legally and regularly*), ale aby przy przestrzeganiu tych przepisów były zarazem w stanie osiągnąć cele i przynieść odpowiednie wyniki oraz respektować zasady należytego zarządzania finansami i zadaniowości (*performance culture*). Określenie rzeczywistych rezultatów wynikających z realizacji budżetu UE mierzonych za pomocą wskaźników makroekonomicznych i wartości odniesienia staje się przedmiotem wszystkich rozważań politycznych dotyczących polityki budżetowej UE.

Zadaniowość budżetu oznacza odpowiednie ukierunkowanie wydatków budżetowych UE na rzeczywiste priorytety UE we właściwych okresach. Opiera się na trzech filarach: strategii, uproszczeniu i procedurze budżetowej.

2.2.2. Budżet UE i jego realizacja powinny opierać się na priorytetach, do których należą:

- lepsze stosowanie zasad podejścia zadaniowego (*performance-based*) i ukierunkowanego na wyniki (*result-oriented*), równoważącego tradycyjne podejście zgodne z zasadami (legalności i prawidłowości) i zapewniającego wdrożenie nowych elementów odzwierciedlających obecne i przyszłe potrzeby (zob. poniżej) finansów UE,
- wzmocnienie zadaniowości i ukierunkowania na wyniki zakładające poprawę pracy z danymi, ich osiągalności i dostępności w wymaganym formacie z myślą o ocenie rzeczywistych korzyści, pod warunkiem że rezultaty takiego działania przerosną konieczne dodatkowe nakłady,
- ocena jakości ram prawnych związanych z rozdzielaniem wydatków budżetowych UE,

- z uwagi na charakter działań wspieranych z budżetu UE istotne jest postrzeganie rozwoju budżetu nie w sposób odizolowany, przez pryzmat pojedynczego roku, ale w świetle spójnego średnioterminowego procesu, w którym poszczególne lata stanowią punkty trajektorii rozwojowej potrzebnej do zapewnienia odpowiednich wyników,
- uwzględnienie bardzo ścisłego powiązania budżetu UE z nowym paradygmatem polityki gospodarczej UE <sup>(3)</sup> i aktualnej wydajności gospodarczej UE w kontekście średnioterminowym,
- potrzeba kontynuowania polityki budżetowej UE, realizacji i oceny jej celów.

2.2.3. Struktura budżetu UE obejmuje pewne nowe elementy związane z działaniem nowych wieloletnich ram finansowych 2014–2020, istotne ze względu na wzmocnienie podejścia zadaniowego ukierunkowanego na wyniki:

- a) koncentracja tematyczna: wsparcie ze środków finansowych UE powinno dotyczyć tylko priorytetowych obszarów i nie powinno być ukierunkowane na cokolwiek; priorytety muszą być dokładnie określone i poparte analizą ilościową i planami wykonalności; zestaw priorytetów musi być ściśle ograniczony; uzasadnione priorytety muszą mieć odpowiednie pokrycie finansowe umożliwiające osiągnięcie rzeczywistych wyników i korzyści;
- b) zintegrowane i lokalne (place-based) podejście i synergia: programy i projekty powinny nie tylko same w sobie przynosić wyniki i korzyści, ale powinny też korespondować z wynikami i korzyściami innych programów i projektów w wyniku osiągniętej synergii; synergia powinna być realizowana w obrębie jednostki administracyjnej określonej na zasadzie subsydiarności; aby taki system działał, ważne jest stworzenie matrycy zarządzania, zapewniającej zintegrowanym projektom właściwe warunki;
- c) uwarunkowania ex ante i rezerwa wykonania (conditionalities and performance reserve): zasady należytego zarządzania finansami opierają się na tym, że finansowanie UE realizowane jest w określonych krajowych, makroekonomicznych i instytucjonalnych warunkach, stanowiących przesłankę do przydzielenia środków własnych; z drugiej strony, jako nagrodę dla podmiotów osiągających dobrą efektywność wprowadza się rezerwę wykonania;
- d) uproszczenie: system finansowania UE jest niezwykle skomplikowany pod wieloma względami, co stanowi barierę dla skutecznego zarządzania i pomiaru rzeczywistych wyników i korzyści;
- e) lepiej określane ilościowo wyniki: ważne są skuteczny pomiar rzeczywiście osiągniętych wyników i możliwość wyciągnięcia jasnych i szczegółowych wniosków z uzyskanych obserwacji w celu kształtowania i dostosowywania polityki budżetowej UE; w tym celu konieczna jest zasadnicza poprawa systemu analizy danych, zarządzania nim i pracy ze wskaźnikami.

2.2.4. Celem jest lepsze przystosowanie polityki budżetowej UE i praktycznego funkcjonowania budżetu UE do potrzeb, w drodze lepszego zrównoważenia wymagań formalnych i proceduralnych w realizacji budżetu UE z jednej strony z podejściem opartym na zadaniowości i ukierunkowaniu na wyniki z drugiej strony. Za bardzo istotny ze względu na skuteczność i wyniki należy uznać również aspekt społecznego odbioru i wspólnego zrozumienia tej koncepcji.

2.2.5. W odniesieniu do pomiaru niezgodności z zasadami formalnymi od dawna stosowany jest wskaźnik poziomu błędów. Jego wysokość waha się w okolicach 4 % (około 4 % wydatków budżetu UE nie jest wydatkowane zgodnie z zasadami formalnymi, co nie jest złym wynikiem; biorąc pod uwagę kwotę bezwzględna, wartość ta oznacza jednak ok. 6 mld EUR). Zmiany sumarycznego poziomu błędów w niedawnym okresie ilustruje tabela niżej:

2011	2012	2013	2014
3,9 %	4,8 %	4,7 %	4,4 %

<sup>(3)</sup> Między innymi: strategia „Europa 2020”, europejski semestr, pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. sześciopak), drugi pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego (tzw. dwupak), zalecenia dla poszczególnych krajów (*Country Specific Recommendations – CSR*); ścisłe powiązanie z zaleceniami dla poszczególnych krajów jako kryterium skutecznego rozdziału budżetu UE może być jedną z dróg.

2.2.6. Kluczową zasadą budżetu UE jest „należytość” (*soundness*) przepływów finansowych oraz rzeczywistych programów i projektów przez nie finansowanych, umożliwiającą ocenę optymalnego wykorzystania środków UE we wszystkich aspektach. EKES popiera aktualny trend kładzenia większego nacisku na skuteczność i wyniki, przejawiający się w działaniach Komisji Europejskiej (inicjatywa „Budget Focused on Results”<sup>(4)</sup>) i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (struktura jego Sprawozdania rocznego za rok 2014<sup>(5)</sup>) oraz oddzielny rozdział dotyczący rezultatów; fragmenty dotyczące zarządzania dzielonego zawierają jako wnioski ocenę wyników programów pochodzącą z testu pilotażowego).

2.2.7. EKES popiera podejście przyjęte w ramach testu pilotażowego, którego celem jest analiza relacji i powiązań między strategią „Europa 2020” i umowami partnerstwa lub programami operacyjnymi jako kluczowymi narzędziami realizacji polityki spójności UE i istotnym składnikiem budżetu EU po stronie wydatków. Test ten można uważać za początek kompleksowego rozumienia oceny zadaniowości i wyników budżetu UE<sup>(6)</sup>.

2.2.8. W celu osiągnięcia zrównoważonego monitorowania charakterystyk formalnych i ukierunkowanych na skuteczność związanych z budżetem UE zasadniczy jest proces postępowania z danymi i informacjami, zarządzania nimi i udostępniania ich między organami i instytucjami UE (przede wszystkim Komisją Europejską) i państwami członkowskimi. Korzystaniu z budżetu UE towarzyszy olbrzymia ilość danych i informacji, ale są one tylko w bardzo ograniczonym stopniu wykorzystywane w praktyce do sprawdzenia i obiektywnej oceny zarówno poziomu błędu, jak i przede wszystkim uzyskiwania rzeczywistych wyników dzięki budżetowi UE i określenia sposobu poprawy stwierdzonego stanu.

### 3. Główne uwagi

3.1. EKES jest zdania, że podstawowym celem istnienia budżetu UE jest działanie z korzyścią dla obywateli UE i równocześnie ochrona interesów finansowych UE; korzyści polegają na wsparciu opartym na szanowaniu priorytetów rozwojowych i operacyjnych, kompatybilnym z ramami polityki gospodarczej oraz rzeczywistą i planowaną efektywnością ekonomiczną; ochrona interesów finansowych UE oznacza właściwe wykorzystanie wydatków budżetowych UE w sposób zgodny z zasadami, prawidłowy i uczciwy. Obecne podejście polityczne powinno przyczynić się do osiągnięcia pełnej zgodności i równowagi między nimi.

3.2. EKES uważa, że przesunięcie w kierunku budżetowania zadaniowego UE nie może być działaniem jednorazowym. Kluczowe jest, aby podstawowe normy prawne i cele budżetu UE i jego polityki były tworzone z zamierzeniem spełnienia określonych ilościowo wskaźników i osiągnięcia możliwych do zmierzenia wyników.

3.3. W budżetowaniu zadaniowym wyraźnie pomogłoby osiągnięcie w przyszłości zgodności czasowej między okresami budżetowymi (obecnie siedmioletnie ramy finansowe) a okresem określonym w kluczowej strategii rozwojowej UE (obecnie dziesięcioletnia strategia „Europa 2020”). Z tego punktu widzenia rok 2021 będzie stanowił wyjątkową okazję do osiągnięcia takiej zgodności i stworzenia warunków do zoptymalizowanego działania budżetu zadaniowego UE ukierunkowanego na wyniki.

3.4. EKES przyjmuje do wiadomości i respektuje ustalenia zawarte w sprawozdaniu rocznym za rok 2014 opublikowanym przez Europejski Trybunał Obrachunkowy, które odsłoniło szereg miejsc problemowych, gdzie koordynacja strategii „Europa 2020” i umów partnerstwa lub programów operacyjnych nie przebiega optymalnie. W sprawozdaniu tym Trybunał stwierdza, że te różne instrumenty nie są skonstruowane tak, aby umożliwiać systematyczne przenoszenie celów politycznych strategii „Europa 2020” na praktyczne cele operacyjne (zdefiniowane w umowach partnerstwa i programach operacyjnych)<sup>(7)</sup>.

3.5. EKES jest zdania, że potencjalne korzyści wynikające z osiągnięcia synergii pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) w ramach jednych ram regulacyjnych i zarządzania i jednej umowy partnerstwa w każdym państwie członkowskim nie zostały jak dotąd osiągnięte, przy czym nadal stosowana jest praktyka określania różnych zasad odnoszących się do poszczególnych funduszy, co prowadzi do fragmentacji programowania (zamiast osiągnięcia koniecznej synergii).

<sup>(4)</sup> Inicjatywę tę ogłosiła wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej odpowiedzialna za budżet i zasoby ludzkie Kristalina Georgiewa na konferencji w dniu 22 września 2015 r.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie roczne opublikowane dnia 10 listopada 2015 r.

<sup>(6)</sup> Podobny kierunek, choć w podziale na częściowe tematy, obrano w kilku rezolucjach Parlamentu Europejskiego w latach 2013–2015 (zob. sprawozdania Geiera, Gräßle); kompleksowe ujęcie tego tematu w materiałach Parlamentu Europejskiego można odnaleźć w dokumencie dotyczącym absoltorium dla Komisji Europejskiej za rok 2014, sprawozdanie Martiny Dlabajowej (2016).

<sup>(7)</sup> Zob. np. sprawozdanie roczne Trybunału Obrachunkowego za 2014 r., pkt 3.10–3.12.

3.6. EKES uważa, że duże możliwości wzmocnienia podejścia zadaniowego ukierunkowanego na wyniki otwiera istnienie dwóch nowych elementów wykorzystywania środków UE w okresie 2014–2020 – uwarunkowań i rezerwy wykonania. Realizacja uwarunkowań makroekonomicznych powinna zapewnić, by wydatki z budżetu UE były w poszczególnych państwach członkowskich przydzielane w odpowiednio zdrowym środowisku makroekonomicznym lub by nie było możliwe, aby państwo członkowskie, bez podjęcia próby naprawy swoich problemów makroekonomicznych, mogło w pełnym zakresie korzystać z tych środków. Istnienie rezerwy wykonania powinno również odpowiednio motywować państwa członkowskie do osiągnięcia skuteczności, jeśli chodzi o realizację strategicznych celów UE ze wsparciem z budżetu UE.

3.7. EKES sądzi, że pilotażowym próbom testowania budżetowania zadaniowego UE ukierunkowanego na wyniki za pośrednictwem powiązania budżetu z priorytetami strategii „Europa 2020” powinno jednak towarzyszyć następnie rozszerzenie na kolejne istotne obszary, tak aby ocena zadaniowości budżetu UE i jego ukierunkowania na wyniki mogła być całościowa i kompleksowa (należy poświęcić uwagę np. zaleceniom dla poszczególnych państw) i zgodna ze wskaźnikami wynikającymi z realizacji semestru europejskiego.

3.8. EKES zaleca, by w ramach rozważań dotyczących funkcjonowania budżetu UE przeanalizowano także kwestię niedoskonałości rynku, na której usuwanie należałoby przeznaczyć środki z budżetu UE; przejawy niedoskonałości rynku to np. asymetria informacji czy sposób komercyjnej oceny wskaźnika rentowności przez instytucje finansowe, który uniemożliwia finansowanie pewnych typów projektów, ponieważ nie są brane pod uwagę określone pozytywne warunki zewnętrzne i szersze korzyści społeczne – nieistotne w poszczególnych przypadkach komercyjnych, ale mające znaczenie w kontekście wsparcia pokrywanego ze środków UE.

3.9. EKES zgadza się z potrzebą zasadniczej poprawy zarządzania dzielonego między organami i instytucjami UE (przede wszystkim Komisją Europejską) i państwami członkowskimi. 76 % wszystkich wydatków budżetowych UE jest przydzielana za pośrednictwem zarządzania dzielonego. Im lepiej państwa członkowskie będą realizować krajowe określone ilościowo cele strategii „Europa 2020”, im bardziej budżet UE będzie powiązany z celami strategii „Europa 2020” i im lepiej cele te będą odzwierciedlać rzeczywiste potrzeby ekonomiczne, społeczne, terytorialne czy środowiskowe UE, tym bardziej otoczenie należytego zarządzania finansami będzie sprzyjać bezproblemowym relacjom między Komisją Europejską a państwami członkowskimi.

3.10. EKES uważa, że istotnym przejawem wzmocnienia budżetowania zadaniowego UE ukierunkowanego na wyniki jest położenie nacisku na większe wykorzystywanie instrumentów inżynierii finansowej lub innowacyjnych instrumentów finansowych, których charakter zasadniczo zmienia sposób wykorzystywania środków publicznych UE i oczekiwania, jakie z nimi się wiążą. Mimo niewątpliwego potencjału instrumentów inżynierii finansowej w przybliżeniu tylko 65 % tych środków odnoszących się do lat 2007–2013 dotarło do beneficjentów końcowych (reszta środków została tylko niejako zatrzymana w instrumentach inżynierii finansowej, aby formalnie udokumentować ich wyczerpanie). Kwestia ta jeszcze zyska na znaczeniu po 2020 r., także w związku z potrzebą zwiększenia komplementarności z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS), i jest podstawowym strategicznym elementem, który należy wziąć pod uwagę, określając przeznaczenie wspólnych unijnych środków budżetowych począwszy od roku 2021.

3.11. EKES jest przy tym zdania, że wyraźniejsza zadaniowość i ukierunkowanie na wyniki nie oznacza oczywiście niedoceniań zasad prawa i postępowania administracyjnego. Nacisk położony na zgodność z zasadami prawnymi i administracyjnymi nie może być zepchnięty na drugi plan. W związku z tym, że wskaźnik poziomu błędów dotyczy wszystkich przypadków, w których środki finansowe nie powinny być zostać wypłacone ze względu na ich niewykorzystanie zgodnie z zasadami, automatycznie zakłada się, że zasady te są prawidłowe i że same w sobie nie zawierają wewnętrznych sprzeczności czy elementów niepożądanych. Dlatego postępowanie zgodne z regułami należytego zarządzania finansami powinno obejmować sprawdzenie wpływu tych zasad regulacyjnych, aby ocenić ich kompatybilność i zgodność z potrzebami i celami UE <sup>(8)</sup>.

3.12. EKES zgadza się, że praktyka związana z wykorzystywaniem budżetu UE jest bardzo skomplikowana. Do spełnienia wymagań należytego zarządzania finansami przyczyni się także wsparcie aktualnych wysiłków mających na celu uproszczenie wszystkich działań związanych z budżetem UE, dotyczących zarówno spraw proceduralnych, jak i merytorycznych; wysiłki związane z upraszczaniem mogłyby przyjąć formę obniżenia nadmiernego obciążenia administracyjnego i ograniczenia praktyk nadmiernie rygorystycznego wdrażania w poszczególnych państwach członkowskich.

<sup>(8)</sup> Np. za pośrednictwem oceny wpływu regulacji (*Regulatory Impact Assessment* – RIA), ponieważ stanowi ona bardzo skuteczny instrument w osiąganiu rzeczywiście należytego zarządzania finansami.

3.13. EKES uważa, że propozycje wymienione w całym punkcie 3 niniejszej opinii, prowadzące do ostatecznych wniosków i zaleceń (punkt 1), stanowią kluczowe rozważania koncepcyjne na temat przyszłej polityki budżetowej UE, które można po części wykorzystać w kontekście *przeglądu śródkresowego* wieloletnich ram finansowych 2014–2020, lecz których pełne włączenie do zasad budżetowych będzie możliwe dopiero od 2021 r. Koncepcja perspektyw i potrzebnych reform dotyczących budżetu i wieloletnich ram finansowych po roku 2020 może opierać się na niedawnych opiniach EKES-u dotyczących tego zagadnienia i do nich nawiązywać<sup>(9)</sup>.

Bruksela, 19 października 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(9)</sup> Zob. na przykład następujące opinie EKES-u: *Przegląd budżetu UE* (2011), Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 75, *Budżet 2014–2020* (2012), Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 32, *Ukończenie tworzenia UGW/opodatkowanie* (2014), Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24, *Przegląd zarządzania gospodarczego* (2015), Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33, *Realizacja UGW – następna europejska kadencja* (2012), Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, *Ukończenie UGW: filar polityczny* (2015), Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8, *Wyjść poza PKB/wskaźniki uzupełniające* (2012), Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14, *Podatek od transakcji finansowych* (2012), Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 55, *Wzmocniona współpraca w dziedzinie podatku od transakcji finansowych* (2013), Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 36, a *Program na okres 2014–2020 (FISCUS)*, (2012), Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 48.