

I. Spis treści/ Struktura

1. **Jednolity rynek wzmacniający konkurencyjność Europy**
2. **Energia jako czynnik wzrostu**
3. **Europejski rynek pracy oparty na wiedzy, mobilności i efektywności**
4. **Polityka spójności i budżet UE wspierające rozwój i konkurencyjność**

II. Wstęp

Polska prezydencja rozpoczyna się w ciągle bardzo trudnym dla Unii Europejskiej czasie. Kraje członkowskie borykają się z konsekwencjami kryzysu finansowego, który niezwykle dotkliwie udowodnił, iż brak reform strukturalnych może pociągać za sobą głęboką destabilizację pozornie silnych gospodarek. Europejski Mechanizm Stabilizacyjny uzgodniony w maju 2010 r., czy pakt „Euro-plus” podpisany w marcu 2011 r., który wzmacnia mechanizmy koordynacji polityk gospodarczych uczestniczących w nim państw, są niewystarczającą reakcją na te problemy - rządy państw członkowskich nie mogą ograniczyć się do tworzenia mechanizmów stabilizacyjnych, zabezpieczających strefę Euro przed negatywnymi skutkami **excessive macroeconomic imbalances**. W obliczu coraz silniejszej konkurencji globalnej Unia Europejska musi w pełni wykorzystywać potencjał tkwiący w rynku wewnętrznym, współtworzonym przez 500 mln obywateli i ponad 21 mln przedsiębiorstw

Ten rynek to liczne korzyści – Komisja Europejska szacuje, iż jego funkcjonowanie przyczynia się do wzrostu dobrobytu obywateli o 240 mld Euro rocznie, w porównaniu do scenariusza bez jednolitego rynku, jednak nie wszyscy mają do nich dostęp.

Przedsiębiorcy stale apelują o usuwanie barier, które ograniczają swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału, a tym samym nie pozwalają w pełni korzystać z wizjonerskiego projektu integracji gospodarczej zapoczątkowanego w 1957r. Paradoksalnie, trudna dziś sytuacja gospodarki europejskiej może być wyjątkową szansą na zmiany, na które przedsiębiorcy czekają i o które zabiegają.

Polska Prezydencja, pierwsza w historii naszego członkostwa w Unii Europejskiej, musi być pragmatyczna i skuteczna w realizacji celów UE. Miarą tego pragmatyzmu i skuteczności nie powinny być nowe hasła i idee, ale konsekwentne dążenie do pogłębienia integracji i wzmacniania wewnętrznego rynku. Świadomość, iż zmiany są potrzebne jest obecna w instytucjach europejskich – świadczy o tym plan naprawy rynku wewnętrznego: Single Market Act, przygotowany przez Komisję Europejską. Do podobnego myślenia trzeba nakłonić rządy państw członkowskich i – przede wszystkim – obywateli UE, którzy muszą rozumieć tak wyzwania stojące przez Unią Europejską i jej gospodarką jak i korzyści, które przynosi im integracja. Unia Europejska potrzebuje ich determinacji, aby wdrożyć dyskutowane obecnie reformy i zlikwidować bariery hamujące rozwój przedsiębiorstw i gospodarki Europejskiej. Dlatego w okresie polskiej prezydencji potrzebna jest debata o korzyściach i kosztach integracji dla poszczególnych państw członkowskich i obywateli oraz konsekwencjach zaniechania niezbędnych reform. W tej debacie przedsiębiorcy i ich opinie oraz potrzeby powinny zajmować kluczowe miejsce.

III. Priorytety na polską prezydencję

1. Jednolity rynek wzmacniający konkurencyjność Europy

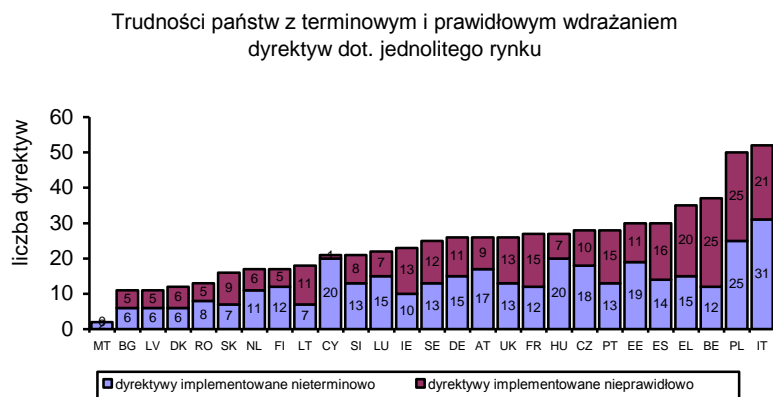
Dążenie do stworzenia przestrzeni gospodarczej zbliżonej pod względem charakteru i warunków do obszaru jednego państwa ma głębokie uzasadnienie ekonomiczne. Liberalizacja przepływu sprzyja bowiem wzrostowi konkurencji, większe możliwości alokacji zasobów powodują ich efektywniejsze wykorzystanie i specjalizację, a skala rynku pozwala na rozwój jego uczestników i zmniejszanie kosztów. Wspólna przestrzeń gospodarcza służy interesom zarówno producentów, jak i konsumentów korzystających na obniżce cen, poprawie jakości oraz większym wyborze. Jednolity rynek jest więc kluczowym obszarem mogącym zapewnić stały wzrost konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz wyższy standard życia obywateli Unii Europejskiej.

Dziś państwa członkowskie nie wykorzystują jego potencjału. Przez ostatnie 20 lat nie udało się zagwarantować pełnej swobody przepływu usług, osób, kapitału i towarów. Na realizację czeka w szczególności jednolity rynek usług, którego usprawnienie miało się dokonać dzięki tzw. dyrektywie usługowej przyjętej w 2006 r. Tymczasem, chociaż usługi generują ponad 2/3 unijnego PKB, jedynie 20% ma wymiar trans-graniczny. Recepta na poprawę sytuacji i urzeczywistnienie idei jednolitego rynku jest znana - usprawnienia proponowano wielokrotnie. Ostatnim przykładem „planu naprawczego” jest Akt o Jednolitym Rynku. To jednak od determinacji państw członkowskich, a także aktywności polskiej prezydencji zależy, które z nich i jak szybko zostaną wprowadzone w życie.

Akt o Jednolitym Rynku nie stanie się sukcesem, jeśli regulacje przyjmowane lub modyfikowane w jego ramach, nie będą odzwierciedlać potrzeb i postulatów przedsiębiorców. Regulacje pociągające za sobą nieuzasadniony wzrost kosztów dla biznesu, czy dodatkowe lub nadmierne obciążenia administracyjne, które nie będą tworzyć przyjaznego otoczenia dla prowadzenia działalności gospodarczej, mogą stać się hamulcem rozwoju UE.

Drugim warunkiem koniecznym do osiągnięcia jednolitego rynku jest terminowa i prawidłowa implementacja przepisów wspólnotowych. Ich spójne stosowanie we wszystkich państwach członkowskich jest podstawowym wyznacznikiem konkurencyjności Unii Europejskiej wobec reszty świata. Każde państwo członkowskie powinno zatem wziąć odpowiedzialność za wspólnotową legislację oraz zapewnić jej wdrożenie na czas i w sposób, który gwarantuje jednakowe prawa i obowiązki uczestników jednolitego rynku. Zaniechania w tym obszarze: opóźnienia we wdrożeniu regulacji do porządków krajowych czy przyjmowanie w jednych państwach rozwiązań prawnych, które nie obowiązują w innych państwach członkowskich, prowadzą do ograniczeń praw obywateli i przedsiębiorstw oraz utrudniają handel wewnątrz Unii Europejskiej.

Tytuł: Trudności państw członkowskich UE z terminowym i prawidłowym wdrażaniem dyrektyw dotyczących jednolitego rynku

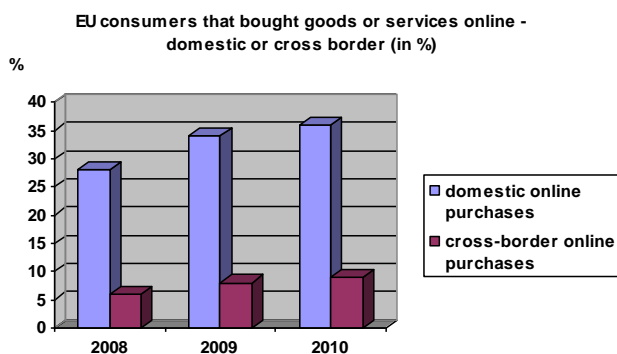


Źródło: Internal Market Scoreboard, Komisja Europejska, marzec 2011

Państwa członkowskie muszą kontynuować wysiłki, które mają prowadzić do zmniejszenia deficytu transpozycji dyrektyw dotyczących jednolitego rynku poniżej poziomu 1%. Dziś ten cel realizuje 20 państw. Musi się równocześnie poprawić jakość transpozycji dyrektyw - Komisja Europejska wciąż odnotowuje ponad 1000 przypadków nieprawidłowej implementacji przepisów unijnych¹.

Spośród propozycji zawartych w Akcie o Jednolitym Rynku szczególnie istotna jest konsekwentna likwidacja barier w obszarze e-commerce, które ograniczają korzyści z rynku wewnętrznego dla firm i obywateli. Szacuje się, że średnio ponad 60% transgranicznych zamówień złożonych przez konsumentów w Europie w drodze elektronicznej nie może być zrealizowanych w wyniku istniejących barier związanych m.in. z fragmentacją prawną w obszarze praw konsumenta, podatków VAT oraz elektronicznych płatności².

Tytuł: Zakupy dokonywane w drodze elektronicznej przez konsumentów w UE – krajowe oraz transgraniczne



Źródło: Consumer Scoreboard, Komisja Europejska, marzec 2011

Niski potencjał gospodarki internetowej to jeden z przejawów słabego wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych. W dziedzinie, która jest kluczowa z punktu

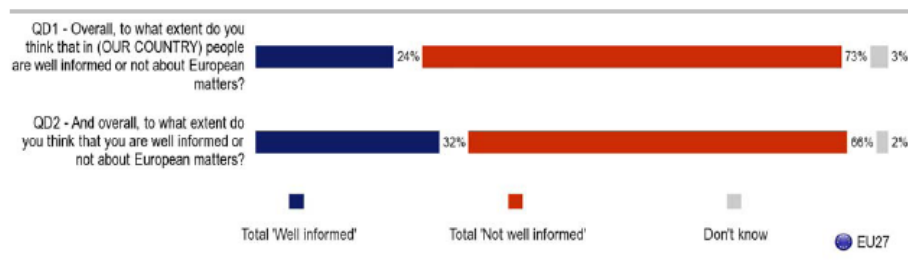
¹ Internal Market Scoreboard, Marzec 2011

² 5th Consumer Scoreboard, Marzec 2011

widzenia konkurencyjności współczesnej gospodarki, Unia Europejska nie może pozostawać w tyle za innymi regionami świata - z Europy pochodzi tylko jedna z dziewięciu firm TIK wymienionych na liście 500 najlepszych przedsiębiorstw świata opublikowanej przez Financial Times oraz tylko cztery z 54 najczęściej odwiedzanych w Europie stron internetowych. Rozszerzenie jednolitego rynku o kolejne obszary związane z gospodarką cyfrową oraz innowacjami w obszarze TIK zwieliokrotnią korzyści dla wszystkich jego uczestników. Inicjatywy w tym zakresie nie mogą jednak prowadzić do obniżenia pozycji konkurencyjnej europejskich przedsiębiorstw, a ekonomiczne korzyści z ich wdrożenia muszą zawsze przewyższać koszty.

Wspólny rynek powstał z myślą o dobrobycie mieszkańców Europy. Niestety wiedza obywateli UE na temat praw i korzyści z wynikających z integracji jest bardzo niska - blisko 70% mieszkańców Europy przyznaje, że nie czuje się dobrze poinformowana w sprawach europejskich. Ten problem w mniejszym, ale wciąż w zbyt dużym stopniu dotyczy również przedsiębiorców.

Tytuł: Jak obywatele UE oceniają swoją wiedzę dotyczącą spraw europejskich



Źródło: Standard Eurobarometr 74, Autumn 2010

Reformom przepisów i zasad obowiązujących na jednolitym rynku musi towarzyszyć poprawa dostępu wszystkich uczestników - 500 mln obywateli oraz 21 mln przedsiębiorstw - do rzetelnej i pełnej informacji o prawach i korzyściach jakie gwarantuje im członkostwo w Unii Europejskiej i uczestnictwo we wspólnym rynku.

Co należy zrobić:

1) Poprawić jakość przepisów prawa regulujących funkcjonowanie jednolitego rynku

- Zwiększyć rolę i jakość ocen skutków i kosztów regulacji w procesie stanowienia prawa wspólnotowego;
- Rozszerzyć obowiązek przygotowywania ocen skutków i kosztów regulacji na poprawki lub propozycje zgłaszane przez członków Parlamentu Europejskiego;
- Wprowadzić obowiązek dokonywania oceny skutków regulacji ex post.

2) Poprawić jakość wdrażania przepisów prawa regulujących funkcjonowanie jednolitego rynku

Szczególną rolę w procesie egzekwowania prawa europejskiego ma Komisja Europejska, która realizując funkcję „strażnika traktatów” powinna:

- Systematycznie monitorować wdrażanie przez kraje członkowskie dyrektyw mających wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku;
- Stosować "wzajemną ocenę państw", wykorzystaną przy wdrażaniu dyrektywy usługowej do wszystkich dyrektyw mających wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku;
- Poprawić współpracę z Parlamentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej poprzez częstsze informowanie obu instytucji o etapach i wynikach implementacji dyrektyw mających wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku;
- Szeroko wykorzystywać tabele wyników rynku wewnętrznego, które porównują sytuację państw członkowskich w zakresie wdrażania i przestrzegania przepisów dotyczących jednolitego rynku;
- Częściej inicjować postępowania w sprawie nieprawidłowego lub opóźnianego wdrażania dyrektyw mających wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku;
- Promować i zachęcać do stosowania przez instytucje krajowe, regionalne i lokalne systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI), w celu poprawnego wdrażania i stosowania dyrektyw mających wpływ na funkcjonowanie jednolitego rynku.

3) Redukować bariery handlu trans-granicznego

- Wprowadzić uproszczenia dla trans-granicznych transakcji detalicznych, w tym elektronicznych, poprzez:
 - pełną harmonizację przepisów dotyczących ochrony praw konsumenta na jednolitym rynku;
 - ustanowienie opcjonalnego instrumentu europejskiego prawa umów dla konsumentów;
 - utworzenie jednego systemu ADR dla transakcji e-commerce w Unii Europejskiej, do rozwiązywania sporów z konsumentami, obejmującego wszystkie kraje członkowskie;
 - uproszczenie przepisów o VAT;
 - zapewnienie wzajemnego uznawania identyfikacji elektronicznej i uwierzytelnienia elektronicznego w całej UE, m.in. poprzez przegląd dyrektywy w sprawie podpisów elektronicznych.

4) Ułatwiać dostęp obywateli, w tym przedsiębiorców, do rzetelnej wiedzy o możliwościach i warunkach związanych z uczestnictwem w jednolitym rynku

- Wdrożyć, zgodnie z założeniami dyrektywy usługowej, we wszystkich państwach członkowskich pojedyncze punkty kontaktowe (PSC), które mają stać się miejscem dopełniania w drodze elektronicznej wszelkich procedur związanych z podejmowaniem i wykonywaniem działalności usługowej na jednolitym rynku;
- Tworzyć nowe platformy komunikacji, takie jak Forum Jednolitego Rynku (Single Market Forum SIMFO), które przybliżają obywatelom zasady i reguły funkcjonowania na jednolitym rynku;

- Promować stosowanie internetowej sieci SOLVIT, która umożliwi rozwiązywanie problemów wynikających z niewłaściwego stosowania prawa UE przez władze publiczne państw członkowskich UE.

2. Energia jako czynnik wzrostu

W okresie głębokich społecznych i ekonomicznych przeobrażeń światowej gospodarki, szybkiego wzrostu ludności świata, narastającej konkurencji o surowce energetyczne oraz zagrożenia zmianami klimatu, polityka energetyczna Unii Europejskiej musi być zarówno odpowiedzią na potrzebę bezpieczeństwa energetycznego jak i motorem budowy zielonej i konkurencyjnej gospodarki.

Polska jest dowodem na to, że możliwe jest połączenie wzrostu gospodarczego i ograniczenia emisji: nasza gospodarka jest dziś bardziej wydajna i odporna na kryzysy niż była 20 lat temu, a emisja CO₂ niższa o ok. 30 procent.

O ile jednak przeobrażenia polskiej gospodarki były sterowane głównie czynnikami rynkowymi, to obecne przejście EU do gospodarki niskoemisyjnej jest wymuszane decyzjami administracyjnymi. W takim przypadku, jeśli regulacje nie są systematycznie weryfikowane, istnieje ryzyko że ich efekty będą odmienne od założonych: mogą doprowadzić do wzrostu ubóstwa energetycznego oraz osłabienia jej pozycji konkurencyjnej, ucieczki przemysłu i miejsc pracy do krajów nie objętych podobnymi regulacjami, a w konsekwencji dezindustrializacji Europy.

Głównym celem europejskiej polityki klimatycznej, energetycznej i przemysłowej powinno więc być znalezienie realistycznych i efektywnych kosztowo dróg osiągnięcia ambitnych założeń, przedstawionych w grudniu 2008 r. w Pakiecie Klimatyczno-Energetycznym 3*20% oraz w marcu 2011 r. w Planie działania prowadzącym do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050, budowa wspólnego rynku energii ma poziomie regulacji i infrastruktury oraz zawarcie globalnego porozumienia klimatycznego.

Nakłady potrzebne do realizacji celów redukcyjnych Komisja szacuje na 270 mld euro rocznie, do 2050 roku. Większość kosztów poniosą przedsiębiorcy. Przemysł europejski rozumie potrzebę takich działań, widząc w nich oprócz zagrożeń także szansę na rozwój innowacyjnych technologii i zbudowanie nowej globalnej przewagi konkurencyjnej. Jednocześnie biznes oczekuje, że Unia Europejska stworzy efektywne narzędzia umożliwiające transformację, a w sytuacji braku lub słabego globalnego porozumienia klimatycznego rozważy rewizję wewnętrznej polityki klimatyczno – energetycznej.

Co należy zrobić?

1) Wypracować spójną, horyzontalną politykę klimatyczną, energetyczną i przemysłową

- Zastąpić sterowanie zmianami poprzez zaostrzenie celów redukcyjnych zintegrowaną polityką, która tworzy stabilne zachęty do inwestycji niskoemisyjnych;
- Ograniczyć liczbę nowych instrumentów na rzecz efektywnej implementacji już istniejących poprzez ich systematyczną i wszechstronną weryfikację;

- Wprowadzić zasadę sporządzania oceny skutków regulacji nie tylko na poziomie UE, ale także krajów członkowskich, regionów i sektorów i na tej podstawie budować rekomendacje;
- Przedstawiać transparentne prognozy wzrostu cen energii, aby umożliwić odbiorcom końcowym świadome podejmowanie decyzji dostosowawczych;
- Dopuścić elastyczne rozwiązanie, które pozwalałyby krajom członkowskim na wybór efektywnych kosztowo dróg redukcji emisji, ograniczały przenoszenie przemysłu poza granice UE i lepiej zabezpieczały konkurencyjność europejskiego biznesu.

2) Zapewnić dostępną cenowo i niskoemisyjną energię poprzez maksymalne wykorzystanie potencjału poprawy efektywności energetycznej i rozwój zielonych technologii.

- Włączyć kryterium efektywności energetycznej także do polityki przemysłowej, transportowej, rozwoju regionalnego i finansowej, tak, aby konieczne działania objęły wszystkie sektory gospodarki publicznej i prywatnej. Mimo oczywistych korzyści, w Europie nie podejmuje się powszechnych działań podnoszących wydajność energetyczną³;
- Zagwarantować w budżecie UE źródła finansowania rozwoju technologii niskoemisyjnych, energooszczędnych, zwiększających efektywność wytwarzania i przesyłania energii elektrycznej, w tym w szczególności wysokosprawną kogenerację oraz zielone ciepło wsparcie;
- Budować wśród konsumentów na poziomie europejskim i krajowym świadomość potrzeby oszczędzania energii poprzez kampanie społeczne oraz etykietowanie produktów (etykiety efektywności energetycznej na urządzeniach gospodarstwa domowego, europejskie oznakowania ekologiczne).

3) Poprawić bezpieczeństwo energetyczne UE poprzez rzeczywistą realizację idei wspólnego rynku energii.

- Zastąpić bilateralne stosunki z krajami dostawcami surowców energetycznych i krajami tranzytowymi europejską zewnętrzną polityką energetyczną. W interesie UE leży tworzenie zachęt do zróżnicowania źródeł dostaw energii;
- Rozbudować infrastrukturę energetyczną - połączeń transgranicznych oraz inteligentne sieci elektroenergetyczne;
- Rozwijać regionalne rynki energii m.in. w ramach Grupy Wyszehradzkiej oraz w basenie Morza Bałtyckiego. Poza zapewnieniem bezpieczeństwa dostaw, integracja sieci pozwoliłaby na optymalizację miksu energetycznego na szczeblu UE, na lepsze

³ KOM(2011) 109 wersja ostateczna, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego i Komitetu Regionów „Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 r.”

rozlokowanie i wykorzystanie źródeł odnawialnych, a tym samym na relatywne obniżenia tego składnika kosztów energii;

- Wspierać środkami publicznymi te projekty infrastrukturalne, które są kluczowe dla bezpieczeństwa europejskiego, a jednocześnie nie gwarantują w oczekiwanym czasie zwrotu nakładów;
- Skrócić **na poziomie państw członkowskich i UE** czas udzielania pozwoleń na realizację inwestycji sieciowych;
- Promować wykorzystanie lokalnych surowców energetycznych, zarówno odnawialnych jak i kopalnych oraz kontynuować pracę nad wykorzystaniem energii jądrowej oraz potencjału gazu ze źródeł niekonwencjonalnych.

3. Europejski rynek pracy oparty na wiedzy, mobilności i efektywności

W okresie ostatnich kilkudziesięciu lat czynniki demograficzne bardzo wyraźnie wpływały na europejskie rynki pracy, a w nadchodzącym czasie zmiany te będą się jeszcze nasilać. Według badań Banku Światowego do roku 2025 liczba osób aktywnych zawodowo w krajach rozwiniętych o wysokim dochodzie spadnie o około 20 milionów, zaś liczba osób aktywnych zawodowo w krajach rozwijających się wzrośnie o prawie miliard. Za kolejne 25 lat liczba ludności w wieku produkcyjnym w UE zmniejszy się o ponad 25 mln, a w ciągu dwóch dekad zabraknie dwudziestu milionów wykwalifikowanych pracowników – zwłaszcza w dziedzinie inżynierii i technologii komputerowych. Tymczasem w UE pracuje zaledwie dwie trzecie osób czynnych zawodowo, podczas gdy w USA i Japonii wskaźnik ten wynosi ponad 70%. Z uwagi na wysokie koszty pracy, zbyt rygorystyczne i skomplikowane procedury pozyskania pozwolenia na pobyt, czy problemy w uznawalności dyplomów, do Unii przybywa niespełna 5,5% wykwalifikowanych migrantów z krajów arabskich, podczas gdy Stany Zjednoczone lub Kanadę wybiera 54% z nich. Chcąc utrzymać konkurencyjność i zwiększyć atrakcyjność Europy jako miejsca pracy, UE musi podjąć wyzwania wynikające ze starzenia się społeczeństwa i zmniejszania się zasobów pracy.

UE powinna przede wszystkim wspierać i ułatwiać wprowadzanie przez państwa członkowskie reform rynku pracy. Reform, które będą miały na celu przyjęcie zasad modelu flexicurity, modernizację systemów ochrony socjalnej i stworzenie otoczenia prawnego, w którym firmy będą mogły tworzyć nowe, lepsze miejsca pracy. Niezbędne są również zmiany w systemach emerytalnych państw członkowskich, które wydłużą okres aktywności zawodowej obywateli UE i wpłyną na poprawę stabilności finansów publicznych państw członkowskich.

Odpowiedzią na nadchodzące zmiany demograficzne i związane z tym niedobory na rynku pracy stanowi również migracja zastępcza. Zaangażowanie globalnych zasobów pracy wydaje się dziś niezbędne dla budowania konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw i wzrostu gospodarczego w UE. Konieczne jest przyciąganie do państw członkowskich wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich, którzy swoją wiedzą i

doświadczeniem będą wzbogacić potencjał i innowacyjność Europy. To oznacza potrzebę kreowania przez Unię znacznie bardziej przyjaznej polityki imigracyjnej.

Dotychczasowe działania były niewystarczające i UE nie zrobiła postępów w kluczowych zagadnieniach w zakresie zatrudnienia. Strategia Lizbońska okazała się fiaskiem ponieważ zakładała ambitne cele bez zagwarantowania narzędzi na ich realizację. Kolejne Komunikaty KE, propagujące konieczność modernizacji rynków pracy, czy systemów emerytalnych, nie wywarły istotnego wpływu na prowadzone w krajach członkowskich reformy. Cierpi na tym również biznes, o konkurencyjności którego decyduje przede wszystkim kapitał ludzki. Dlatego niezbędne są dalsze działania, które urzeczywistnią wizję nowoczesnego, dynamicznego i mobilnego rynku pracy w UE. Rynku pracy, który zapewni zatrudnienie możliwie największej liczbie osób, dbając o wzrost kreatywności i potencjału innowacyjnego obywateli UE oraz napływających do Unii imigrantów.

Co należy zrobić?

a) Ożywić i zintensyfikować dyskusję nt. flexicurity nie tylko na poziomach krajowych, ale też na poziomie UE

- Monitorować prace nad przygotowaniem i wdrażaniem przez państwa członkowskie narodowych modeli flexicurity oraz systematycznie oceniać ich wpływ na krajowe rynki pracy
- Wznowić działania Misji KE ds. flexicurity
- Przygotować wspólne stanowisko europejskiego biznesu nt. flexicurity drugiej generacji, określającego wyzwania jakie stoją przed europejskimi rynkami pracy oraz wskazującego niezbędne działania zaradcze

b) Zwiększyć atrakcyjność Europy jako miejsca pracy i ułatwić obywatelom UE mobilność zawodową, tak aby mogli znaleźć zatrudnienie tam, gdzie zapotrzebowanie na ich kompetencje jest największe

- Zadbać o terminowe wdrożenie dyrektywy w sprawie warunków wjazdu i pobytu pracowników wysoko wykwalifikowanych będących obywatelami państw trzecich
- Wzmacniać właściwą implementację, stosowanie i przestrzeganie w praktyce dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników
- Doprowadzić do szybkiego i uwzględniającego postulaty biznesu, zakończenia prac nad dyrektywą ułatwiającą przenoszenie pracowników w ramach przedsiębiorstw wielonarodowych

c) Tworzyć ramy prawne, które zachęcą państwa członkowskie do przeprowadzania reform systemów emerytalnych uwzględniających zmiany demograficzne w Europie

- Przyjąć jednolitą metodologię określania długu publicznego w sposób pozwalający na uwzględnianie pełnych zobowiązań emerytalnych państwa – ujawnianych i ukrytych.
- Wspierać prowadzenie przez państwa członkowskie działań na rzecz wydłużenia wieku emerytalnego. Kolejny etap prac nad tematyką stabilnych i adekwatnych systemów emerytalnych w Europie powinien odzwierciedlać wyzwania związane ze

zmianami demograficznymi, wydłużaniem się średniej dalszej trwania życia oraz koniecznością powiązania tych kwestii z momentem przejścia na emeryturę.

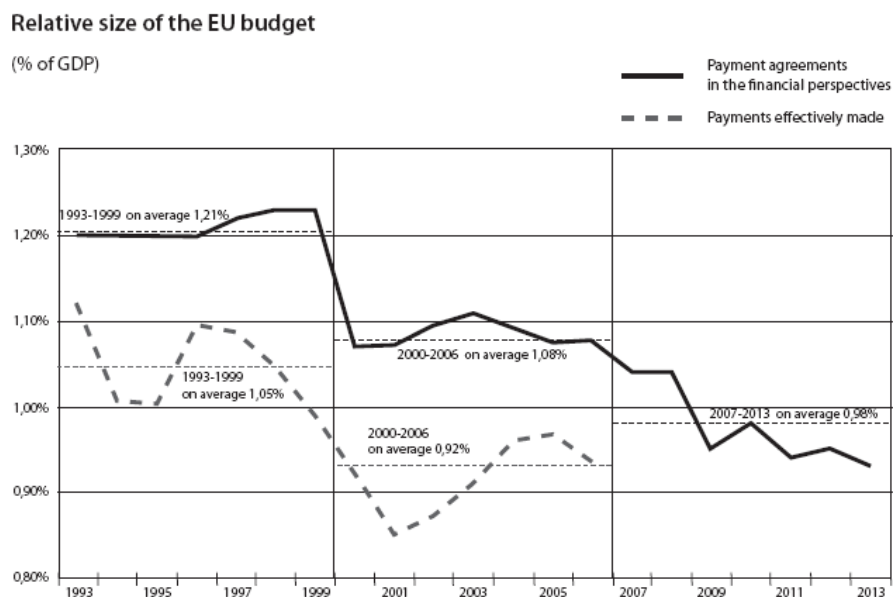
- Poprawić możliwość oceny systemów emerytalnych państw członkowskich poprzez precyzyjne zdefiniowanie danych statystycznych wykorzystywanych do tych ocen.

4. Polityka spójności i budżet UE wspierające rozwój i konkurencyjności

Przez ostatnie lata dyskusja o budżecie Unii Europejskiej i politykach, które są z niego finansowane, koncentruje się na jego wielkości oraz pozycjach netto płatników. To podejście utwierdza obywateli UE w błędnym przekonaniu, że najważniejszą korzyścią z członkostwa w UE jest dostęp do funduszy europejskich, a kosztem – składka płacona do budżetu UE. W efekcie debata o celach interwencji na poziomie europejskim i skutecznym ich osiągnięciu schodzi na dalszy plan i jest podporządkowana potrzebom negocjacji finansowych.

Tymczasem budżet unijny, dla którego maksymalny pułap określono 20 lat temu na poziomie 1,24% PNB UE, a który dziś wynosi ok. 1% PNB UE oraz realizowane w jego ramach polityki, pełnią funkcję pomocniczą w procesie integracji europejskiej. Wartością dodaną tych polityk jest stabilność i długoterminowa perspektywa inwestycji prorozwojowych. Warunkiem skuteczności zaś - uzgodniona wizja wspólnych celów lub priorytetów rozwojowych oraz zgoda co do sposobów ich osiągnięcia.

Tytuł: Wielkość budżetu UE w stosunku do PKB UE

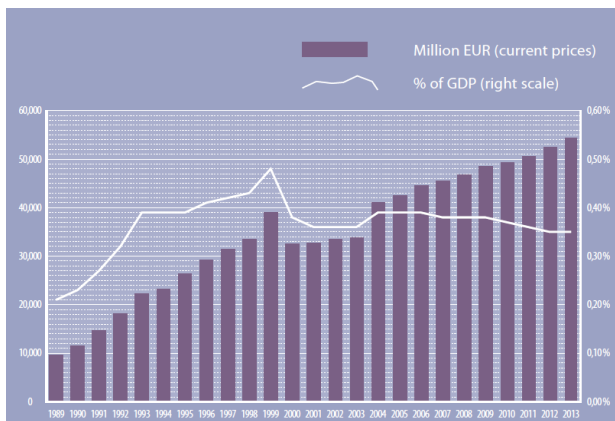


Źródło: Jarosław Pietras; *The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union*; 2008

Polityka spójności zajmuje w konstrukcji budżetu UE szczególnie istotne miejsce: jest w największym stopniu ukierunkowana na wyzwalamie potencjałów państw i regionów, które z racji relatywnie słabszej pozycji konkurencyjnej nie mogą odnosić pełnych korzyści z integracji. Jednocześnie kompleksowo wspiera wspólnie uzgodnione strategie rozwojowe, w tym Strategię Europa 2020. Polityka spójności nie może być jednak sprowadzona do

redystrybucji dochodu. Jej racją bytu jest stymulowanie rozwoju gospodarek współtworzących wspólny rynek. Jest to zadanie tym trudniejsze, że pomimo identyfikacji nowych wyzwań dla spójności, wydatki na ten obszar w stosunku do PKB UE systematycznie spadają.

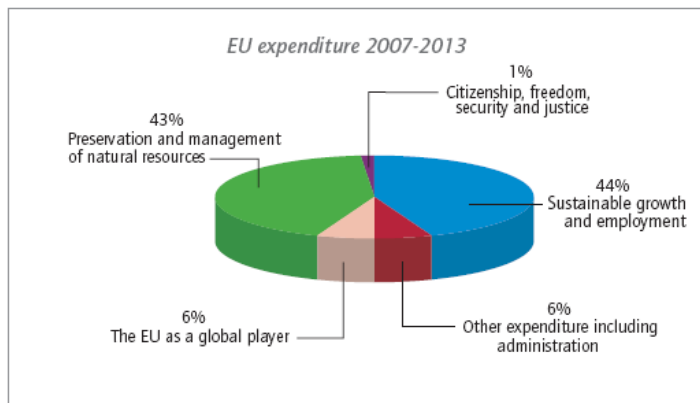
Tytuł: Dynamika wydatków na politykę spójności w latach 1989-2013



Źródło: InfoRegio Panorama, No 26, June 2010

Efektywne wykorzystanie tych ograniczonych zasobów wymaga przede wszystkim konsekwencji w wyborze priorytetów interwencji i uzgodnienia kategorii inwestycji o największej europejskiej wartości dodanej i potencjale rozwojowym. Z tymi decyzjami państwa członkowskie nie mogą czekać do ostatniej chwili - tak jak to miało miejsce w roku 1999 i 2006 - na wynik negocjacji budżetowych. Konsekwencją były dochodzące do kilku lat opóźnienia w uruchomieniu zaplanowanych w kolejnych perspektywach finansowych programów operacyjnych. Zgoda co do priorytetów miałaby też niewątpliwie pozytywny wpływ na racjonalizację dyskusji o budżecie. Z tego punktu widzenia sprawna organizacja procesu negocjacji budżetu UE i polityk z niego finansowanych oraz szybkie ustalenie ram, w których powinny zawrzeć się projektowane przez państwa członkowskie strategie rozwojowe to warunek wyjściowy większej efektywności interwencji europejskiej.

Tytuł: Główne kategorie wydatków w budżecie UE na lata 2007-2013



Źródło: Investing in common future. The budget of the European Union, Komisja Europejska 2007

Ambitne i adekwatne do wyzwań cele oraz odpowiadający im budżet nie gwarantują jednak sukcesu. Równie ważne jest zbudowanie takich instytucji - prawnych i administracyjnych, które pozwolą te cele realizować. Dobra organizacja systemu wdrażania w pierwszym rządzie na poziomie europejskim, w drugim na krajowym i regionalnym to także istotny warunek efektywnego wykorzystanie środków europejskich. Obecny system pozostaje zdominowany przez problemy proceduralne i finansowe, których symbolem jest skrupulatnie odnotowywana przez instytucje kontrolne liczba nieprawidłowości w projektach finansowanych z funduszy europejskich. O politykach „budżetowych” mówi się, że wyróżnia je „audit driven implementetion”. Nie cele i skuteczność jest więc ważna, ale zgodność z licznymi regułami i interpretacjami, także tymi wydawanymi ex post. Ten problem wydaje się dotyczyć w największym stopniu polityki spójności, która pomimo realizowanych uproszczeń, jest wciąż obudowana biurokratycznymi zasadami i ukierunkowana na zgodność proceduralną. Przykładem jest uwaga jaką instytucje unijne i krajowe poświęcają na rozdział zakresu interwencji pomiędzy funduszami lub programami operacyjnymi, często kosztem integralności przedsięwzięć. W konsekwencji, wśród państw wdrażających programy wsparcia popularna strategia to „play it safe”. Innowacyjne rozwiązania, nawet jeśli mogą przynieść dużą wartość dodaną, są z punktu widzenia reguł finansowych zbyt ryzykowne.

Co należy zrobić?

a) Pogłębić i uwiarygodnić debatę o korzyściach i kosztach polityk współfinansowanych z budżetu UE oraz powiązać ją z oceną korzyści i kosztów z członkostwa w UE

- Wypracować standardy ewaluacji polityk współfinansowanych z budżetu UE tak aby zapewnić ich wysoką jakość merytoryczną i przekrojowy charakter (m.in. umożliwić porównania pomiędzy regionami i państwami);
- Stworzyć platformę komunikacyjną dla obywateli UE nt. korzyści i kosztów polityki spójności oraz pozostałych polityk budżetowych oraz korzyści i kosztów z członkostwa w UE poszczególnych gospodarek umożliwiającą aktywne pozyskiwanie informacji oraz wymianę doświadczeń i opinii w tym obszarze;

b) Skoncentrować interwencję europejską w ramach polityki spójności i polityki rolnej, na obszarach o największym potencjale rozwojowym

- Powiązać cele polityki spójności ze Strategią Rozwoju Europa 2020;
- Rozpocząć szeroką debatę nt. priorytetowych obszarów interwencji w ramach polityki spójności na poziomie europejskim i krajowym;
- Zwiększyć finansowanie projektów i inwestycji podnoszących konkurencyjność i innowacyjność gospodarek regionalnych, krajowych i europejskiej;
- Zwiększyć koordynację pomiędzy poszczególnymi politykami, w tym zwłaszcza polityką spójności i rolną oraz instrumentami finansowymi (EFS, EFRR, FS) poprzez zintegrowane podejście do programowania;

- Wzmocnić wymiar terytorialny polityki spójności: interwencja funduszy powinna zostać ukierunkowana na odblokowanie i wykorzystanie potencjałów rozwojowych regionów UE;

c) Wypracować szczegółowe propozycje dotyczące mechanizmów pro-efektywnościowych dla programów i projektów realizowanych w ramach polityki spójności

- Przedstawić szczegółowe propozycje (scenariusze) dotyczące podejścia do wdrażania projektów współfinansowanych z funduszy europejskich opartego o rezultaty
- Dostosować system sprawozdawczości i kontroli do wdrażania projektów współfinansowanych z funduszy europejskich opartego o rezultaty
- Przedstawić szczegółowe propozycje (scenariusze) dotyczące warunkowości na poziomie strukturalnym i programów wsparcia oraz projektów, przy czym mechanizmy warunkowości muszą dotyczyć obszaru interwencji polityki spójności;
- Zagwarantować powiązanie mechanizmów pro-efektywnościowych w relacjach państwo członkowskie – Komisja Europejska z odpowiednimi mechanizmami w relacjach instytucja zarządzająca – beneficjent;
- Wzmocnić zasadę partnerstwa, w tym przede wszystkim zapewnić faktyczny udział partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w decyzjach o priorytetach, kształcie i zasadach polityki spójności oraz pozostałych polityk budżetowych.

d) Usprawnić system wdrażania polityki spójności

- Wypracować krajowe benchmarki efektywności instytucji uczestniczących w systemie wdrażania
- Dostosować system programowania do potrzeb państw członkowskich, np. poprzez wielo-funduszowe programy operacyjne
- Zagwarantować elastyczność systemu wdrażania programów wsparcia, zwłaszcza w zakresie wyboru metod i sposobów osiągania celów ustalonych na poziomie europejskim
- Zrealizować w praktyce zasadę, iż reguły kwalifikowalności wydatków są ustalane i kontrolowane na poziomie krajowym.