EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.6.28.
COM(2017) 358 final

VITAANYAG

AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYEINEK JÖVŐJÉRŐL

Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről

1. AZ EURÓPAI INTEGRÁCIÓ FINANSZÍROZÁSA: AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYEINEK ALAKULÁSA

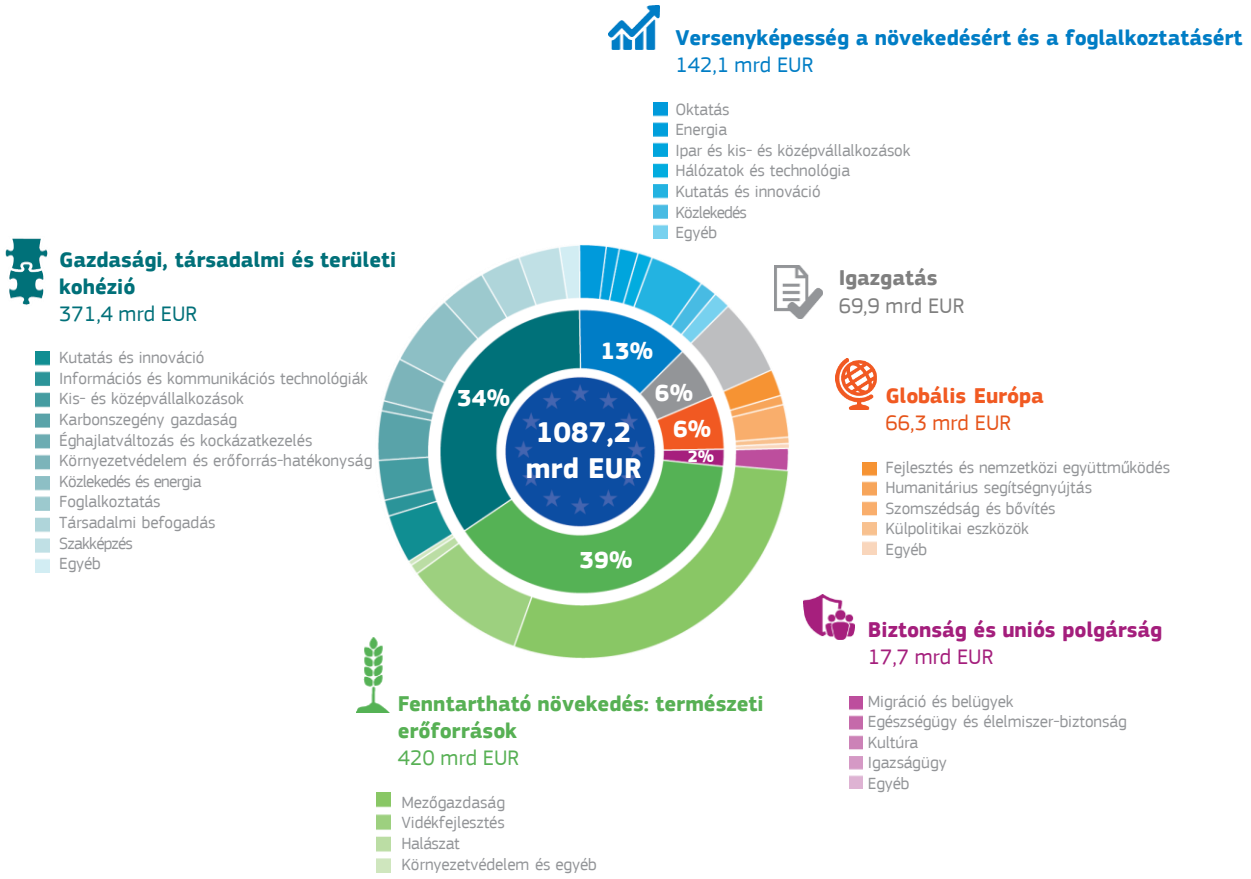
Az uniós költségvetés segít megvalósítani az európaiak számára fontos dolgokat. A források uniós szintű összevonásával a tagállamok jobb eredményeket tudnak elérni, amire egyedül nem lennének képesek. A nemzeti költségvetésekkel, valamint a jogalkotási és szabályozási eszközök széles skálájával együtt az uniós költségvetés támogatja a közös célkitűzéseket, és segít legyőzni a közös kihívásokat.

Az első jelentős közös politika, azaz a mezőgazdasági politika 1960-as évekbeli létrehozása óta az uniós költségvetés – az Európai Unió építésével párhuzamosan – fokozatosan változott.

A 80-as és 90-es években a tagállamok és az Európai Parlament az Unió alapszerződéseinek módosítása révén kiterjesztette az uniós kompetenciák körét. Felismerve az új egységes piac támogatásának szükségességét, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió elősegítése érdekében növelték a strukturális alapokon keresztül rendelkezésre álló forrásokat. Ezzel párhuzamosan az EU kibővítette szerepét az olyan területeken is, mint például a közlekedés, űrkutatás, egészségügy, oktatás és kultúra, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, kutatás, igazságügyi együttműködés és külpolitika.

Az uniós költségvetésből finanszírozott területek (2014–2020)

(milliárd EUR-ban kifejezve)



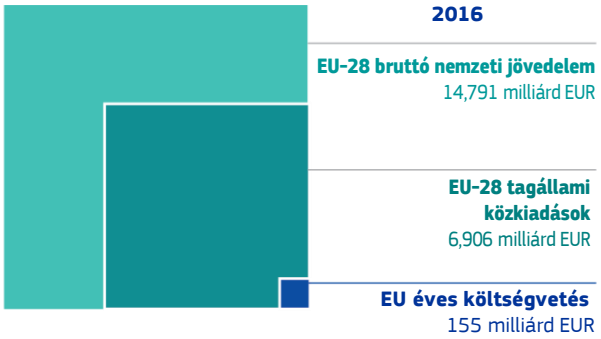
Megjegyzés: Kötelezettségvállalások, 2018-nak megfelelően kiigazítva

Forrás: Európai Bizottság

2000 óta az uniós költségvetést az eltérő társadalmi-gazdasági helyzetű 13 új tagállam csatlakozása, valamint a foglalkoztatás és a növekedés támogatására irányuló egymást követő uniós stratégiák alakították. Az uniós költségvetés igazodott az Uniónak – éghajlatváltozás elleni küzdelem egyik vezetőjeként, valamint a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztési támogatás legnagyobb donorjaként – a nemzetközi téren betöltött egyre nagyobb szerepéhez.

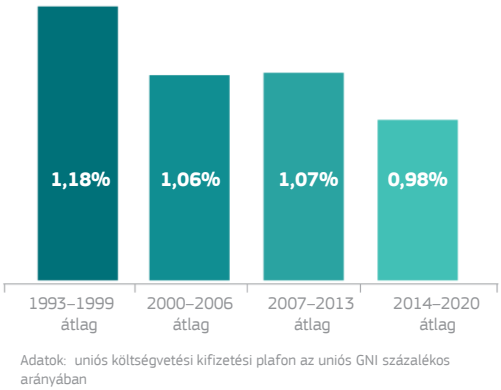
Mindazonáltal az uniós költségvetés továbbra is csak kis részét képezi az európai unióbeli teljes közkiadásoknak: az európai unióbeli jövedelem kevesebb mint 1%-át és az európai unióbeli közkiadások körülbelül 2%-át képviseli. Ez a részesedés idővel csökkent.

Az uniós költségvetés összevetve az európai unióbeli teljes jövedelemmel és közkiadásokkal



Forrás: Európai Bizottság

Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékos arányában

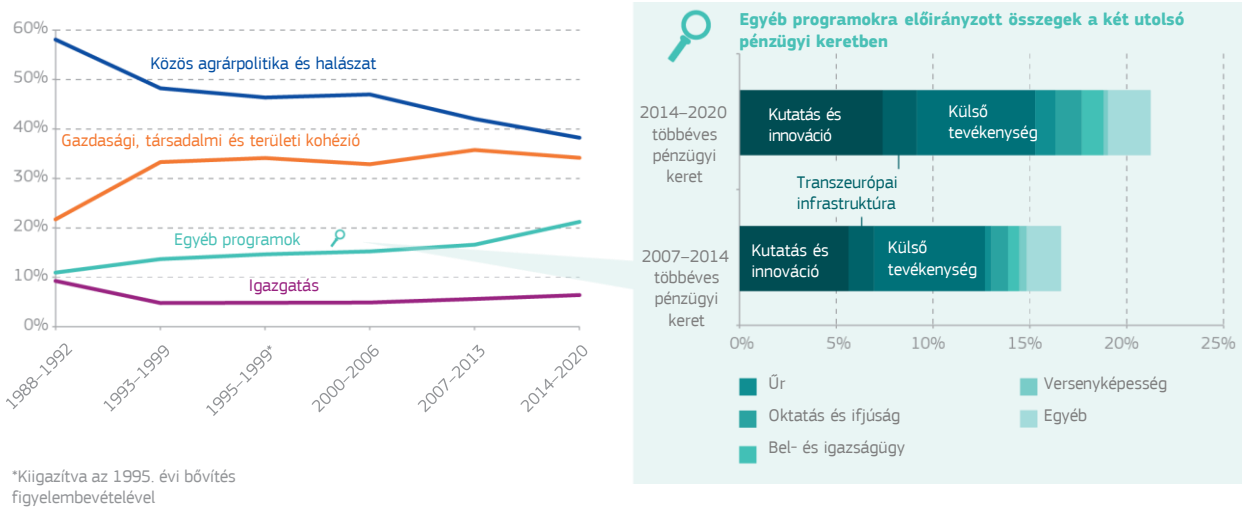


Forrás: Európai Bizottság

Ez a csökkentés fokozott nyomás alá helyezte az uniós költségvetést a tekintetben, hogy hatékonyabbá váljon, a legnagyobb hatást ígérő területekre összpontosítson és biztosítsa, hogy a nehézkes szabályok és eljárások ne akadályozzák az eredményeket.

Az uniós költségvetés összetétele idővel változott. Míg a mezőgazdasági és kohéziós kiadások az idők során csökkentek, együttesen még mindig a teljes összeg több mint 70%-át teszik ki. A kiadások egyre inkább az olyan területekre összpontosultak, mint a kutatás, a transzeurópai hálózatok, a külső tevékenység, valamint az európai szinten közvetlenül irányított programok.

A fő szakpolitikai területek helyzetének alakulása az uniós költségvetésen belül



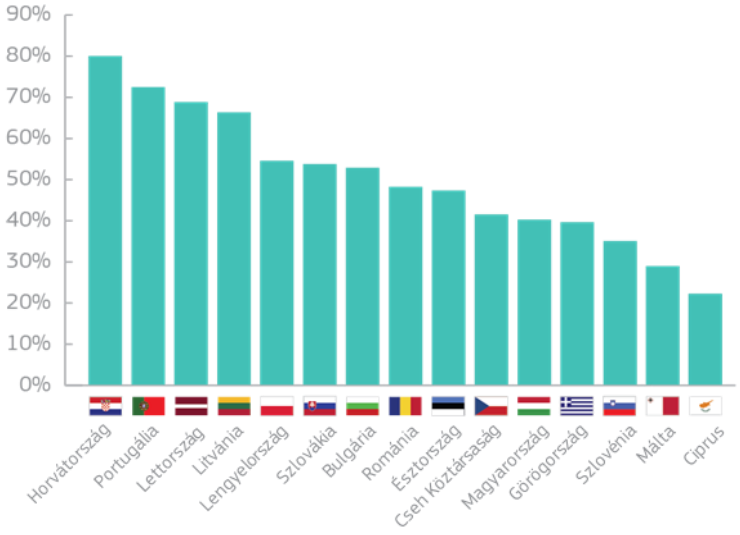
Forrás: Európai Bizottság

A gazdasági és pénzügyi válság során az uniós költségvetés hathatós eszköznek bizonyult a beruházások támogatása terén. Miközben a nemzeti költségvetés több tagállamban komoly nyomás alatt állt, az uniós költségvetés és a kohéziós politika – különösen 2008 után – a stabil növekedést támogató beruházások jelentős forrásává váltak. Sőt, egyes tagállamokban a fő forrást jelentették. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap a magánberuházások katalizátoraként szintén kiemelkedő szerepet játszott Európa-szerte. Mindez megmutatta, hogy az uniós költségvetés gyorsan képes reagálni a felmerülő kihívásokra és jelentős multiplikátorhatást tud gyakorolni[1].

[1] 2016 szeptemberében a Bizottság javasolta az Európai Stratégiai Beruházási Alap megerősítését és 2020-ig történő kiterjesztését.

Az európai strukturális és beruházási alapok részaránya a közberuházásokban, 2015–2017

(százalékos arány)



Forrás: Európai Bizottság

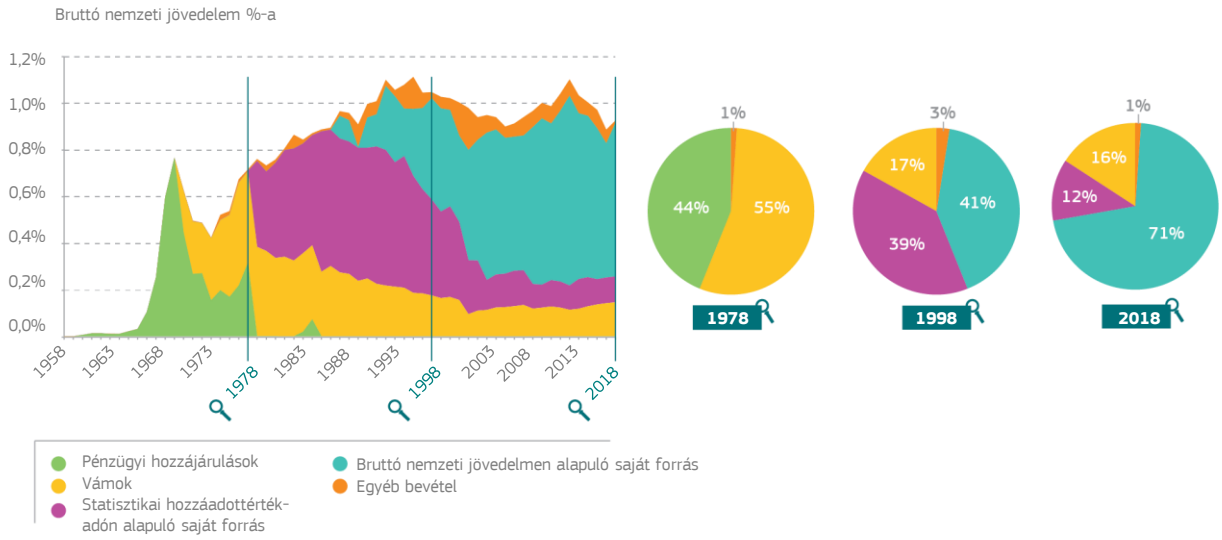
Az uniós költségvetés támogatta a menekültválságra, valamint a szervezett bűnözés és a terrorizmus okozta veszélyre adott európai választ is. A biztonságra és a migrációra fordított forrásokat megduplázták, például az új Európai Határ- és Parti Őrség támogatása, valamint a jelentős menekültáradattal küzdő tagállamok segítése érdekében. Az ezekre a krízisekre adott válasz a költségvetés rugalmasságát a végsőkig próbára tette.

Előre tekintve, az Unió előtt álló kihívások sokszorozódnak, ugyanakkor az európai és a nemzeti költségvetésekre nehezedő nyomás egyre fokozódik. A lanyha termelékenység és a beruházások visszafogott szintje, a demográfiai változások és a többi hosszú távú kihívás, mint például a migráció, az éghajlatváltozás, a védelem és a kiberbiztonság és a terrorizmus mind olyan terület, ahol az uniós költségvetéstől elvárják, hogy kiemelt szerepet töltsön be.

Ideje megvizsgálni az uniós költségvetés finanszírozásának mikéntjét is. Éppúgy, ahogy a költségvetés kiadási oldala is változott, változnia kellett az uniós költségvetés finanszírozási módjának is. A nemzeti költségvetésekkel ellentétben az Unió nem tud kölcsönt felvenni. Ehelyett a „saját forrásokból” származó finanszírozásra támaszkodik. A saját forrásoknak ma három fő típusa van: a tagállamok által a bruttó nemzeti jövedelemben (GNI) mért bevételük alapján teljesített hozzájárulások, a hozzáadottérték-adó (héa) alapján befizetett hozzájárulások, valamint az Unió külső határain beszedett vámok.

Az uniós költségvetés 80%-át a GNI- és a héaalapú nemzeti hozzájárulásokból finanszírozzák. A GNI-alapú hozzájárulásokat általában méltányosnak tekintik, mivel jól tükrözik a tagállamok relatív „fizetőképességét”. A vámbevételek valódi saját forrásoknak számítanak, mivel ezek a közös kereskedelempolitikából származnak, amelynek bevételei az uniós költségvetést illetik meg.

Az uniós költségvetés finanszírozásának forrásai



Forrás: Európai Bizottság

Idővel azonban számos módosítást és kedvezményt vezettek be, mivel egyes tagállamok úgy ítélték meg, hogy az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk túlzott mértékű ahhoz képest, amit visszakapnak belőle. Az EU jelenlegi finanszírozási rendszere emiatt egyre inkább összetetté és homályosabbá vált.

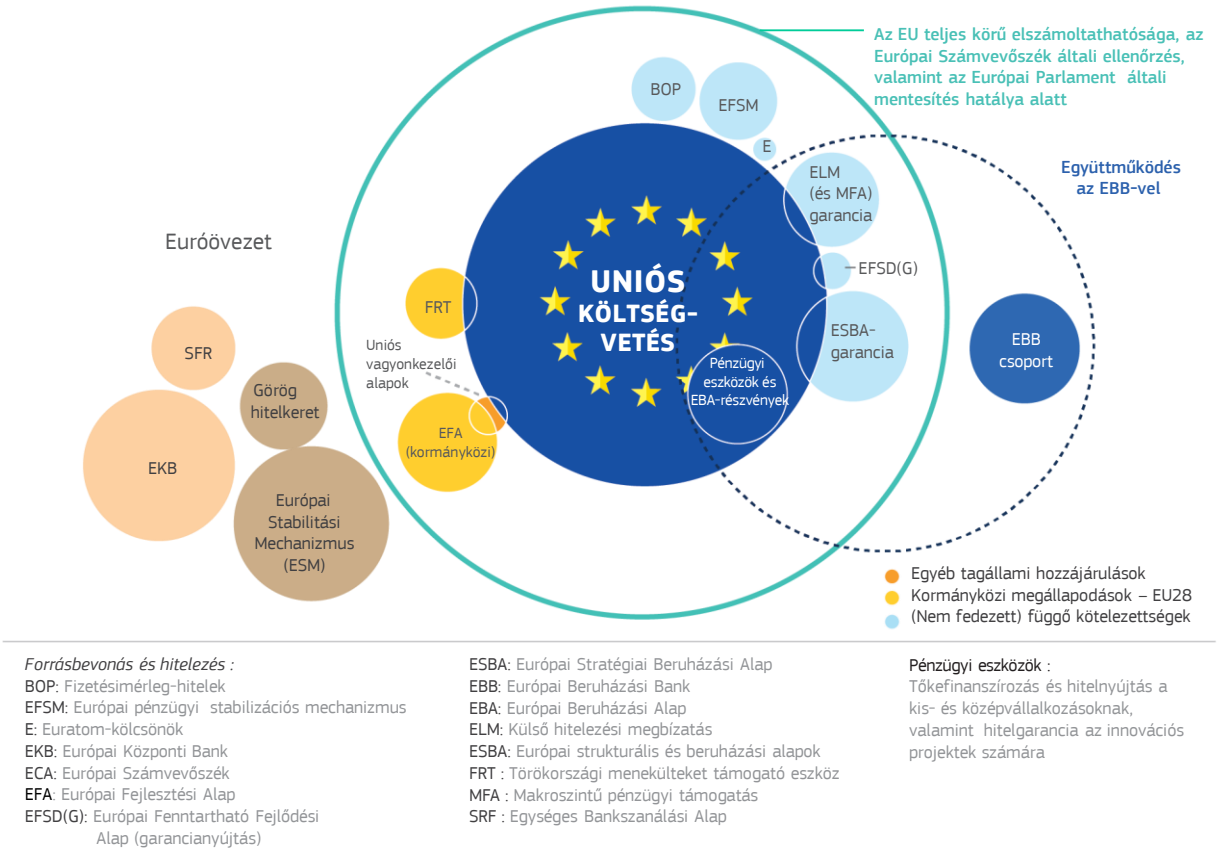
E rendszer – amely főként a tagállami hozzájárulásokon alapul – megerősítette azt a hamis képet is, hogy egy tagállam számára az uniós költségvetés értéke a hozzájárulások és a kapott támogatások nettó egyenlegeként mérhető. Mindez figyelmen kívül hagyja a modernizált uniós költségvetés lényegét: azaz a források összevonásából és az azon eredményekből eredő hozzáadott értéket, amelyet az összehangolatlan nemzeti kiadások nem tudnak elérni. Ezt a szélesebb körű gazdasági hasznot, valamint a világ legnagyobb gazdasági térségéhez és kereskedelmi nagyhatalmához való tartozás értékét túl gyakran hagyják figyelmen kívül.

Amennyiben javítani szeretnénk az uniós költségvetés hatékonyságán, meg kell vizsgálnunk azt is, hogy a bevételek miként tudnak hozzájárulni az uniós prioritásokhoz. Az Egyesült Királyság kilépése és a kapcsolódó kedvezmények megszüntetése már elhárítanának bizonyos akadályokat az uniós költségvetés bevételi oldalának reformja elől.

Végezetül, a különböző igények kielégítése érdekében az uniós költségvetés számos új eszközzel, intézménnyel és jogi aktussal egészült ki. Némelyik az uniós költségvetésen kívül esik és nem ugyanazok a szabályok vonatkoznak rájuk. A kormányközi megállapodások – mint például az afrikai, karibi és csendes-óceáni országokkal folytatott speciális partnerséghez kapcsolódó Európai Fejlesztési Alap – alapján az Európai Beruházási Bank, illetve más szervek nyújtanak kiegészítő finanszírozást. Nemrégiben létrehozták az európai uniós vagyonkezelői alapokat és egyéb eszközöket annak érdekében, hogy a külső válságok kezelésére összevonják az uniós költségvetésből, a tagállamoktól és más donoroktól származó forrásokat. Ez a kibővített pénzügyi struktúra lehetővé tette az Unió számára, hogy további finanszírozást vonjon be, azonban mindez hozzájárult az uniós pénzügyek összetettségéhez is. Az alábbi ábra szemlélteti az uniós finanszírozásnak az uniós költségvetésen kívüli valamennyi elemét. Bemutatja továbbá, hogy mely elemek tartoznak az Európai Parlament demokratikus ellenőrzése és az Európai Számvevőszék ellenőrzése alá.

Uniós finanszírozás: a teljes kép

(az ábra pusztán szemléltető jellegű, a körök nagysága nem felel meg a tényleges volumeneknek)



Forrásbevonás és hitelezés :
BOP: Fizetésimérleg-hitelek
EFSM: Európai pénzügyi stabilizációs mechanizmus
E: Euratom-kölcsönök
EKB: Európai Központi Bank
ECA: Európai Számvevőszék
EFA: Európai Fejlesztési Alap
EFSD(G): Európai Fenntartható Fejlődési Alap (garancianyújtás)

ESBA: Európai Stratégiai Beruházási Alap
EBB: Európai Beruházási Bank
EBA: Európai Beruházási Alap
ELM: Külső hitelezési megbízatás
ESBA: Európai strukturális és beruházási alapok
FRT : Törökországi menekülteket támogató eszköz
MFA : Makroszintű pénzügyi támogatás
SRF : Egységes Bankszanálási Alap

Pénzügyi eszközök :
Tőkefinanszírozás és hitelnyújtás a kis- és középvállalkozásoknak, valamint hitelgarancia az innovációs projektek számára

Forrás: Európai Bizottság

1. háttérmagyarázat: Az uniós költségvetés dióhéjban – a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozóan

- az EU bruttó nemzeti jövedelmének körülbelül 1%-át és a teljes közkiadások 2%-át képviseli;
- legalább ötéves többéves pénzügyi keretekbe illeszkedik. A jelenlegi (2014–2020) többéves pénzügyi keret 1087 milliárd EUR összeget biztosít;
- finanszírozására főként a tagállamok által relatív jövedelmük alapján biztosított hozzájárulások, valamint a külső határokon beszedett vámok révén és kisebb részben a hozzáadottérték-adó alapján kerül sor. Uniós adó nem létezik. A bevételi rendszerről a tagállamok állapodtak meg és azt a nemzeti parlamentek is megerősítették;
- a kohéziós politikán keresztül Unió szerte több mint 480 milliárd EUR összegű beruházást generál, amelynek eredményeként például 1 millió vállalkozás részesül támogatásban, 42 millió polgár jut jobb egészségügyi szolgáltatáshoz, 25 millióan részesülnek az árvíz- és tűzvédelem előnyeiből, közel 17 millió további uniós polgárt szolgálnak ki szennyvízkezelő létesítmények, 15 millió további háztartás kap széles sávú hozzáférést és 420 000 új munkahely létesült. Ezen kívül 5 millió európai vesz részt szakképzésben és élethosszig tartó tanulási programokban, valamint 6,6 millió gyermek fér hozzá új és modern iskolákhoz és gyermekgondozáshoz;
- a kibővített „Juncker-terv” (Európai Stratégiai Beruházási Alap) révén várhatóan legalább 500 milliárd EUR értékű beruházást ösztönöz;
- több mint 74 milliárd EUR-t biztosít a Horizont 2020 kutatási és innovációs program számára, amely mostanáig 6 Nobel-díjat, 4 Fields-érmet és világméretű hatással bíró felfedezéseket eredményezett (például az Ebola oltóanyag-kutatás, úttörő rák- és Alzheimer-kutatás; alacsonyabb CO2- és zajkibocsátású légi járművek);
- az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközön keresztül több mint 30 milliárd EUR-t biztosít a transzeurópai hálózatok támogatásához a közlekedés, az energia és a kommunikáció terén;
- körülbelül 400 milliárd EUR támogatást nyújt a dinamikus mezőgazdasági ágazatnak, 7 millió gazdálkodót

segítve; 8,7 milliárd EUR-val támogatja 380 000 gazdaság modernizációját; a vidékfejlesztés olyan beruházásokat finanszíroz, amelyek a biodiverzitást, a jobb engergiahatékonyságot, a vállalkozások létrehozását és a termelő létesítmények modernizációját célozzák;

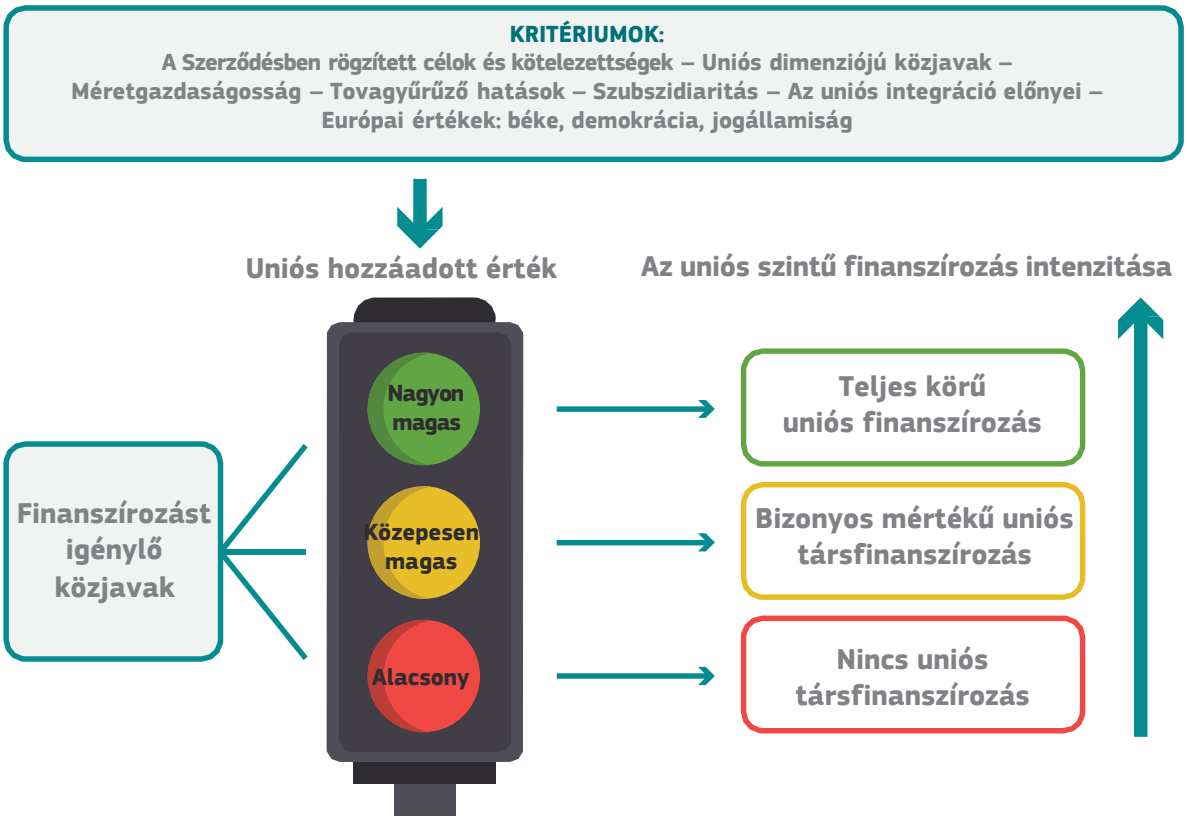
- finanszírozza a Galileo európai műholdas navigációs rendszert, amely mostanáig 15 teljeskörűen működő uniós műholdat bocsátott fel; valamint a Kopernikuszt, azaz Európa Föld-megfigyelési programját;
- 2015 és 2017 között több mint 17 milliárd EUR-t biztosított a menekültválság kezelésére az EU területén belül és kívül egyaránt;
- finanszírozza az Erasmus programot, amely több mint 9 millió ember, főként diákok és fiatalok országok közötti mobilitását tette lehetővé az elmúlt 30 évben;
- az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésen keresztül több mint 8 milliárd EUR-t biztosít az ifjúsági munkanélküliség leküzdéséhez és idáig 1,6 millió fiatalt támogatott;
- a teljes kiadások 20%-át az éghajlatváltozás elleni küzdelemre kívánja elkülöníteni;
- körülbelül 8 milliárd EUR összegű humanitárius támogatást nyújt, amelynek révén az EU az egyik legnagyobb humanitárius segélyező a világon.

2. AZ EURÓPAI FINANSZÍROZÁS HOZZÁADOTT ÉRTÉKE

Az Európai Unió célja a béke, az európai értékek és az európai társadalmak jólétének előmozdítása. Az EU költségvetése ezt támogatja a nemzeti költségvetésekkel együttműködve és kiegészítve más, európai és nemzeti szintű erőfeszítéseket.

Az uniós költségvetés jövőjéről folytatott bármely vitát ezért a legalapvetőbb kérdéssel kell kezdeni – mire szolgáljon az uniós költségvetés? Az erről folytatott vita középpontjában az **európai hozzáadott értéknek** kell állnia. Az európai hozzáadott érték egyrészt a Szerződésben meghatározott célkitűzések megvalósításáról szól; másrészt pedig egy olyan költségvetésről, amely európai dimenziójú közjavakat nyújt, segít fenntartani alapvető szabadságainkat, az egységes piacot vagy a gazdasági és monetáris uniót.

Az uniós hozzáadott érték és az uniós költségvetésből nyújtott finanszírozás



Forrás: Európai Bizottság

Az EU hozzáadott értéke a szubszidiaritás és az arányosság elvével is összhangban áll. Az EU csak abban az esetben lép fel, ha hatékonyabb tud lenni, mint a nemzeti, regionális vagy helyi szintű fellépés. Az uniós fellépés kiegészíti a nemzeti vagy regionális szintű erőfeszítéseket, de nem a nemzeti szakpolitikák hiányosságai által hagyott rések betömésére szolgál. A hozzáadott érték elmaradt költségek és közvetett előnyök formáját is öltheti.

Az európai polgárok aggályait és várakozásait jelentős mértékben figyelembe kell venni az új uniós költségvetés kialakítása során. Az elmúlt években egyre nagyobb elvárásokat támasztottak az EU-val szemben olyan területeket érintő kihívások kezelése tekintetében, amelyekhez sem hatáskörrel, sem pénzügyi erőforrásokkal nem rendelkezik. Ez a hézag központi kérdés e vita tekintetében, és közvetlen összefüggésben áll az új költségvetés méretével és rugalmasságával.

Az európai adófizetők átlátható uniós költségvetést szeretnének, amely könnyen érthető, és minden egyes elköltött euróból a lehető legtöbbet téríti meg. Az elért eredményeknek láthatóknak és mérhetőknek kell lenniük. Az EU költségvetése által finanszírozott valamennyi szakpolitikának és programnak egyértelműen meg kell fogalmaznia, hogy mit szándékozik elérni, hogyan szándékozik azt megvalósítani, és jelentést kell tennie arról, hogy milyen tényleges eredményeket ért el. Ez javítaná az elszámoltathatóságot és lehetővé tenné, hogy tényeken alapuló nyilvános vitát folytassunk az uniós költségvetés felhasználásának módjáról. Noha a jelenlegi pénzügyi keret kapcsán is történt némi elmozdulás ebbe az irányba, nevezetesen a kohéziós politika tekintetében, valamennyi eszköz vonatkozásában további lépésekre van szükség.

Amikor az európai szintű fellépés nagyobb eredményt ér el, mint amire a nemzeti erőfeszítéseknek lehetőségük van, a hozzáadott érték egyértelmű. Ilyenek például a következők:

- A határokon átnyúló programok átalakították a határ menti területeket, segítettek megszűntetni a konfliktusok forrásait és új gazdasági lehetőségeket létrehozni.
- Hasonlóképpen az olyan transznacionális infrastruktúra, mint az energiahálózatok közötti összeköttetés (pl. Málta és Olaszország között), a digitális hálózatok, kutatási infrastruktúra vagy alagutak (pl. a Brenner-bázisalagút az Alpokban Ausztria és Olaszország között) előnyeit Unió-szerte élvezhetik a polgárok és a vállalkozások egyaránt.
- A kohéziós politika keretében az egyik régióban vagy tagállamban végrehajtott beruházás hozzájárul a makrogazdasági stabilitáshoz és növeli az Unió egészének növekedési potenciálját.
- Hasonlóképpen a déli és keleti külső határok védelme egyértelműen szolgálja Európa többi részének védelmét.
- A partnerországoknak nyújtott segélyek és a partnerországokba irányuló beruházások lehetővé teszik a reziliensebb társadalmak kiépítését.
- A tudomány és innováció finanszírozása terén megvalósított uniós szintű nyílt verseny a nemzeti finanszírozásnál nagyobb mértékben növelte a kiválóságot (pl. nagyobb hatású tudományos publikációk, a szabadalmak száma és minősége) és globális szinten vonzotta a tehetségeket.
- A Galileóhoz, a Kopernikuszhoz és az ITER-hez[2] hasonló többi nagy projekt és kulcsfontosságú alaptechnológia, vagy a nagyteljesítményű számítástechnika csak az erőforrások uniós szintű összevonásával finanszírozható e projektek nagyon magas tőkeigénye miatt.

Az európai finanszírozás az olyan közös európai értékek fenntartása terén is hozzáadott értéket jelenthet, mint a demokrácia, a szabadság, a jogállamiság, az alapvető jogok, az egyenlőség, a szolidaritás, a fenntarthatóság és a béke. Az Erasmus program és az Európai Szolidaritási Testület például ösztönzi a mobilitást: hallgatók és munkavállalók számára teszi lehetővé az európai kultúrák megismerését, új nyelvek és új készségek elsajátítását, külföldi szakmai tapasztalat megszerzését, valamint kapcsolatok kialakítását Európa-szerte. Az EU-nak a szomszédságban és azon túlmutatóan betöltött aktív szerepe és az uniós tagság lehetőségének felkínálása hozzájárult a béke fenntartásához és elősegítette a stabilitást. A tétlenség ára ezen a területen katasztrofális lenne, ha újra háború és bizonytalanság lenne a térségben. Bizonyos

[2] A Galileo Európa globális navigációs műholdrendszere, amely helymeghatározási, navigációs és időmeghatározási szolgáltatásokat nyújt a felhasználóknak világszerte. A Kopernikusz az Unió Föld-megfigyelési programja, amely többek közt mezőgazdasági, éghajlat-elemzési, polgári védelmi és vészhelyzet-kezelési célokat szolgál. A nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor (ITER) a világ legnagyobb tudományos partnersége, melynek célja azt bizonyítani, hogy a magfúzió életképes és fenntartható energiaforrás lehet. A partnerségben a legnagyobb hozzájáruló EU mellett részt vesz még Japán, Kína, India, Dél-Korea, Oroszország és az Egyesült Államok is.

eredmények kézzelfoghatóbbak és látványosabbak, mint mások, de mindegyik ugyanolyan fontos.

Végezetül az uniós költségvetés hozzáadott értéke annak belső, stratégiai koherenciájától függ. Meg kell szüntetni az átfedéseket, a különböző eszközöknek ki kell egészíteniük egymást, valamint szakpolitikai szempontból következetesnek kell lenniük.

3. TENDENCIÁK ÉS KIHÍVÁSOK

Az Európa jövőjéről szóló fehér könyvből és a korábbi egyéb vitaanyagokból kiindulva a 27 tagú EU számos különböző kihívással fog szembenézni a 2025-ig tartó időszakban és azt követően.

Ezek között számos jelenlegi tendencia, például a digitális forradalom és a globalizáció, a demográfiai változás és a társadalmi kohézió, a gazdasági konvergencia és az éghajlatváltozás az elkövetkező évtizedekben is jelentőséggel bír majd. Ugyanakkor az európai polgárok az Uniótól és nemzeti kormányaiktól várják a jólét, a stabilitás és a biztonság megteremtését egy gyorsan változó és bizonytalan világban[3]. Az ingatagabb globális környezet ugyanakkor további váratlan kihívásokat eredményezhet a jövőben.

Ha az uniós fellépés középpontját – tekintettel az új kihívásokra és jelenlegi trendekre – a biztonság, az erőteljes gazdaság, a fenntarthatóság és a szolidaritás kell, hogy képezze, felmerül a kérdés, hogy a jelenlegi uniós költségvetés vajon képes-e a reagálásra? Hogyan igazodnak az uniós kiadások a felsorolt prioritásokhoz? És hol tudunk előrelépést elérni?

3.1. Biztonság és védelem az uniós polgárok számára

Európa szomszédságának instabilitása és a terrorizmus új formái jelentős kihívásokat jelentenek határainkon innen és túl. Egyetlen tagállam biztonsága mára egyet jelent az EU egészének biztonságával. Míg az összes polgár biztonságát szolgáló eszközök közül sok a tagállamok kezében van, az Unió szerepvállalása szintén kulcsfontosságú, például a külső határok ellenőrzésének javítása, a megbízható információs hálózatok megszilárdítása, az ügynökségek által nyújtott támogatás megerősítése, vagy a szomszédságunkban tapasztalható megnövekedett instabilitás felszámolása által.

A biztonsági és védelmi veszélyek más területeken is éreztetik hatásukat, így a biztonságos élelmiszerláncok védelmét és a közegészségügyi kockázatokra (pl. a szarvasmarhák szivacsos agyvelőbántalma vagy a klasszikus sertéspestis, vízszennyezés, vegyi anyagok) való reagálási mechanizmusokat is érinthetik. További példa az olyan globális betegségek (pl. az ebola) leküzdésére irányuló közös erőfeszítés, amelyek pusztító hatása az uniós és a harmadik országbeli polgárokat egyaránt sújthatja. Egy másik terület a természeti vagy ember okozta katasztrófák elhárítása.

El kell döntenünk, hogy az uniós költségvetés milyen szerepet vállalhat a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség kiépítését célzó uniós fellépés támogatásában, a globális stratégia[4] végrehajtásában és a közös védelmi politika kidolgozásában, amely kezelni tudja az új és a fennálló fenyegetéseket mind a fizikai, mind pedig a kibertérben.

3.2. Erőteljes gazdaság, fenntarthatóság és szolidaritás

Az uniós költségvetés célja továbbra is az, hogy a hosszú távú versenyképesség, a fenntarthatóság és a szolidaritás ösztönzése által erősebbé és ellenállóbbá tegye az európai gazdaságot.

A fenntartható fejlődés régóta az európai projekt középpontjában áll. Az európai társadalmak manapság a fenntarthatósággal kapcsolatban számos kihívással néznek szembe az ifjúsági munkanélküliségtől és a népesség elöregedésétől kezdve az éghajlatváltozáson, a környezetszennyezésen és a fenntartható energiaforrásokra való átálláson át egészen a

[3] Lásd: 461. sz. Eurobarométer tematikus felmérés, Designing Europe's Future (Európa jövőjének megtervezése), közzétéve: 2017. június 28.

[4] Az EU kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiája, amelyet Federica Mogherini főképviselő, az Európai Bizottság alelnöke ismertetett az Európai Tanács 2016. júniusi ülésén.

migrációig. A ENSZ 2030-ig tartó időszakra szóló fenntartható fejlesztési menetrendje és a fenntartható fejlesztési célok (ld. a lenti ábrát) az uniós politika alapköveit jelentik az EU-n belül és kívül egyaránt.

Fenntartható fejlesztési célok az EU fenntarthatósági politikájának középpontjában



Forrás: Egyesült Nemzetek Szervezete

A Bizottság már jelentős mértékben beépítette a fenntartható fejlesztési célok középpontjában álló gazdasági, társadalmi és környezeti tényezőket az EU költségvetésébe és finanszírozási programjaiba. Ezek fontos helyet töltenek be az Európa 2020 stratégiában, amelynek alkotóelemei az oktatás és innováció („intelligens”), az alacsony szén-dioxid-kibocsátás, az éghajlatváltozás hatásaival szembeni reziliencia és a környezetvédelem („fenntartható”), valamint a munkahelyteremtés és a szegénység csökkentése („inkluzív”). Az EU továbbá politikai kötelezettségvállalást is tett arra, hogy az EU 2014–2020 közötti időszakra szóló költségvetésének legalább 20%-át az éghajlattal kapcsolatos fellépésekre fordítja, valamint arra, hogy a hivatalos fejlesztési támogatás mértéke a 2030-ig tartó időszakra szóló menetrend időtartama alatt érje el a GNI 0,7%-át.

A versenyképesség ösztönzése és a szociális szakadék elmélyülésének megakadályozása fontos kihívást jelent az Unió, és különösen az euróövezet számára. Célul kell kitűzni a tagállamok közötti, illetőleg azokon belüli gazdasági és társadalmi különbségek csökkentését, továbbá a polgárok felelősségvállalásának előmozdítását, hogy aktív szerepet tölthessenek be a társadalomban. A szociális ügyekre, például a munkaerőpiacra és a szegénységcsökkentésre vagy a társadalmi befogadásra és az oktatásra fordított uniós kiadások jelenleg a teljes szociális közkiadások mindössze 0,3%-át teszik ki az EU-ban. Bár ez az arány a jövőre nézve felülvizsgálat tárgyát képezheti, nem kétséges, hogy a szociális támogatás továbbra is elsősorban a tagállamok feladata marad. Az Európa szociális dimenziójáról szóló vitaanyagban körvonalazódtak azok a területek, amelyekhez az uniós finanszírozás – az EU majdani szociális politikája számára meghatározott irányvonaltól függően – a jövőben fokozottabban hozzájárulhatna.

A globalizáció előnyei egyenlőtlenül oszlanak meg mind az emberek, mind pedig a területek között, különös tekintettel a hatalmas kiterjedésű nagyvárosi területek, valamint a hanyatló ipari és a vidéki területek közötti különbségre. A globalizáció előnyünkre fordításáról szóló vitaanyag üzenete az, hogy a globalizáció és a technológiai változások által előidézett gazdasági átalakulás intézkedéseket tesz szükségessé annak érdekében, hogy minden polgár és minden régió egyrészt hozzájárulhasson a belső piachoz, másrészt élvezhesse annak előnyeit, továbbá versenyképesebbé és ellenállóbbá válhasson.

Hogyan reagál a jelenlegi uniós költségvetés a felsorolt kihívásokra?

Bármely állami költségvetés három alapvető funkciója a közjavakba való beruházás, az újraelosztás és a makrogazdasági stabilizáció. Ezeket a funkciókat az uniós költségvetés is ellátja, bár eltérő mértékben. Például közjavakat finanszíroz közvetlenül európai szinten irányított programokon keresztül, mint amilyen a Horizont 2020 a kutatás tekintetében, vagy az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz az infrastrukturális beruházások területén, valamint a tagállamokkal és a régiókkal közösen a kohéziós politika keretében társfinanszírozott beruházások révén.

A költségvetés újraelosztást is megvalósít (a közjavak finanszírozása és biztosítása mellett) a kohéziós politika révén, amely ösztönzi a gazdasági konvergenciát és a társadalmi és területi kohéziót, továbbá a közös agrárpolitika (KAP) keretében a vidékfejlesztéshez és a mezőgazdasági termelők jövedelméhez nyújtott támogatás révén.

A stabilizációs funkciót a költségvetés csak közvetetten látja el. Az uniós költségvetés bizonyos mértékig stabilizáló hatást gyakorol egyes tagállamokra, főként a hét éves ciklusok miatti stabilitásának köszönhetően, ami a gazdasági ciklustól függetlenül biztosítja a befektetések állandó szintjét. Ugyanakkor a tagállamok hozzájárulása a gazdasági teljesítmény függvénye, így a költségvetéshez nyújtott hozzájárulás gazdasági recesszió esetén csökkenni fog. Az uniós költségvetést ugyanakkor nem azzal a céllal dolgozták ki, hogy biztosítsa a makrogazdasági sokkok elnyelését.

A gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyag által felvetett egyik fontos kérdés arra vonatkozott, hogy fontolóra kell-e venni egy ilyen stabilizációs funkció, valamint a további konvergenciát támogató eszközök létrehozását, és hasznos volna-e, ha az Európai Bizottság alaposabban feltárná e kérdést.

Végezetül, a beruházások hatása azok működési környezetétől függ. Ez a magyarázata annak, hogy a strukturális reformok és az uniós költségvetés közötti kapcsolatról folytatott eszmecsere az utóbbi időben ennyire előtérbe került. Míg ezt a kapcsolatot a kohéziós politika esetében már megteremtettük, érdemes elgondolkodni azon, hogy ez elegendő-e, valamint hogy az ösztönzők javíthatók-e.

3.2.1. Európai szinten közvetlenül irányított, közjavakkal kapcsolatos állami beruházások

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben az uniós költségvetés mintegy 13%-át fordítják a fenntartható növekedéshez kapcsolódó kulcsfontosságú prioritások közvetlen vagy közvetett módon, európai szinten irányított programok vagy projektek révén történő támogatására.

E programok közül a legjelentősebb az **Európai Stratégiai Beruházási Alap**, amelyet Juncker elnök hozott létre 2014 novemberében a 2008–2009-es pénzügyi és gazdasági válságot, valamint a beruházások ennek nyomán bekövetkező összeomlását követően. A program jó úton halad a kitűzött cél elérése, vagyis 315 milliárd EUR összegű beruházás mozgósítása felé. A javasolt kiterjesztéssel összesen legalább 500 milliárd EUR összegű beruházás valósulhatna meg.

Unió-szerte az élvonalbeli kutatás és innováció fő finanszírozási eszközét jelentő **Horizont 2020** (74,8 milliárd EUR) 2014 óta világszerte 131 országgal eredményezett együttműködést és 13 000 magas színvonalú projektet finanszírozott.

Az **Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz** (30,4 milliárd EUR) további példa a közlekedés, az energiaipar és a kommunikációs technológia területét érintő jelentős uniós infrastrukturális beruházásokra. A projektek között szerepel például a központi vasútvonal biztonságának javítása Lengyelországban a sebesség 200 km/h-ra való megnövelése mellett, fejlesztve ezzel az általános európai teher- és személyszállítást a legfőbb balti–adriai folyosó mentén.

Az **Erasmus+** (14,8 milliárd EUR) az Unió oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogramja, amelyben 2016-ig több mint 2 millióan vettek részt.

A **COSME**[5] program (2,3 milliárd EUR) a kis- és középvállalkozásokra irányul, és megkönnyíti számukra a hitelekhez és a tőkefinanszírozáshoz való hozzáférést és a piacra jutást. Több mint 140 000 vállalkozás részére 5,5 milliárd EUR összegben biztosít hitelfinanszírozást. A program az európai kockázatitőke-piac sajátosságait kezeli a növekedési és terjeszkedési stádiumban lévő kis- és középvállalkozásokba való befektetés révén. 2016-ban közel félmilliárd EUR összegű tőkebefektetés valósult meg a program keretében.

Az EU számos olyan **nagyszabású projektet és infrastruktúrát** is finanszíroz, amelyek túl nagyok ahhoz, hogy közberuházás nélkül kivitelezzék őket. Figyelemreméltó példa az európai globális navigációs műholdrendszer, a **Galileo**, amely jelenleg 15 teljeskörűen működő, pályára állított uniós műhold segítségével nyújt szolgáltatásokat, valamint az EU Föld-megfigyelési programja, a Kopernikusz, amely az elképzelések szerint a nagy adathalmazok egyik legjelentősebb globális szolgáltatója lesz.

Az említett programok közül mára több is az EU védjegyévé vált, láthatóvá és ismertebbé téve az Uniót polgárai mindennapi életében. Ugyanakkor vannak még kiaknázatlan lehetőségek e programok teljesítményének további erősítésére és hatásuk növelésére, különösen az átfedések elkerülése, az eszközök kombinálása és a kiegészítő jelleg, valamint az egyszerűsítés biztosítása révén. Meg kell erősíteni az e programokra vonatkozó költségvetési előirányzatokat? Hogyan biztosíthatjuk, hogy azok kölcsönösen erősítsék egymást? Hogyan lehet elkerülni az ugyanazon területekre irányuló programok közötti átfedéseket, akár a nagyszabású infrastruktúrák, akár a kkv-knak nyújtott támogatás terén? A 4.2. szakasz foglalkozik annak kérdésével, hogy milyen lehetőségek kínálkoznak a pénzügyi eszközök felhasználására vonatkozó szabályok egyszerűsítése és a rugalmasság növelése tekintetében.

3.2.2. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió

Miközben a globalizáció előnyei széles körben jelentkeznek, a költségek gyakran helyi szinten mutatkoznak meg. A legújabb kutatási eredmények alapján megállapítható, hogy számos olyan régió van Európa-szerte, amely a gazdasági szakosodásuk, a bérköltségek vagy a munkaerő képzettségi szintje miatt másokhoz viszonyítva sokkal nagyobb eséllyel van kitéve váratlan megrázkódtatásoknak. Ugyanakkor a munkanélküliségi ráta, különösen a fiatalabb generáció körében, továbbra is túl magas; a munkaerőpiaci részvétel Európa számos részén alacsony; és elfogadhatatlanul magas azon emberek száma, akik esetében a szegénység reális veszélyt jelent.

A gazdasági és társadalmi perspektívában rejlő különbségek társadalmi-gazdasági feszültségekhez vezethetnek, és megfelelő uniós válaszlépéseket igényelnek annak érdekében, hogy egyetlen ember vagy régió se maradjon le.

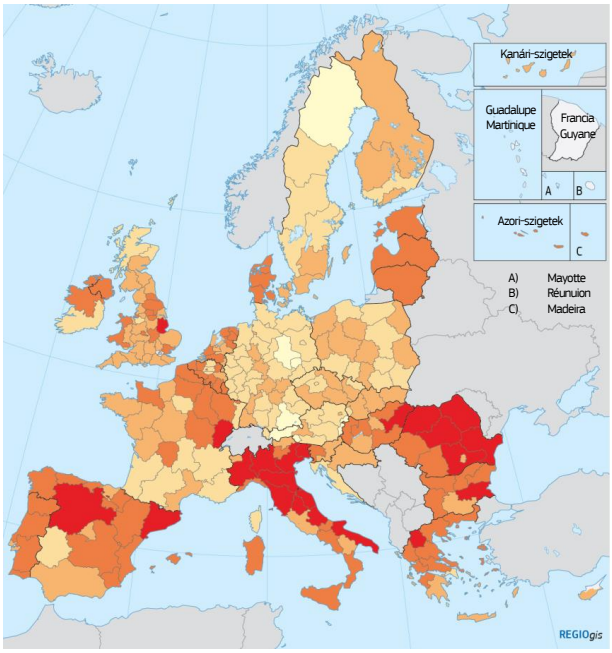
A tartós gazdasági konvergencia és reziliencia előmozdítása a fő célkitűzése az **Unió kohéziós politikájának**, amely a nemzeti társfinanszírozással együtt több mint 480 milliárd EUR-t mozgósít a 2014–2020 közötti időszakban.

A programok jelenlegi generációjába fontos reformokat építettek bele. Ennek keretében több finanszírozás jut a kulcsfontosságú európai prioritásokra, így a foglalkoztatásra, a társadalmi befogadásra, a szakképzésre, a kutatásra és innovációra, valamint az energia- és erőforrás-hatékonyságra. A programok célkitűzéseit előre meghatározzák. Javult a beruházásokra vonatkozó általános gazdasági, jogi és intézményi keret. Hasonlóképpen, a szakpolitika szoros

[5] A vállalkozások versenyképességét és a kis- és középvállalkozásokat segítő uniós program

kapcsolatot alakított ki a társfinanszírozott beruházások és a gazdasági irányítás átfogóbb céljai és a strukturális reformok között.

Globalizáció: felkészült-e Európa?



A globalizációhoz és a technológiai változáshoz kapcsolódó kockázati tényezők

Kockázati tényezők száma a 4 közül (lásd a lábjegyzetet)

0 3
1 4
2

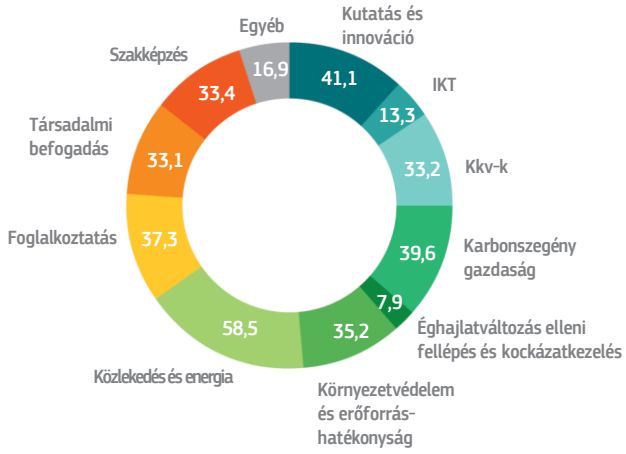
Kockázati tényezőnek minősül az első mutató esetében a negatív érték, a többi mutató esetében pedig az uniós régiók átlagát meghaladó érték:

- A foglalkoztatás bővülése az iparban 2000 és 2013 között (EU: –1,3%)
- Az alacsony technológiás gyártás részaránya a foglalkoztatásban, 2015 (EU: 5,5%)
- A 25 és 64 év közötti, alacsony iskolai végzettségű személyek részaránya, 2015 (EU: 23,3%)
- A gyártás fajlagos munkaköltségének változása 2003 és 2013 között (EU: 14,3%)

Forrás: Európai Bizottság

Mit finanszíroz a kohéziós politika?

(milliárd EUR-ban kifejezve)



2. háttérmagyarázat – Példák a kohéziós politika keretében elért eredményekre a 2007–2013 közötti időszakban

- A szociális célkitűzésekre fordított kiadások: 9,4 millió ember foglalkoztatása vált biztosítottá, míg 8,7 millió polgár szerzett szakképesítést.
- Minden tagállam és régió intelligens szakosodási stratégiákat dolgozott ki a kutatási és innovációs erőfeszítések célzottabbá tétele érdekében. A támogatás mintegy 95 000 kutatási és innovációs projektet és 42 000 új kutatói álláshelyet eredményezett.
- Mintegy 400 000 kkv részesült támogatásban a kohéziós politika keretében, ami több mint 1 millió új munkahely létrejöttét eredményezte.

- Az éghajlatváltozással és környezetvédelemmel kapcsolatos uniós kiadások jelentős részét a kohéziós politikán keresztül költik el. Például mintegy 6 millió ember számára biztosítottak jobb hozzáférést a vízellátáshoz és 7 millió ember számára a jobb szennyvíztisztításhoz.
- A tagállamok a távoli területeket Európa többi részével összekapcsoló másodlagos hálózatok mellett a transzeurópai hálózatokhoz tartozó 2 600 km vasútvonalat, illetőleg 2 400 km közutat építettek vagy újítottak fel.

Míg a kohéziós politika átfogó eredményei összességében véve pozitívak, számos területen reformokra van szükség.

Először is, az elmúlt években a kohéziós politika hatékonyan ellensúlyozta a nemzeti és regionális beruházások válság miatti csökkenő volumenét. Ez segített a komoly zavarok megelőzésében, ugyanakkor az uniós költségvetésből történő társfinanszírozás magasabb arányát eredményezte, ami összességében csökkentette a tagállamok beruházási erőfeszítéseit.

Másodszor, bár a kohéziós politika a válságra válaszul növelte a társfinanszírozás szintjét és a társadalmi-gazdasági szükségletekhez való jobb igazodás érdekében módosította programjait, felül kell vizsgálni azt is, hogy miként tud a kohéziós politika jobban felkészülni és reagálni a váratlan fejleményekre, a válságokra és a társadalmi változásokra.

Harmadszor, a gazdasági kormányzással és az európai szemeszterrel fennálló kapcsolatot meg kell erősíteni annak biztosítása érdekében, hogy a rendszer egyszerűbb és átláthatóbb legyen, és pozitív ösztönzőket biztosítson a konvergenciát előmozdító konkrét reformok végrehajtásához.

Végezetül, a szakpolitika irányítása egyre összetettebb feladat, ami akadályozza a gyakorlati végrehajtást és késedelmekhez vezet. A kontrollszintek és a túlzott bürokrácia megnehezítik a kedvezményezettek számára az említett pénzeszközökhöz való hozzáférést és a projektek rövid időn belül történő lezárását. Ezért a jövőben sokkal radikálisabb megközelítésre van szükség a végrehajtási intézkedések egyszerűsítéséhez és a gyorsabb és rugalmasabb programozáshoz.

3.2.3. Fenntartható mezőgazdaság

A mezőgazdasági termelők stabil és jó minőségű élelmiszer-ellátást biztosítanak több mint 500 millió európai számára, fenntartható módon és megfizethető áron. Ennek során tiszteletben tartják az állategészségügyi és állatjóléti, a környezetvédelmi és az élelmiszer-biztonsági követelményeket.

A mezőgazdasági és vidéki közösségek gazdasági, társadalmi és környezeti fenntarthatóságának biztosítása a közös agrárpolitika (KAP) központi célkitűzése. A KAP jelenlegi, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó keretében mintegy 400 milliárd EUR-t mozgósítanak piaci intézkedések, és a mezőgazdasági termelők és vidékfejlesztési programok számára nyújtott közvetlen kifizetések finanszírozására, valamint a fenntartható mezőgazdaság és az egészséges vidéki gazdaságok ösztönzésére. Az említett összeg körülbelül 70%-át a közvetlen kifizetések teszik ki. Ez a jövedelemkiegészítő támogatás részben kitölti a mezőgazdasági jövedelmek és a többi gazdasági ágazatbeli hasonló jövedelmek közötti szakadékot. E szakpolitika legutóbbi reformja jelentős változtatásokat vezetett be a közvetlen kifizetések rendszerében, és célul tűzte ki a fiatal mezőgazdasági termelők és a kisebb méretű gazdaságok, a nehéz helyzetben lévő meghatározott ágazatok és régiók, valamint a környezet szükségleteinek kezelését.

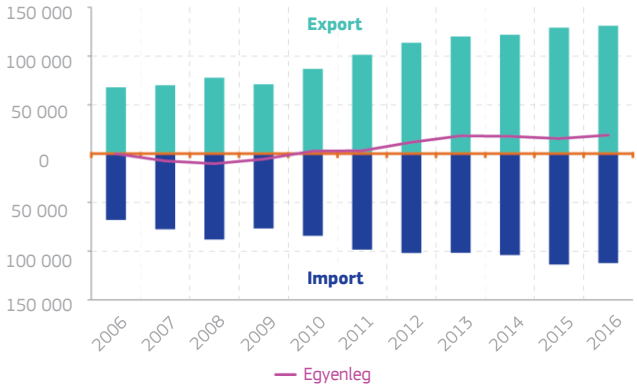
Ennek a politikának köszönhetően az európai polgárok biztonságos, megfizethető és kiváló minőségű élelmiszereket fogyaszthatnak. A közös agrárpolitikát érintő egymást követő reformok globálisan versenyképessé tették az európai mezőgazdasági ágazatot, melynek árai megközelítik a világpiaci árakat, emellett az ágazat erős és javuló exportteljesítményt mutat. Mindennek ellenére továbbra is hatalmas különbségek mutatkoznak a mezőgazdasági ágazat fejlettsége terén. Egyes vidéki területeken a mezőgazdaságon kívül nem állnak rendelkezésre megbízható alternatív foglalkoztatási és bevételi lehetőségek. Ugyanakkor egyes mezőgazdasági termelők

mára más, a mezőgazdaságtól eltérő jövedelemforrásokhoz, például az idegenforgalomhoz és szabadidős tevékenységekhez, a szélenergiához, a biogázhoz és a napenergiához is hozzáférnek.

Az Unió területének közel felén folyik mezőgazdasági tevékenység. Emiatt a mezőgazdasági termelők kulcsszerepet játszanak a természeti erőforrások (víz, levegő, talaj és biodiverzitás) megőrzésében, az éghajlatváltozással kapcsolatos fellépések végrehajtásában és becsben tartott tájaink formálásában. A KAP meghatározza a szükséges szabályokat és ösztönzőket annak biztosítására, hogy a mezőgazdaság és az erdőgazdálkodás hozzájáruljon a sürgető globális környezeti és éghajlati problémák megoldásához, és a polgárok elvárásainak megfelelő közjavakat állítson elő. E kulcsfontosságú eszközök közé tartoznak a KAP éghajlatváltozáshoz kapcsolódó agrár-környezetvédelmi intézkedései, amelyek ösztönzőket nyújtanak a mezőgazdasági termelők számára a gazdálkodási szakpolitikák és gyakorlatok elfogadásához és alkalmazásához, valamint a víztestek, a talaj, a biológiai sokféleség és a szép táj, valamint az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz való alkalmazkodás elősegítését és megőrzését szolgáló intézkedések meghozatalához. Ennek ellenére nő az igény arra, hogy a közös agrárpolitika még inkább a környezet védelméhez és az éghajlatváltozás elleni fellépéshez kapcsolódó közjavak biztosítására irányuljon. Ez célzottabb és a regionális viszonyokhoz igazított támogató intézkedéseket tenne szükségessé.

A mezőgazdasági áruforgalmi egyenleg versenyképes ágazatra utal

(millió EUR-ban kifejezve)

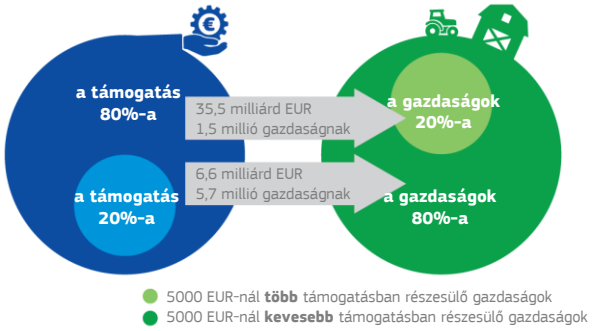


Forrás: Európai Bizottság

Az ágazat versenyképességét figyelembe véve nehéz konszenzusra jutni a szükséges jövedelemtámogatás szintjét illetően. Néhány esetben ezek a kifizetések nem járulnak hozzá az ágazat strukturális fejlődéséhez, ugyanakkor jellemezően növelik a földárakat, ami akadályozhatja a fiatal mezőgazdasági termelők piacra lépését.

A közvetlen kifizetéseket továbbra is leginkább a múltbéli jogosultságok határozzák meg, és ezek a gazdagabb tagállamok nagy mezőgazdasági üzemeire és földtulajdonosaira összpontosulnak. Átlagosan a kedvezményezettek 20%-ának ítélik meg a kifizetések mintegy 80%-át. Az általános kép azonban jelentős tagállamok közötti különbségeket rejt. Például Romániában a mezőgazdasági termelők 92%-a, Máltán pedig 97%-a üzemeltet kis gazdaságokat, míg Németországban a gazdaságok kevesebb mint 9%-a kisméretű.

Kik a közös agrárpolitikai támogatás kedvezményezettjei?



Forrás: Európai Bizottság

A legtöbb KAP-kifizetés finanszírozása teljes egészében az uniós költségvetésből történik, ami közvetlen kapcsolatot biztosít a kedvezményezettek és az Unió között. A szakpolitika hatása az Európa legtávolabbi peremterületein élő mezőgazdasági termelőkre és polgárokra is kiterjed, és ezáltal jelentős tovagyűrűző hatást biztosít a gazdasági és társadalmi fejlődés szempontjából, nem beszélve az említett területek ellenálló képességéről. Eltekintve a KAP második pillére keretében finanszírozott vidékfejlesztési intézkedésektől, ez az egyetlen olyan szakpolitikai terület, amely irányítására a tagállamokkal együtt, nemzeti társfinanszírozás nélkül kerül sor.

Az elmúlt évek tendenciája azt mutatta, hogy az uniós költségvetésből visszatérően eseti sürgősségi támogatást kellett biztosítani olyan egyedi fejleményekre adott válaszul, mint például a tejtermékek árainak csökkenése vagy a bizonyos uniós mezőgazdasági termékek orosz importtilalma. Ezért szükséges az eszközök, például a szakpolitikai intézkedések és pénzügyi keretösszegek, vissza nem térítendő támogatások és pénzügyi eszközök, kockázatkezelési eszközök és egyéb piaci megállapodások közötti megfelelő egyensúly kialakítása a jövőbeli közös agrárpolitikában annak érdekében, hogy a mezőgazdasági ágazat kezelni tudja az ágazatot érintő kockázatokat és a váratlan kedvezőtlen eseményeket.

3. háttérmagyarázat – Példák az agrárpolitika keretében elért eredményekre

- A 60 milliárd EUR-val támogatott, ökologizálást szolgáló intézkedések az EU-ban található mezőgazdasági földterületek 70%-át érintik.
- Mintegy 47 millió hektár, vagyis az európai mezőgazdasági terület mintegy 25%-ára vonatkozóan kötöttek a vízre, a talajra és a biodiverzitásra irányuló agrár-környezetvédelmi gazdálkodási szerződést.
- Több mint 200 000 vidéki vállalkozás alapítása és fejlesztése (145 000 fiatal mezőgazdasági termelő részesült támogatásban vállalkozások, és 62 000 fiatal mezőgazdasági termelő mikrovállalkozások létrehozásához).
- Több mint 25 000, a környezetvédelmi infrastruktúrára irányuló projekt támogatása, például csatornahálózat és korszerűbb hulladékgazdálkodási rendszer létrehozása céljából a távoli és a vidéki területeken.
- 2 400 helyi akciócsoport kapott támogatást helyi fejlesztési stratégiáik kidolgozásához és végrehajtásához.

3.3. A migráció kezelése

Az EU külső határain egyre gyakrabban történnek emberi tragédiák, amelyek ellen az EU-nak és a tagállamoknak haladéktalanul fel kell lépniük. Ezzel egyidejűleg a migrációt minden tekintetben jobban kell kezelni; az EU-nak arra kell törekednie, hogy ehhez megfelelő eszközöket biztosítson a tagállamok számára közép-, illetve hosszú távon.

A migráció kezelése közös felelősség – nem csupán az uniós tagállamok körében, hanem az EU-n kívüli tranzitországokkal és származási országokkal szemben is. A belső és külső politikák ötvözése révén az EU és a tagállamok átfogó megközelítést dolgoznak ki, amely az uniós tagállamok és intézmények közötti kölcsönös bizalomra és szolidaritásra épül.

A migrációs áramlások kezelése terén már a jelenlegi uniós költségvetés is támogatást nyújt a tagállamok számára a megfelelő befogadási és védelmi keretek kidolgozásához, a migráció kiváltó okainak kezeléséhez, valamint a schengeni térség védelméhez. A 2015–2017 közötti időszakban több mint 17 milliárd EUR-t, vagyis a teljes uniós költségvetés 3,7%-át különítették el e kihívások kezelésére.

Például az uniós költségvetésből származó támogatással hozták létre az összesen több mint 9 000 férőhelyet biztosító uniós fogadóállomásokat Görögországban és Olaszországban. 2016-ban több mint 35 000 ember számára biztosítottak menedéket Görögországban, kezdetben sátrakban, majd téliesített lakókonténerekben, valamint 417 biztonságos teret különítettek el a kísérő nélküli kiskorúak számára. Az újonnan létrehozott Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség 2016-ban 174 500 ember megmentését segítette elő a Földközi-tenger térségében.

3.4. Külső kihívások, biztonság, humanitárius segítségnyújtás és fejlesztés

Az elmúlt években Európa új külső, a közvetlen szomszédság és az azon túli területek bizonytalan és instabil helyzetéből következő kihívásokkal nézett szembe. Az uniós polgárok aggodalommal tekintenek a migrációra, a terrorizmusra és általában véve a külső biztonsági fenyegetésekre, és kívánatosnak tartanák, hogy e kérdéseket, ideértve a védelmet, európai szinten kezeljék. A polgárok elvárják, hogy Európa vezető szerepet töltsön be a világban, kezelje a globalizáció hatásait, álljon ki a szabályokon alapuló rend, a jó közigazgatás, a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a fenntartható gazdasági fejlődés mellett, továbbá mozdítsa elő a stabilitást és a biztonságot, különösen Európa közvetlen szomszédságában. 10 európai polgárból közel 9 úgy gondolja, hogy fontos a fejlődő országok támogatása. Az európaiak 82%-a úgy véli, hogy mások támogatása egy mindenki számára előnyös lehetőséget jelent, és egyértelműen az európai érdeket szolgálja. Az európaiak továbbá világosan látják a külügyeket érintő európai szintű fellépésben rejlő hozzáadott értéket.

Jelenleg 96,5 milliárd EUR támogatásban részesül az EU külső tevékenysége, ideértve a költségvetésen kívüli 11. Európai Fejlesztési Alap forrásait (30,5 milliárd EUR) az Unió afrikai, karibi és csendes-óceáni országokbeli partnerei vonatkozásában. Az uniós költségvetés a jelenlegi többéves pénzügyi keret mintegy 6%-át fordítja külső tevékenységre. Ezen belül a legjelentősebb pénzügyi keretösszegeket a Fejlesztési Együttműködési Eszköz (19,7 milliárd EUR), az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (15,4 milliárd EUR) és az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (11,7 milliárd EUR) jelenti. 8 milliárd EUR-t irányoztak elő humanitárius segítségnyújtásra. Ezt a költségvetést az elmúlt évek során – minden rendelkezésre álló mozgásteret kimerítve – folyamatosan mozgósították és megerősítették azzal a céllal, hogy kezelni lehessen az Európát körülvevő egyre szaporodó, humanitárius és egyéb szükséghelyzeteket, amelyek a lakóhelyüket elhagyni kényszerülők számának növekedésével járnak, valamint a példa nélküli humanitárius szükséget és szűnni nem akaró, összetett válságokat.

Az EU külső tevékenységének helyszínét ugyan az Unión kívüli partnerországok jelentik, ugyanakkor ez a tevékenység az uniós polgárok érdekeinek és biztonságának védelmét is jelenti. A fejlesztési és humanitárius segélyek első számú globális donoraként az EU és tagállamai együttesen – többek között a GNI 0,7%-ának megfelelő hivatalos fejlesztési támogatás (ODA) biztosítására vonatkozó kollektív kötelezettségvállalásuk révén – kulcsfontosságú szerepet töltenek be a világ többi részén élők támogatásában. Az Unió külső tevékenysége előmozdítja a stabilitást az Unió határai mentén és azokon túl, támogatja a szegénység felszámolását a fejlődő országokban, és elősegíti az együttműködést az uniós érdekeltségű területeken. Emellett kezeli az irreguláris migráció kiváltó okait és az erőszakos szélsőségességet. Az uniós finanszírozás általában olyan alapot képez, amihez a tagállamoktól származó fejlesztési finanszírozás hozzáadódik azzal a céllal, hogy – a közös programozás és az együttes végrehajtás révén – növekedjen az EU kritikus tömege és a partnerországokban kifejtett hatás.

Az EU kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiájában meghatározott, az Unió külső tevékenységét érintő új kihívások arra utalnak, hogy meg kell vizsgálni, miként igazodik az uniós költségvetés ezen új prioritásokhoz, továbbá elemezni kell a különböző eszközök, így például az uniós küldöttségek hatékonyságát is e területen. Ez különösen igaz a védelem és az EU külső beruházásai tekintetében, ahol szükségessé válhat a jelentős magánforrások bevonása és érdemi hatások elérése a béke, a stabilitás és a szoros gazdasági kapcsolatok biztosítása terén. Az elmúlt évek tapasztalatai szintén azt sugallják, hogy fokozottabb koordinációra van szükség a külső és belső politikák között, ideértve az ENSZ 2030-ig tartó időszakra vonatkozó menetrendjében meghatározott fenntartható fejlesztési célok, a Párizsi Megállapodás és a harmadik országokkal kialakított migrációs partnerségi keret végrehajtását.

4. AZ UNIÓS FINANSZÍROZÁS JÖVŐBELI ALAKULÁSÁNAK LEHETŐSÉGEI

A jövőbeli uniós költségvetés kialakításához világos elképzelésekre lesz szükség az európai prioritásokra vonatkozóan, továbbá el kell köteleződni az olyan területekre irányuló beruházások iránt, amelyek a jövőre nézve biztosítják az erőteljes gazdaságot, a fenntarthatóságot, a szolidaritást és a biztonságot.

Az Egyesült Királyság kilépéséből és az új prioritásokhoz kapcsolódó finanszírozási igényekből adódóan az uniós finanszírozás terén mutatkozó hézagot mindenki számára egyértelművé kell tenni. Az új prioritásokat alapvetően a meglévő rugalmassági lehetőségek maximális kimerítésével sikerült beilleszteni a jelenlegi pénzügyi keretbe.

A jövőben a migrációkezelés, a belső és külső biztonság, a külső határok ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem és a védelem tekintetében hosszabb távú költségvetési tervezésre van szükség, amihez a partnerországaink stabilitásának és fenntartható fejlődésének támogatására irányuló, folyamatos beruházások párosulnak. A jövőbeli uniós költségvetés méretének, struktúrájának és tartalmának igazodnia kell az Európai Unió jövőre vonatkozó politikai ambícióihoz. Vajon az EU továbbhalad a megszokott kerékvágásban, kevesebbet fog tenni, eltérő sebességgel fog fellépni, gyökeres átalakuláson megy keresztül vagy sokkal többet fog közös erőfeszítések útján tenni?

Nehéz döntések előtt állunk. Vajon teljesíteni tudja-e Európa a meglévő szakpolitikákhoz és az új prioritásokhoz kapcsolódó célokat egy szűkülő költségvetéssel? Ha nem, hol kell megszorításokat eszközölni, és mely ambíciókat kell mérsékelni? Vagy pedig igenis át kell hidalni a szakadékot, a 27 tagállam hozzájárulásainak növelésével, alternatív bevételi forrásokkal, vagy e két elem ötvözésével, hogy a 27 tagú EU többet tudjon elérni együtt? Bármelyik utat is választjuk, a politikai ambíciók szintjét összhangba kell hozni a rendelkezésre álló eszközökkel.

A hazai és a globális kihívások kezelésére alkalmas uniós költségvetés

Megfelelő egyensúly kialakítása az alábbiak között



Forrás: Európai Bizottság

4.1. Mire helyezze a hangsúlyt a jövőbeli uniós költségvetés?

4.1.1. A jelenlegi tendenciák és az új kihívások kezelése

Az uniós költségvetésnek változatlanul igazodnia kell az elkövetkező években Európát formáló, aktuális tendenciákhoz. Emellett számos új kihívás is van, amelyekre az uniós költségvetésnek a jelenleginél nagyobb hangsúlyt kell fektetnie. Ezek közé tartozik az irreguláris migráció és a menekültek kezelése – az integrációt is beleértve –, a külső határok ellenőrzése, a biztonság, a kiberbiztonság, a terrorizmus elleni küzdelem, valamint a közös védelem.

Először is, a kiemelkedően versenyképes szociális piacgazdaságra, a teljes foglalkoztatottságra és a társadalmi haladásra törekvő Unió számára döntő fontosságú a tagállamok közötti, illetve azokon belüli gazdasági és társadalmi különbségek mérséklése. Az euróövezet szempontjából ez rendkívüli jelentőséggel bír, hiszen az euróövezeten belüli különbségek középtávon a gazdasági és monetáris unió fenntartható fejlődését teszik kockára. Az Európa szociális dimenziójáról, illetve a globalizáció előnyünkre fordításáról szóló vitaanyag számos megfontolandó ötletet vázolt fel ezzel összefüggésben. Átfogó prioritásnak kell tekinteni az emberekbe való befektetést – az oktatástól és képzéstől kezdve az egészségügyön át az egyenlőségig és a társadalmi befogadásig. Emellett az ifjúsági garancia példájából kiindulva ki lehetne alakítani egy uniós forrásokból támogatott gyermekgaranciát. Fontos, hogy a szociális kiadások eljussanak a leginkább rászorulókhoz, különösen azokban a térségekben, ahol súlyos társadalmi egyenlőtlenségek tapasztalhatók. Ennek tükrében adott esetben szükség lehet a célcsoportok meghatározására vonatkozó jelenlegi kritériumok felülvizsgálatára.

Másodszor, míg az európai védelem finanszírozási forrásainak zömét változatlanul a nemzeti költségvetések fogják biztosítani, abban mindenki egyetért, hogy közösen kell előrehaladni például a kutatás-fejlesztés, az európai ipar versenyképessége és a közbeszerzés terén, ahol az uniós költségvetésből finanszírozott Európai Védelmi Alap gondoskodna a ráfordítások értékarányának javításáról. Az uniós költségvetésnek ezen túlmenően képesnek kell lennie arra, hogy bővítse a partnerországoknak jelenleg nyújtott kapacitásépítési támogatást, valamint növelje a költségvetés katonai/védelmi összetevőjét, amely tekintetben fokozott szolidaritást kell tanúsítani a műveleti tevékenységek – köztük a közös biztonság- és védelempolitikai katonai missziók – finanszírozása terén.

Mindent összevetve a védelempolitika területére vonatkozó új célok 2020 után különböző forrásokból származó folyamatos ráfordításokat tesznek szükségessé. Az uniós költségvetésből az Európai Védelmi Alap számára nyújtott évi 1,5 milliárd EUR a közös fejlesztési projektekhez biztosított tagállami hozzájárulásokkal együtt lehetővé teheti, hogy az Alap 2020 után összesen évi 5,5 milliárd EUR összegű beruházást generáljon a védelmi célú kutatás és a védelmi képességek fejlesztése területén.

Harmadszor, a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyagban a Bizottság kiemelte a strukturális reformot támogató ösztönzőkre vonatkozó elképzelést. Ezek az ösztönzők például pénzjutalom formájában nyújthatók, figyelembe vennék a strukturális reformok rövid távú gazdasági, pénzügyi és politikai költségeit, és elősegítenék a reformok sikeres végrehajtását. Lehetőségként felmerült az ilyen ösztönzők kohéziós politikán belüli megerősítése, vagy egy valamennyi tagállam számára nyitott, különálló új alap keretében történő létrehozása. Az ösztönzőknek támogatniuk kell az európai szemeszter keretében kiadott országspecifikus ajánlásokkal összhangban álló uniós szakpolitikákat és fellépéseket. Az e törekvésekhez nyújtott technikai támogatás finanszírozása szintén biztosítható az uniós költségvetésből. A Bizottság alaposan meg fogja vizsgálni mindezen lehetőségeket, mielőtt mérlegelné a konkrét kezdeményezéseket.

Az uniós szakpolitikák kialakítása és végrehajtása során kulcsfontosságú az EU alapértékeinek érvényesítése[6]. A nyilvános vita során új ötletek is felvetődtek arra vonatkozóan, hogy az uniós költségvetésből származó források kifizetését összekapcsolják a jogállamiság adott tagállamban fennálló helyzetével. A jogállamiság tiszteletben tartása egyaránt fontos az európai polgárok, valamint a vállalkozói kezdeményezőkészség, az innováció és a beruházás szempontjából, amelyek ott fognak a legjobban kibontakozni, ahol a jogi és intézményi keret maradéktalanul illeszkedik az Unió közös értékeihez. Következésképpen egyértelmű kapcsolat áll fenn a jogállamiság és az uniós költségvetésből támogatott magán- és közberuházások hatékony végrehajtása között.

Negyedszer, fontos kérdés, hogy a következő uniós költségvetés magában foglaljon-e egyfajta stabilizációs funkciót. A gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről szóló vitaanyag azt szorgalmazza, hogy már a következő többéves pénzügyi keret tartalmazzon egy makrogazdasági stabilizációs funkciót, amely a jelentős, az egyes országokat eltérő mértékben érintő – úgynevezett aszimmetrikus – sokkokkal szembeni védelmet hivatott biztosítani. Ez megvalósulhatna egy befektetésvédelmi rendszer, a nemzeti munkanélküliségi rendszerek viszontbiztosítási alapja vagy egy „rainy day fund" („a rossz napokra szóló" alap) formájában. E funkció igénybevételére világos feltételek vonatkoznának.

E megoldások finanszírozása a meglévő eszközökből vagy egy újonnan kialakítandó eszközből biztosítható. Egyelőre vita tárgyát képezi, hogy a stabilizációs funkcióhoz hozzá kell-e rendelni egy új, kizárólag az euróövezetre vonatkozó költségvetési kapacitást, vagy ezt a feladatot az uniós költségvetés is el tudja látni, tekintve, hogy az euróövezet már jelenleg is az EU GDP-jének 85%-át teszi ki. A GMU elmélyítéséről szóló vitaanyag lehetőségként felveti, hogy a stabilizációs funkciót „az EU keretében kell kidolgozni és nyitva kell állnia valamennyi uniós tagállam számára".

Egy euróövezetre vonatkozó költségvetési stabilizációs kapacitás minőségileg új elemet jelentene az Unió pénzügyeiben. Ami a hosszú távú kilátásokat illeti, a vitaanyag ugyancsak eszmecserét indított egy teljes körű euróövezeti költségvetésről, amelyhez sokkal tágabb célok, lényegesen nagyobb erőforrások és saját bevételi források párosulnának.

Ötödször, olyan új, fenntartható növekedési modellek felé kell elmozdulni, amelyek holisztikus és integrált módon ötvözik a gazdasági, szociális és környezeti megfontolásokat. A sikeres átálláshoz rendkívüli mértékű beruházásokra van szükség – ezek legnagyobb része a karbonszegény energetikai infrastruktúrára fog irányulni, mind a termelés, mind a szállítás, mind az elosztás területén. Például a villamosenergia-termelésben 2030-ig legalább kétszeresére kell növelni a megújuló energiaforrások részarányát ahhoz, hogy az EU teljesítse energia- és éghajlat-politikai célkitűzéseit. Az uniós költségvetés katalizátorhatást fejthet ki, ezáltal ösztönözve a magán- és az állami szektorból származó szükséges többletberuházásokat.

Hatodszor, valamennyi meglévő eszközt felül kell vizsgálni. Jóllehet a jelen vitaanyag kifejezetten a kiadások szempontjából legjelentősebb két szakpolitikai területtel (agrárpolitika és kohéziós politika) foglalkozik, az uniós költségvetésből támogatott programok és eszközök egyike sem maradhat ki az uniós hozzáadott érték vizsgálatából. Mérlegelnünk kell, hogy a meglévő eszközök valóban nélkülözhetetlenek-e vagy volna lehetőség egyes programok összevonására, illetve lezárására. Még ennél is fontosabb azonban az uniós eszközök közötti szakpolitikai koherencia megteremtése, ezáltal biztosítva, hogy valamennyi eszköz támogassa az uniós célkitűzéseket és előmozdítsa a tagállami reformokat. Például a kkv-finanszírozás terén előfordulhat, hogy ugyanazon kedvezményezettek több olyan eszközből is jogosultak

[6] Az uniós igazságügyi eredménytábla a nemzeti igazságügyi rendszerek minőségével, függetlenségével és hatékonyságával kapcsolatos számos tényezőt követ nyomon, köztük például a bírói függetlenséget is.

támogatásra, amelyek különböző programokhoz kapcsolódnak (COSME, Horizont 2020 és ESBA), vagy amelyeket a tagállamok a kohéziós politika keretében hajtanak végre. A termékkínálatban tapasztalható átfedések zavarossá teszik a pénzügyi közvetítők számára, hogy melyik rendszert is kell alkalmazni. Az egyazon szakpolitikai területre vonatkozó szabályokat és feltételeket ezért össze kell hangolni.

Szintén tényekkel bizonyítható az uniós programok egymással való „versengése" és kiszorító hatása – például az infrastruktúra területén, ahol annak ellenére, hogy az ESBA által nyújtott kölcsönök és garanciák elvileg a CEF hitelfinanszírozási eszközét hivatottak kiegészíteni, a végrehajtás tapasztalatai arra engednek következtetni, hogy az ESBA bevezetése lassította a hitelfinanszírozási eszköz és a kohéziós politikai alapok felhasználását.

Hetedszer, a teljesítmény javítása céljából szükségessé válhat, hogy a külső politikák terén az eszközök száma csökkenjen, rugalmasságuk viszont fokozódjon. Ez az erőforrások regionális vagy tematikus prioritások közötti újraelosztását is megkönnyítheti, amennyiben azt egy válság nyomán végrehajtandó rövid távú válaszintézkedések szükségessé teszik.

Az Európai Fejlesztési Alap (EFA) uniós költségvetésbe és többéves pénzügyi keretbe való beemelése gyakran került szóba a költségvetés egységességét és elszámoltathatóságát javító megoldásként. Ennek a lehetőségnek azonban hátulütői is lehetnek, mivel az uniós költségvetési szabályok nem feltétlenül teszik lehetővé az összes jelenlegi tevékenység – például az Afrikai Békekeret – támogatását.

Amikor a tagállamok a nemzeti költségvetésből az uniós költségvetésbe helyeznek át kiadásokat, ezt nem a kiadási szint nettó emelkedéseként, hanem a meglévő kiadásoknak a nemzetiből az uniós költségvetésbe történő átcsoportosításaként kell értelmezni, ahol elvileg nagyobb hozzáadott értéket képviselnek. Ez például azt jelenti, hogy ha az EFA bekerül az uniós költségvetésbe és a többéves pénzügyi keretbe, a többéves pénzügyi keret teljes összegének az Alap méretével megegyező mértékben kell emelkednie.

Végül, az uniós szakpolitikák eredményes végrehajtása az erős és hatékony európai közszolgálatra épül. Az uniós intézmények 2013 óta eleget tesznek a létszámleépítésre vonatkozó kötelezettségvállalásuknak. Ezt annak ellenére sikerült elérniük, hogy az EU-nak azóta új feladatokat is el kell látnia, például a menekültügyi válság vagy a biztonsági fenyegetések kezelése terén, illetve a külföldön működő uniós képviseleteken. A jövőbeli uniós költségvetésnek tehát gondoskodnia kell a jól működő európai közszolgálatról, amely vonzó az Unió bármely részén élő tehetséges fiatalok számára, és képes eredményeket felmutatni a jelenlegi vitafolyamat nyomán kialakítandó prioritások terén. A jövőbeli szakpolitikákra és eszközökre vonatkozó döntéshozatal során szem előtt kell tartani az emberi erőforrásokra gyakorolt hatást.

A személyi állomány további csökkentése veszélybe sodorhatja az uniós intézmények megfelelő működését. Hasonlóképpen, a korábbi reformok következtében csökkentek a fizetések, nőtt a munkaidő és magasabb lett a nyugdíjkorhatár. Egyértelmű, hogy a viszonylag magas egy főre jutó bevétellel rendelkező tagállamokban élő fiatalok egyre hanyatló érdeklődést mutatnak az uniós intézményekben való munkavállalás iránt. Bár a munkakörülményeken kívül számos más tényező is befolyásolhatja a döntésüket, ez a tendencia nyilvánvaló.

4.1.2. A közös agrárpolitika reformja

A közös agrárpolitika jelentős hozzáadott értéket képvisel az európaiak számára, és teljesíti a Szerződésben kitűzött célokat. Ez volt az EU legelső közös politikája, amely idővel reformok sorozatának köszönhetően lényeges átalakuláson ment keresztül. A mostani vita keretében a további reformok különböző lehetőségei kerülnek górcső alá, amelyek a közös agrárpolitika hatékonyságának és méltányosságának javítására irányulnak, ugyanakkor az eredeti célok

megvalósulását is garantálják, vagyis biztosítják a biztonságos és egészséges élelmiszereket, az ágazat versenyképességét, a mezőgazdaságból élők megfelelő életszínvonalát, természeti erőforrásaink, tájaink és környezetünk védelmét, valamint az éghajlat-politikai fellépést. A szakpolitika hatása túlmutat a mezőgazdasági termelők jövedelmének stabilizálásán. Mindazonáltal számos vidéki terület hátrányos helyzetben érzi magát. Az agrárpolitikával szemben egyre határozottabb elvárás, hogy helyezzen nagyobb hangsúlyt a közjavak – például a biztonságos és egészséges élelmiszerek – biztosítására, a tápanyag-gazdálkodásra, az éghajlatváltozásra adott válaszra, valamint a környezet védelemére és körforgásos gazdasághoz való hozzájárulására.

A közös agrárpolitika korszerűsítésére és egyszerűsítésére irányuló munka már folyamatban van. A felvetett lehetőségek egyike a közvetlen kifizetések célirányosabbá tétele, ami Unió-szerte valamennyi mezőgazdasági termelő számára biztosítaná a minimumjövedelmet, különös tekintettel a peremterületekre és a legszegényebb gazdaságokra. Ez a megoldás csökkenthetné a nagy gazdaságoknak folyósított közvetlen kifizetéseket.

A mérlegelendő lehetőségek közé tartozik a közvetlen kifizetések nemzeti társfinanszírozási kulcsának bevezetése, ami a mostani átfogó támogatási szint fenntartását szolgálná. A felmerülő válságokat kockázatkezelési eszközök segítségével lehetne kezelni. Az esetleges változásoknak ugyanakkor meg kell őrizniük a szakpolitika egyik fő értékét: az Unió-szerte valamennyi termelő számára egyenlő versenyfeltételeket biztosító, jól működő belső piac védelmét.

Az uniós terület túlnyomó részének fenntarthatóságához életképes vidéki közösségekre van szükség. Ebben az összefüggésben vannak még kiaknázatlan lehetőségek a fejlesztés és a más pénzeszközökkel fennálló szinergiák fokozása terén. A javasolt megoldás a különböző strukturális alapok vidéki területekre irányuló intézkedéseinek észszerűsítése és az átfedések kiküszöbölése.

A szakpolitika teljesítményét tovább lehetne javítani azáltal, hogy nagyobb hangsúlyt kap a mezőgazdasági termelők ösztönzése a környezetvédelmi és klímapolitikai szempontból megfelelő közjavak és szolgáltatások nyújtására. A vidékfejlesztési politika keretében szerződésalapú pozitív ösztönzőkkel kell bátorítani a mezőgazdasági termelőket az új technológiákba és a környezetvédelembe való beruházásra. Így valamennyi termelő számára enyhülne a jelenlegi adminisztratív teher.

4.1.3. A kohéziós politika reformja

A kohéziós politika hatékonyságának javítására és a kohéziós beruházások hatásának maximalizálására több különböző lehetőség kínálkozik.

Először, az új kihívások kezelése érdekében érdemes rugalmasabbá tenni a kohéziós politikát – például egy nem allokált kapacitás létrehozásával. Ehhez hasonlóan a gazdasági és szociális intézkedések széles körét felölelő, rugalmasabb Globalizációs Alkalmazkodási Alap még hatékonyabbá válhatna a kohéziós politikával való szorosabb kapcsolat kialakítása révén. Ez egyúttal az uniós költségvetés átfogó rugalmasságához is hozzájárulna.

Másodszor, a kohéziós politika végrehajtását fel kell gyorsítani, a programozási időszakok közötti átmenetet pedig gördülékenyebbé kell tenni. Több intézkedés jöhet szóba, köztük például a kötelezettségvállalás visszavonásával kapcsolatos szabályok szigorítása, a programok lezárására vonatkozó eljárások lerövidítése, valamint az irányító hatóságok kinevezésére és a programozásra vonatkozó eljárások felgyorsítása és rugalmasabbá tétele.

Harmadszor, a közigazgatási kapacitás elégtelensége és az intézmények gyenge minősége visszaveti a versenyképességet, korlátozza a beruházások hatékonyságát és komoly akadályokat gördít a növekedés útjába. Az uniós költségvetésnek meg kell erősítenie az uniós forrásból

finanszírozott fő beruházási területekhez kapcsolódó igazgatási kapacitások bővítését. Új megközelítéseket kell feltérképezni az igazgatási kapacitás bővítését illetően, például a rendelkezésre álló eszközök jobb koordinációján és a Bizottság szorosabb bevonásán keresztül. A kohéziós politika keretében megvalósított, az elmaradott régiókat célzó kezdeményezés fontos kísérleti projektnek számít, amelynek sikeres elemeit érdemes lehet máshol is alkalmazni.

Negyedszer, helyénvaló lenne növelni a kohéziós politikára vonatkozó nemzeti társfinanszírozási szinteket, hogy azok jobban igazodjanak a különböző országokhoz és régiókhoz, valamint fokozódjon a szerepvállalás és a felelősségvállalás. Azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy a kohéziós politika keretében biztosított finanszírozás a fejlettebb országok és régiók számára is elérhető legyen-e.

Ötödször, egy egységes beruházási alap, vagy a meglévő alapokra vonatkozó egységes szabályrendszer biztosítaná a beruházások nagyobb mértékű koherenciáját, és megkönnyítené a kedvezményezettek dolgát. A kohéziós politikára és más, ilyen típusú programokat és projekteket kezelő finanszírozási eszközökre vonatkozó egységes szabálykönyv szintén javíthatja a koherenciát. Ez egyúttal a komplementaritást is fokozná – például a kohéziós politika és a Horizont 2020 kezdeményezés vagy az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz között.

Hatodszor, célravezető lehet felülvizsgálni a jelenlegi forráselosztási rendszert. A rendszer így új kritériumokkal egészíthető ki, például az Európa előtt álló kihívásokhoz kapcsolódóan – a demográfiai helyzettől a munkanélküliségen, a társadalmi befogadáson és a migráción keresztül az innovációig és az éghajlatváltozásig.

4.2. Hogyan működjön a jövőbeli uniós költségvetés?

A költségvetés feladatáról való döntést követően a költségvetés kialakítása során számos tényezőt kell figyelembe venni.

4. háttérmagyarázat – A reform alapelvei

A jövőbeli uniós költségvetést az alábbi alapelvek mentén kell kialakítani:

- **Uniós hozzáadott érték:** A finanszírozást a legmagasabb hozzáadott értéket képviselő területekre kell összpontosítani, figyelembe véve a 2. szakaszban említett különböző dimenziókat, köztük például az eredményközpontúságot.

- **Elszámoltathatóság:** A jövőbeli uniós költségvetésről szóló vita demokratikus és átlátható keretek között fog zajlani. Az uniós költségvetésen kívüli további eszközök használatát a lehető legkisebb mértékűre kell csökkenteni, mivel azok homályossá teszik a költségvetés értelmezését, és kockázatot jelentenek a demokratikus ellenőrzés, az átláthatóság és a megfelelő pénzgazdálkodás szempontjából.

- **Nagyobb rugalmasság szilárd keretek között:** Az uniós költségvetés többéves struktúrája értéket jelent. A bizonyosság és a kiszámíthatóság a hosszú távú beruházások nélkülözhetetlen előfeltétele. Mindazonáltal a tapasztalat azt mutatja, hogy a válságok és a váratlan események kezeléséhez elengedhetetlen a fokozott rugalmasság. Ezt egy rugalmasabb struktúra formájában kell érvényre juttatni, emellett a költségvetés nagyobb hányadát kell nem allokált forrásként megtartani.

- **Egyszerűsített szabályok:** Nem szabad, hogy a túlzott bürokrácia eltántorítsa a polgárokat az uniós finanszírozás igénylésétől. Következésképpen folytatni kell a bürokrácia visszaszorítására és a szabályok további egyszerűsítésére irányuló erőfeszítéseket. Egy **egységes szabályrendszer** felé történő elmozdulás elősegítené ennek megvalósítását.

4.2.1. Stabilitás és rugalmasság

A finanszírozás stabilitása és rugalmassága között megfelelő egyensúlyt kell kialakítani.

Ennek egyik tényezője a pénzügyi keret **időtartama**. A korábbi többéves pénzügyi keretek szinte kivétel nélkül hét évre szóltak; a Szerződésben előírt minimális időtartam jelenleg öt év. A tagállamok, a régiók és az érdekelt felek többsége ezért megszokta, hogy ehhez a ciklushoz igazítsa tevékenységét. A mostani hétéves időtartam öt évre csökkentése hátrányosan érintené a finanszírozás kiszámíthatóságát. Ez különösen a hosszabb időt igénylő beruházások esetében vethet fel problémákat. Egyúttal azt vonná maga után, hogy a következő többéves pénzügyi keret előkészítését már az eggyel korábbi ciklus legelején el kellene kezdeni, így még inkább beszűkülne a tanulságok levonásának lehetősége a jövőre nézve. Az intézmények pedig végső soron állandó jelleggel „tárgyalási üzemmódban" működnének.

A dolog pozitív oldalát tekintve ugyanakkor a rövidebb időtartam nagyobb rugalmasságot tenne lehetővé, és megkönnyítené az előre nem látott fejleményekhez való alkalmazkodást. Emellett az ötéves időkeret az Európai Parlament és a Bizottság mandátumával is egybeesne. Ez fellendítené az EU kiadási prioritásairól folytatott demokratikus párbeszédet, és egyértelműbbé tenné az uniós költségvetés európai politikákban betöltött központi szerepét.

Egy másik lehetőség az 5+5 éves többéves pénzügyi keret, amelyet kötelező félidős felülvizsgálat révén igazítanának hozzá az új prioritásokhoz. Mindazonáltal ebben az esetben alapvetően a 10 évig terjedő teljes időtartamra vonatkozóan kellene megállapítani a többéves pénzügyi keret felső határait és jogalapjait. Ez – az új többéves pénzügyi keretről szóló jelenlegi tárgyalási folyamathoz képest – adott esetben komolyan hátráltathatja a jelentősebb változásokról való félidős megállapodást.

A fokozott rugalmasság iránti igény egyéb módokon is kezelhető. Az utóbbi évek tapasztalatai rámutattak a jelenlegi struktúra korlátaira a váratlanul felmerülő szükségletekre való reagálás terén. Az ebben közrejátszó tényezők egyike, hogy a kiadások elosztása szigorúan követi a meghatározott kategóriákat, ami megnehezíti a költségvetési tételek közötti forrás-újraelosztást. További ok az idők során létrehozott különböző programok és költségvetési sorok nagy mennyisége. Ennek eredményeként jelentős számú különböző eszköz létezik, amelyek között gyakran átfedések tapasztalhatók.

Az EU pénzügyeinek rugalmasságát mindemellett az is visszafogja, hogy a többéves pénzügyi keret mintegy 80%-át előzetesen elosztják az egyes konkrét szakpolitikai területek, tagállamok vagy harmadik országokra vonatkozó kiadási keretek között. A finanszírozás új prioritásokra irányuló vagy évek közötti gyors átcsoportosítását lehetővé tevő meglévő mechanizmusok biztosítanak ugyan bizonyos mértékű alkalmazkodóképességet, mindazonáltal a jelenlegi rugalmasság nem lenne elegendő az ismert kihívások és a hasonló nagyságrendű, váratlan jövőbeli fejlemények kezeléséhez egy változékony környezetben. A helyzet egyik lehetséges megoldása, hogy minden egyes kiadási programon belül elkülönítenek egy bizonyos hányadot – egy úgynevezett nem programozott tartalékot –, amely nem kerül felosztásra, hanem tartalékként szolgál a váratlan fejlemények kezelésére.

Ezen túlmenően a korábbi évek fel nem használt forrásaiból finanszírozott válságtartalék kiegészítő kapacitást biztosíthat a kivételes körülmények esetére, a továbbfejlesztett Globalizációs Alkalmazkodási Alap pedig ugyancsak fokozhatja a rugalmasságot. Az Unió számára így lehetővé válhat a strukturális átalakítás fokozott támogatása a globalizáció és a technológiai változások által érintett területeken.

4.2.2. Pénzügyi eszközök és a kiterjesztett uniós pénzügyi struktúra

Az uniós költségvetést kiegészítő intézmények és eszközök – például az Európai Beruházási Bank, az Európai Fejlesztési Alap, az uniós vagyonkezelői alapok és egyéb eszközök – az uniós finanszírozás rugalmasságának fontos forrását jelentik.

A garanciák, a kölcsönök, a tőkefinanszírozás és a hasonló eszközök jelentős szerepet játszhatnak abban, hogy az EU képes legyen a „kevesebből többet elérni", és megnövelhetik az uniós költségvetés hatását, különösen a költségvetési megszorítások közepette. Ennek egyik kiemelkedő közelmúltbeli példája az Európai Stratégiai Beruházási Alap.

Ezen eszközök sikerének záloga egy világos stratégia, valamint a piaci igények, a kedvezményezettek és az elérni kívánt célok szempontjából legmegfelelőbb eszközök kiválasztását szolgáló kritériumrendszer. A pénzügyi eszközök kizárólag a bevételtermelő projektek támogatására alkalmasak. Következésképpen a bevételt nem termelő projektek – például az alapkutatások, bizonyos típusú infrastrukturális programok vagy a humántőkébe való befektetések, mint az Erasmus vagy a Marie Curie ösztöndíjak – tekintetében továbbra is szükség lesz vissza nem térítendő támogatásokra és segélyekre.

Az ezekre vonatkozó uniós szintű pénzügyi eszközök és szabályok száma viszont gátolja hatékony igénybevételüket. E probléma orvoslásának egyik lehetséges módja a szóban forgó eszközök összevonása egyetlen alapba, amely a különféle célok megvalósítása érdekében kölcsönöket, garanciákat és kockázatmegosztási eszközöket kínálna – adott esetben uniós vissza nem térítendő támogatással ötvözve – az adott projekt és a különböző szakpolitikai keretek (például kutatás, innováció, környezetvédelem, kkv-támogatás, infrastruktúra és energiahatékonyság) függvényében.

Európa képes többet tenni azért, hogy megfelelő feltételeket biztosítson a vállalkozásoknak tevékenységük bővítéséhez. A közepes piaci tőkeértékű vállalatok és a kkv-k induló szakaszt követő finanszírozása változatlanul nehézségekbe ütközik, és sok vállalkozó elhagyja Európát, hogy megfelelő tőkebefektetést találjon. A helyzet kezelése érdekében a Bizottság 2016-ban létrehozta az 1,6 milliárd EUR-s kerettel rendelkező páneurópai kockázatitőke-alapok alapját, amely 2017 folyamán fog működésbe lépni. Ez a megközelítés kiterjeszthető annak érdekében, hogy a projektek vagy vállalkozások a fejlődésük későbbi szakaszaiban is stabil finanszírozási forráshoz jussanak.

Az új, uniós szintű pénzügyi eszközöknek és a kohéziós politika keretében a tagállamok által kezelt kölcsönöknek, garanciáknak és tőkeinstrumentumoknak ki kell egészíteniük egymást. A különböző eszközök komplementaritását előzetes koordináció, egységes szabályok, valamint a beavatkozások világosabb meghatározása útján kell biztosítani.

4.2.3. Egyszerűbb, teljesítményközpontú és hatékonyan kezelt uniós költségvetés

Az uniós források megfelelő felhasználása és az adófizetők pénzének védelme csakis jól kialakított szabályokkal biztosítható. A túlzott bürokrácia hátráltathatja az eredmények elérését, és eltántoríthatja a polgárokat és a vállalkozásokat az uniós költségvetés által kínált előnyök maradéktalan kiaknázásától.

Jóllehet már eddig is nagyszabású intézkedések valósultak meg az uniós költségvetés egyszerűsítése érdekében, még mindig bőven van tennivaló a szabályok összetettségének csökkentése terén. Ez számos kiadási területen hozhat javulást, mindenekelőtt ott, ahol a jelentéstételi és nyomonkövetési követelményeknek való megfelelés nehézségei miatt számottevő késedelmet szenved a projektek végrehajtása. A szabályozás összetettségéből adódóan több a hiba, magasabb költségek terhelik a végső kedvezményezetteket és a meg nem felelés kockázata is nagyobb. Egyértelműen szükség van a hasonló célokra irányuló programok összevonására, például az energiahatékonyság vagy az uniós polgárság területén.

Hasonlóképpen, a külső politikák tekintetében is helyénvaló lehet az eszközök számának csökkentése és ezzel egyidejűleg rugalmasságuk fokozása, ezáltal felszámolva a regionális vagy tematikus prioritások útjában álló mesterséges akadályokat.

Az előrelépés egyik módja lehet egy valamennyi eljárásra és eszközre irányadó egységes szabálykönyv kidolgozása, vagy az azonos típusú projektek esetében azonos szabályok és feltételek alkalmazása. Ez elősegítheti az érdemi egyszerűsítést és a bürokrácia csökkentését, ugyanakkor a különböző uniós beruházások láthatóságához és fokozott koherenciájához is hozzájárulhat. Enyhítheti továbbá a kedvezményezettekre nehezedő adminisztratív terheket, mivel az azonos típusú beruházások tekintetében szükségtelenné teszi a finanszírozási forrástól függő, eltérő szabályok alkalmazását. A támogatásban részesülők szempontjából a szabályozás egyszerűsége az, ami igazán számít, nem pedig a finanszírozási forrás.

Ebben a szellemben a költségvetés végrehajtásakor arra kell fektetni a hangsúlyt, hogy minden egyes elköltött euróból a lehető legtöbbet hozzuk ki a gazdasági növekedés és a hozzáadott érték tekintetében. Ezen a területen már lényeges előrelépés történt, ám a különféle jogi szövegek sokaságára épülő jelenlegi teljesítménymérési keret bonyolult, ami igencsak megnehezíti az előrelépések és az eredmények értékelését és kommunikációját.

Mindemellett feltétlenül helyre kell állítani a különböző intézmények közötti bizalmat, ezáltal elmozdulva az arányos ellenőrzés felé, amely egyrészt a kiadások volumenétől, másrészt viszont az intézmények megbízhatóságától és az irányítási és kontrollrendszerek hatékonyságától is függ. Egy egyértelműen ebbe az irányba mutató lépés a tagállamok (és a Bizottság) számára is lehetővé tenné az irányítási rendszerek és a kapcsolódó intézményi struktúrák racionalizálását, hiszen az egyes alapokkal foglalkozó külön-külön intézményi rendszerek egymással párhuzamos jelenléte luxusnak számít, ami nem feltétlenül megengedhető. A tagállamokban mindenekelőtt jelentős mértékben javulhatna az intézmények hatékonysága, emellett a programirányítás adminisztratív költségeiből is lenne mit lefaragni. Az Európai Ügyészség maradéktalan kihasználása hozzájárulhat az uniós költségvetés egyszerűsítéséhez és védelmének hatékonyabbá tételéhez.

4.3. Az uniós szakpolitikákat támogató bevételek

Az arra vonatkozó döntések, hogy mire használjuk fel az uniós költségvetést, szorosan kapcsolódnak az uniós költségvetés finanszírozásának módjára vonatkozó döntésekhez.

Az uniós költségvetés kiadási oldalának reformjára vonatkozó eszmecserével párhuzamosan ezért kritikus értékelésnek kell alávetni a költségvetés finanszírozásának mikéntjét – a saját források rendszerét –, valamint azt is, hogy hogyan reformálható meg a rendszer a hatékonyság és a szakpolitikáknak nyújtott támogatás fokozása érdekében. A finanszírozás jelenlegi megközelítése túl bonyolult és homályos, teli összetett korrekciós mechanizmusokkal. A jövőbeli rendszernek egyszerűnek, méltányosnak és átláthatónak kell lennie.

Az uniós költségvetést finanszírozó bevételeket övező, régóta húzódó vita két központi témája a saját források láthatóbb hozzárendelése a fő uniós szakpolitikákhoz – különösen az egységes piachoz és a fenntartható növekedéshez –, valamint a rendszer egyszerűsítése. Egy ideális világban az EU saját forrásai egy látható uniós hozzáadott értéket biztosító, kulcsfontosságú uniós szakpolitikából származnának, méltányosnak tekintenék őket, és az uniós költségvetés egy stabil és jelentős hányadát finanszíroznák. Ennek kiemelkedő példája a vámokból származó tradicionális saját források.

Számos olyan lehetséges bevételi forrás van, amely felhasználható lenne az uniós költségvetés finanszírozására (a 15. ábra szemlélteti a leggyakrabban felvetett lehetőségeket), azonban önmagában egyik sem tesz eleget a saját forrásokra vonatkozó kritériumok mindegyikének: némelyik stabil és jelentős bevételt eredményezhet, és a bevételi oldal valódi átalakulásához vezethet, míg mások szerényebb bevétellel járnának, ugyanakkor politikai szempontból

helyénvalóbbnak vagy elfogadhatóbbnak minősülhetnek, mindenekelőtt abban az esetben, ha olyan kiemelt szakpolitikai célkitűzésekhez társulnak, mint például az európai gazdaság dekarbonizációja, az egységes piac és a gazdasági és monetáris unió elmélyítése vagy az új prioritások finanszírozása.

Végső soron a legjobb megoldás attól függ, hogy mik lesznek a jövőbeli reform fő célkitűzései, és az uniós költségvetésen belül meghatározásra kerül-e az új saját forrásokból finanszírozandó célösszeg.

Bevételi források – változatos lehetőségek



A gyakran hangoztatott állítások ellenére az új saját források nem feltétlenül növelnék az uniós költségvetés méretét. A kiadási szinttel kapcsolatos döntések a többéves pénzügyi keret összefüggésében születnek, és az aktuális kiadási szintek esetleges emeléséről a jelenlegi vitafolyamat eredményének függvényében kell majd döntést hozni. Változatlan kiadási szintek mellett az új saját források automatikusan csökkentenék a GNI-alapú saját forrás hányadát, amely kiegészítő tételként működik, és az uniós kiadások fedezése érdekében kitölti a többi saját forrás alakulásától függően esetlegesen fennmaradó finanszírozási rést. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által közösen létrehozott, Mario Monti által vezetett, saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport közelmúltbeli jelentése[7] átfogóan elemzi ezeket a kérdéseket, és egy sor lehetséges bevételi forrást megvizsgál a legfontosabb kritériumok szempontjából (pl. méltányosság, hatékonyság, stabilitás, átláthatóság, európai hozzáadott érték, demokratikus elszámoltathatóság). Az adóügyi koordináció – különösen a társasági adózás és a pénzügyi tranzakciókra kivetett adók – területén történő előrelépés kedvezne a saját források bizonyos formáinak. A folyamatban lévő vita alapján a jelenlegi rendszer többféle reformpályája jöhet szóba.

5. háttérmagyarázat – A „saját források” rendszerére vonatkozó lehetőségek

– A jelenlegi héaalapú saját forrás megreformálható és egyszerűsíthető. Az egyik szélsőséges megoldás a héaalapú saját forrás teljes megszüntetése lenne.

– Az Egyesült Királyság távozásával az országra vonatkozó engedményként a múltban bevezetett visszatérítés elavulttá válik. Ugyanez vonatkozik a brit visszatérítés finanszírozási rendszerére is. Az egyéb kedvezmények 2020 végén járnak le. A kedvezmények megszüntetése lehetőséget nyitna a bevételi rendszer érdemi egyszerűsítésére. Ideális esetben az uniós szakpolitikák mélyreható, a hozzáadott érték maximalizálására összpontosító reformja nyomán valamennyi kedvezmény szükségtelenné válna.

[7] http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

– Bármilyen új saját forrást úgy kell létrehozni, hogy az uniós költségvetés egy részének finanszírozásán túl az EU fő szakpolitikáihoz is hozzájáruljon. Például az uniós és Unión kívüli vállalkozások egyenlő versenyfeltételeinek biztosítása, valamint az éghajlatváltozás elleni globális küzdelem előmozdítása érdekében közös energia- vagy környezetvédelmi adók alkalmazhatók.

– Hasonló módon a közös társaságiadó-alap vagy a pénzügyi tranzakciós adó egy bizonyos hányada szolgálhatná az egységes piac megerősítését, tükrözhetné a legnagyobb vállalatok belső piacon élvezett előnyeit, és javíthatná az adócsalás és adókijátszás elleni küzdelmet.

– A gazdasági és monetáris unió jövőbeli elmélyítésével hosszabb távon a seigniorage-jövedelem – a pénzkibocsátásból származó jövedelem – az EU egyik saját forrásának alapjává válhatna.

– A közvetlenül az uniós szakpolitikák és hatáskörök által generált pénzösszegek szintén az uniós költségvetés bevételeinek tekinthetők – ilyenek például hosszú távon a kibocsátáskereskedelmi rendszer keretében rendezett árveréseken keletkezett bevételek, a járművek kibocsátási díjai, ugyancsak hosszabb távon a jövőbeli Európai Utasinformációs és Engedélyezési Rendszer keretében az Unióba beutazó személyek által fizetendő illetékek, vagy bármilyen hasonló díjak.

– A saját források bevezetésekor figyelmet kell fordítani azok átláthatóságára, egyszerűsítésére, stabilitására, uniós szakpolitikai célokkal való összhangjára, a versenyképességre és a fenntartható növekedésre gyakorolt hatására, valamint a tagállamok közötti méltányos eloszlására.

Forrás: Európai Bizottság

4.4. További lépések

Az Európai Unió pénzügyeinek jövőjére vonatkozó, e szakaszban bemutatott lehetőségek változatosak és jellegüket tekintve eltérőek. Azt fejtegetik, hogy az uniós költségvetést mire kell felhasználni és hogyan kell finanszírozni, miként kell megreformálni egyes kulcsfontosságú szakpolitikákat, és hogyan kell strukturálni és kialakítani magát a költségvetést.

Mindezen egymással összefonódó szempontokat együttesen kell figyelembe venni a jövőbeli uniós költségvetés lehetséges forgatókönyveinek mérlegelésekor. A forgatókönyveket a következő szakasz ismerteti.

5. LEHETSÉGES FORGATÓKÖNYVEK A 27 TAGÚ EU SZÁMÁRA

A fehér könyv öt szemléltető forgatókönyvet mutat be, melyek a költségvetés méretét és szerkezetét, illetve a változások/korszerűsítés mértékét tekintve különböző hatást gyakorolnak az EU pénzügyeire. Ezek kombinálhatók, a különböző építőelemek összeegyeztethetők, mivel a lehetőségek és a forgatókönyvek nem különülnek el teljesen és nem is zárják ki kölcsönösen egymást.

Néhány horizontális szempont valamennyi forgatókönyvre érvényes:

Az első annak biztosítása, hogy az uniós pénzeket a lehető leghatékonyabban használják fel: a kiadásoknak azokra a programokra kell koncentrálniuk, amelyek bizonyítottan európai szintű hozzáadott értékkel rendelkeznek és úgy alakították ki őket, hogy a lehető legkisebb költség mellett érjenek el eredményeket. A programok új generációjának elsősorban az eredményességre kell koncentrálniuk.

A második, hogy a tagállamok és az uniós finanszírozás kedvezményezettjeinek egyhangú kérésére reagálva bármely forgatókönyv esetén az egyszerűsítésnek kell vezérelnie az uniós költségvetés korszerűsítését. Átfogó koherenciát és egymást kiegészítő jelleget kell biztosítani a különböző programok és eszközök között, és az átfedéseket már a tervezési szakaszban ki kell küszöbölni. A végrehajtás egyszerűsítése érdekében az azonos típusú fellépésekre a lehető legnagyobb mértékben azonos szabályokat kell alkalmazni azzal a céllal, hogy idővel egységes szabályrendszer szülessen.

A meglévő programok és szakpolitikák jelenleg zajló korszerűsítését folytatni kell, például a közös agrárpolitika, a kohéziós politika, a kutatási program és mások esetében. A kevésbé jól teljesítő programokat le lehet zárni, vagy feladataikat át lehet csoportosítani máshová.

A harmadik, hogy a jelentős nem várt fejleményekre és előre nem látott igényekre való reagálás érdekében valamennyi forgatókönyv esetében figyelembe kell venni a rugalmasság szempontját is. A jelenlegi többéves pénzügyi keretben rendkívül fontosnak bizonyultak az uniós költségvetés különleges eszközei a migráció és a biztonsági kihívások kezelésében. Lehetséges, hogy ezeket tovább kell észszerűsíteni és erősíteni, hogy még több rugalmasságot lehessen beépíteni a kiadási programokba.

Végezetül valamennyi forgatókönyv esetén meg kell szüntetni a tagállami hozzájárulások tekintetében alkalmazott kedvezményeket. Hasonlóképpen megszűntethető a nettó egyenlegről való jelentéstétel, vagy jelentősen javítani kell annak módszereit, hogy jobban tükrözze a valóságot, továbbá az uniós költségvetéshez való hozzájárulások tagállami kezelése is egységesíthető.

E logikát követve öt alapvető lehetőség különböztethető meg az uniós pénzügyek jövőjét illetően:

- **Megy minden tovább**: a 27 tagú Európai Unió folytatja reformprogramjának végrehajtását;
- **Kevesebbet együtt:** a 27 tagú Európai Unió valamennyi szakpolitikai területen kevesebbet tesz együtt;
- **Néhányan többet tesznek:** a 27 tagú Európai Unió lehetővé teszi tagállamok csoportjainak, hogy bizonyos területeken többet tegyenek;
- **Gyökeres átalakulás:** a 27 tagú Európai Unió bizonyos területeken többet tesz, más területeken viszont kevesebbet;

- **Sokkal többet együtt:** a 27 tagú Európai Unió úgy dönt, hogy valamennyi szakpolitikai területen többet tesz együtt.

1. Megy minden tovább

forgatókönyv

Általános trend és volumen

- **Általában véve stabil**
- **Az EU–27 aktuális reformprogramját tükrözi**
- **A kohézió és a mezőgazdaság relatív részarányának csökkentése az új prioritások finanszírozása érdekében**
- **A pénzügyi eszközök és garanciák nagyobb mértékű alkalmazása**

Kiadások

- **Közös agrárpolitika**
  - Célzottabb támogatás a különleges nehézségekkel szembesülő gazdálkodók számára (pl. kis gazdaságok, hegyvidéki területek és ritkán lakott régiók), valamint kockázatkezelési eszközök minden gazdaság számára
  - Vidékfejlesztési beruházások (különösen agrár-környezetvédelmi támogatások)
- **Gazdasági, társadalmi és területi kohézió**
  - Alacsonyabb szintű beruházások valamennyi régióban
  - A nemzeti társfinanszírozás mértékének növelése és a pénzügyi eszközök nagyobb mértékű alkalmazása
  - Nagyobb hangsúly helyezése a társadalmi befogadásra, a foglalkoztatásra, a készségekre, az innovációra, az éghajlatváltozásra, az energetikai és környezeti átalakulásra.
- **Új prioritások**
  - Belső/külső biztonság, migráció és határellenőrzés; védelem (kutatás-fejlesztés, képességek);
- **Az európai szemeszterhez kapcsolódó strukturális reformok**
  - Pozitív ösztönzők a kohéziós politikán vagy elkülönített alapokon keresztül

Bevételek

- **A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül**
- **Más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését**

2. Kevesebbet együtt

forgatókönyv

Általános trend és volumen

- **Jelentős csökkentés**
- **Hangsúly a belső piac működésén**
- **A kohézióra és mezőgazdaságra fordított összegek jelentős csökkentése**
- **A pénzügyi eszközök és garanciák sokkal nagyobb mértékű alkalmazása**

Kiadások

- **Közös agrárpolitika**
  - Támogatás kizárólag a különleges nehézségekkel szembesülő gazdálkodók számára (pl. kis gazdaságok, hegyvidéki területek és ritkán lakott régiók)
  - Kockázatkezelési eszközök minden gazdaság számára
- **Gazdasági, társadalmi és területi kohézió**
  - Kizárólag a kohéziós országok és a határokon átnyúló együttműködés támogatása
  - Kizárólagos hangsúly helyezése a társadalmi befogadásra, a foglalkoztatásra, a készségekre, az innovációra, az éghajlatváltozásra, az energetikai és környezeti átalakulásra
- **Az egységes piaccal kapcsolatos programok fenntartása** (transzeurópai hálózatok, vámok, fogyasztóvédelem, ügynökségek)
- **Az új prioritások nem kapnak finanszírozást** (biztonság, határellenőrzés, migráció, védelem)
- **Más programok megszüntetése** (Erasmus, kutatás és innováció, a leginkább rászorulóknak nyújtott segítség, egészségügy, kultúra, uniós polgárság...)

Bevételek

- **A jelenlegi rendszer kedvezmények nélkül**

3. Néhányan többet tesznek

forgatókönyv

Általános trend és volumen

- **Általában véve stabil, esetleges emelés a közös cselekvés területei vonatkozásában**
- **A pénzügyi eszközök és garanciák nagyobb mértékű alkalmazása**

Kiadások

- **Az 1. forgatókönyv szerint**

Kiegészítő költségvetés és innovatív finanszírozás

- **A megerősített együttműködés kiadásainak az uniós költségvetésbe foglalása (mint az Európai Ügyészség)**
- **Finanszírozási forrásoknak az uniós költségvetésen kívüli összevonása**
  - vagyonkezelői alapok
  - címzett bevételek
  - az uniós költségvetésen keresztül csatornázva, de a többéves pénzügyi keret korlátainak nem alávetve
- **Euróövezet**
  - Az euróövezet makrogazdasági stabilizálása (beruházásvédelem/munkanélküliségi viszontbiztosítás/stabilizációs alap (rainy day fund))

Bevételek

- **Az 1. forgatókönyv szerint + az új szakpolitikákat kizárólag a részt vevő tagállamok finanszírozzák, vagy a jelenlegi rendszeren keresztül, vagy**
- **Új saját forrás (pl. pénzügyi tranzakciós adó)**
  - Új, a jelenlegi finanszírozási rendszeren kívüli bevételi forrás
  - vagy ad-hoc pénzügyi hozzájárulások

4. Gyökeres átalakulás

forgatókönyv

Általános trend és volumen

- **Kisebb**
- **A kohéziós politika és a közös agrárpolitika részarányának csökkentése**
- **A nagyon magas uniós hozzáadott értékű prioritások középpontba helyezése**
- **A pénzügyi eszközök és garanciák sokkal nagyobb mértékű alkalmazása**

Kiadások

- **Közös agrárpolitika**
  - A közvetlen kifizetések csökkentése
  - A különleges nehézségekkel szembesülő gazdálkodók előtérbe helyezése (pl. kis gazdaságok, hegyvidéki területek és ritkán lakott régiók)
  - Agrár-környezetvédelmi és az éghajlatváltozással kapcsolatos tevékenységek, kockázatkezelési eszközök minden gazdaság számára
- **Gazdasági, társadalmi és területi kohézió**
  - A szegényebb régiók és a határokon átnyúló együttműködés támogatása
  - Kizárólagos hangsúly helyezése a társadalmi befogadásra, a foglalkoztatásra, a készségekre, az innovációra, az éghajlatváltozásra, az energetikai és környezeti átalakulásra
- **Új prioritások**
  - Biztonság és védelem (a kulcsfontosságú képességek közös finanszírozása, közös közbeszerzés)
  - Terrorizmus elleni ügynökség és migrációkezelés határellenőrzéssel és közös felszerelést használó parti őrséggel
- **A meglévő prioritások megerősítése**
  - Intelligens közlekedési és energiahálózat, nagyteljesítményű számítástechnika, világszínvonalú kutatás-fejlesztés, e-közlekedés
  - Külső szakpolitikák
- **Az európai szemeszterhez kapcsolódó strukturális reformok**
  - Pozitív ösztönzők a kohéziós politikán vagy elkülönített alapokon keresztül

Bevételek

- **A jelenlegi rendszer egyszerűsítése: valamennyi kedvezmény eltörlése, a hozzáadottérték-adón alapuló saját forrás reformja vagy eltörlése**
- **Új saját források finanszírozzák az uniós költségvetés egy részét és hozzájárulnak a szakpolitikai célkitűzések megvalósításához (pl. zöldadó, pénzügyi tranzakciós adó, közös konszolidált társaságiadó-alap)**
- **Más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését**

5. forgatókönyv

Sokkal többet együtt

Általános trend és volumen

- **Jelentős növekedés**
- **Jelentős kiegészítő finanszírozás az új prioritások és a külső tevékenység számára**
- **A pénzügyi eszközök és garanciák nagyobb mértékű alkalmazása**
- **A saját források felső határának növelése**

Kiadások

- **Közös agrárpolitika – magasabb összeg**
- **Gazdasági, társadalmi és területi kohézió az 1. forgatókönyv szerint, plusz:**
  - Megerősített szociális dimenzió (pl. gyermekgarancia)
  - Megerősített területi együttműködési dimenzió
  - Megerősített városi dimenzió
- **Új prioritások és magas hozzáadott értékkel rendelkező prioritások a 4. forgatókönyv szerint**
- **Az európai szemeszterhez kapcsolódó strukturális reformok**
  - Pozitív ösztönzők a kohéziós politikán vagy elkülönített alapokon keresztül
- **Közös biztonság és védelem, közös finanszírozás és beszerzés, az uniós költségvetés kiegészítése egy költségvetésen kívüli alappal**
- **Kockázatitőke-alap**
- **Teljes körű euróövezeti költségvetés és Európai Valutaalap**
- **Megerősített külső tevékenység; Az Európai Fejlesztési Alap beemelése a költségvetésbe**

Bevételek

- **A 4. forgatókönyvön túlmutató, mélyreható reform**
- **Új saját források finanszírozzák az uniós költségvetés nagy részét és hozzájárulnak a szakpolitikai célkitűzések megvalósításához**
- **Más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését**

6. KÖVETKEZTETÉSEK: AZ EU JÖVŐJÉNEK FINANSZÍROZÁSA

Az EU költségvetése, és maga az Európai Unió meg fog változni 2020 után. Ez biztos – a status quo nem opció az Uniónk számára. Az EU költségvetését egyszerűbbé, rugalmasabbá és észszerűbbé kell tenni, és lehetővé kell tenni a pénz hatékonyabb felhasználását.

Az, hogy hogyan változik a költségvetés – és hogy mire használjuk fel –, attól függ, hogy milyen jövőt szánunk az Uniónak és mennyire vagyunk ambiciózusak a jövőnket formáló együttműködés tekintetében.

Ez a vitaanyag számos lehetőséget és forgatókönyvet vázol fel a költségvetés jövőbeli iránya és felhasználásának módja tekintetében. Célja, hogy további vitát generáljon az Unió által követendő irányról, és arról, hogy mit akarunk közösen elérni.

Ez az utolsó az Európa jövőjéről szóló fehér könyvet követő öt vitaanyag közül. Összesen hat dokumentum vázolta fel ötletek, elképzelések és lehetőségek sorát a 27 tagú EU jövőjét illetően.

A fehér könyv és a vitaanyagok által ösztönzött eddigi vita szélessége és mélysége jól mutatja, mennyire fontosak ezek a kérdések. Ezt a párbeszédet a lehető legszélesebb vita keretében kell folytatni 2017 második felében, hogy Európa egésze részleteiben áttekintse saját jövőjét. Juncker elnök fontolóra veszi ezeket az ötleteket és személyes nézeteit a szeptemberi, az Unió helyzetét értékelő beszédében teszi majd közzé.

A többéves pénzügyi keret tekintetében a Bizottság megvizsgálja a fehér könyvvel és a vitaanyagokkal kapcsolatos reakciókat és válaszokat. Így a Bizottság 2018 közepe táján benyújthatja majd a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatait.