

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.10.19.
COM(2010) 700 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A NEMZETI PARLAMENTEKNEK**

Az uniós költségvetés felülvizsgálata

{SEC(2010) 7000 végleges}

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK, A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK ÉS A NEMZETI PARLAMENTEKNEK

Az uniós költségvetés felülvizsgálata

2006-ban megállapodás született arról, hogy teljes és széles körű felülvizsgálatot kell végezni az uniós kiadások és források tekintetében¹. E döntés megszületése óta több gyökeres változás is végbement a gazdasági környezetben, és a világgazdasági válság következtében a közkiadások valamennyi európai országban a politikai viták ösztüzébe kerültek. Az Európai Unióban mindenféle nehéz döntések születnek. Évtizedek óta nem érte annyi támadás a közkiadások prioritásait, mint manapság.

Pedig a közkiadások kulcsszerepet játszanak a fellendülési folyamatban. A 2008 végén meghozott intézkedések ösztönző erőt biztosítottak, mielőtt a válság még súlyosabbra fordult volna. A források intelligens elosztásával az ösztönzőket azokra a területekre irányítottuk, ahol a lehető legtöbb haszonnal járhatnak a jövőre nézve: a növekedést serkentő politikákra, a stratégiai infrastruktúrákra, valamint annak megakadályozására, hogy a megrázkódtatás felmorzsolja a kulcsfontosságú készségeket és eszközöket.

Felülvizsgálatunk idején tehát a polgárok szemében mindennél előbbre való, hogy megfelelően rangsoroljuk a kiadásokat, és e kiadások minél nagyobb hozzáadott értéket képviseljenek, valamint kiváló minőségben valósuljanak meg. Felülvizsgálatunkat hosszú konzultációs és útkeresési folyamat² előzte meg, amelynek során számos ígéretes elképzelés látott napvilágot azzal kapcsolatban, miként lehetne a költségvetést úgy elosztani, hogy a lehető leghatékonyabban biztosítsa az uniós célkitűzések megvalósulását, kapcsolódjon a szakpolitikákhoz, és támogassa az Európa 2020 stratégiát, továbbá azzal kapcsolatban, hogy a költségvetés a lehető leghatékonyabban váltsa be a hozzá fűzött reményeket, és új módszerekkel közelítse meg az uniós szakpolitikák finanszírozásához szükséges források biztosítását.

A közkiadások meghatározott célok szolgálatába állított eszközök, és az elsődleges, mindent átfogó célunk a foglalkoztatást ösztönző növekedés – ennek szellemében igyekszünk minél több embernek munkát biztosítani, fellendíteni vállalkozásaink versenyképességét, és kialakítani egy nyitott és korszerű egységes piacot.

A Bizottságnak 2011. július 1-jéig kell benyújtania a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatát. Jelen felülvizsgálatunk során kitérünk néhány olyan, az uniós költségvetést érintő kérdésre is, amelyek hatással vannak a következő keretre vagy akár azon túlmenően is. Ilyen például az a szempont, hogy az EU-nak egyaránt kell számolnia a gazdasági és fiskális válság hatásaival és az olyan hosszú távú kihívásokkal, mint a demográfiai változások, az éghajlatváltozás kezelésének szükségessége vagy a természeti

¹ HL C 139., 2006.6.14., 15. o. (3. sz. nyilatkozat).

² A konzultáció elérhetősége:
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/summary_consultation_doc_final_hu.pdf.

forrásokra nehezedő terhelés. Fel kell ismernünk továbbá, hogy nem az a fontos, többet vagy kevesebbet költünk-e, hanem hogy miként használhatjuk fel az eddigieknél *intelligensebben* a rendelkezésünkre álló forrásokat. Azt is figyelembe kell venni, hogy a költségvetési reformot holisztikusan, azaz a költségvetés kiadási és bevételi oldalát egyszerre tekintve kell megközelítenünk.

A fejlődés útjának kijelölése nagy kihívást fog jelenteni az Európai Unió számára, ugyanakkor hatalmas nyereséggel is kecsegtet. Tudatosíthatja ugyanis mindenki, hogy az Európai Unió oly módon használja fel a rendelkezésre álló eszközöket, hogy annak hatását a polgárok a saját bőrükön érezhessék.

1. MIK A JELENLEGI KÖLTSÉGVETÉS TANULSÁGAI?

A Lisszaboni Szerződés új jogi környezetbe helyezte a többéves pénzügyi keretet. Megerősítette, hogy az uniós kiadásokat továbbra is középtávú szemlélettel kell megközelíteni, továbbá megszilárdította azt az elvet, hogy az EU a saját forrásokból finanszírozza a működését. Ezért felülvizsgálati folyamatunkat – amellet, hogy előretekintettünk – jelentős részben a jelenlegi finanszírozási időszak tapasztalatai alapján végeztük.

Nem kétséges, hogy az uniós költségvetés eddig is az uniós törekvések és szakpolitikák megvalósításának egyik hatékony eszköze volt. Az uniós költségvetés kézzelfogható hatásokkal járt: gondoljunk csak a növekedésre és a munkahelyteremtésre, a kutatás, a versenyképesség és a készségek fejlesztésére, vagy arra, hogy az Unió nem feledkezik meg a leginkább szolidaritásra szorulókat támogatásáról. Egyes kiemelt projekteket az Unió külön támogatásban részesít: például a gazdasági válság után hozzájárult a szükséges ösztönzőerő biztosításához. Fokozza továbbá az Unió biztonságát. Több száz millió rendkívüli szegénységben élő embernek nyújt támaszt a világon, gyorsítja Európa szomszédainak fejlődését, és világszerte előmozdítja az uniós szakpolitikákat.

A célunk az kell, hogy legyen, hogy a költségvetést minél hatékonyabban állítsuk az uniós célkitűzések szolgálatába. Ennek előmozdításához a legfontosabb eddigi tanulságok a következők:

- Amióta az EU 1988-ban bevezette a többéves pénzügyi kereteket, sikerült biztosítani a szigorú költségvetési fegyelmet és az uniós kiadások középtávú előreláthatóságát. Az előreláthatóságnak azonban ára van: ezzel párhuzamosan ugyanis csökkent a költségvetés rugalmassága. Az elmúlt években a pénzügyi keret és annak programjai nem mindig tették lehetővé, hogy megfelelően reagáljunk a sürgető politikai szükségletekre és a körülmények változásaira. A jelenlegi rendszer olyannyira rugalmatlan, hogy amikor például az élelmiszerárak 2008-ban az égbe szöktek, nehéz volt uniós határozatot hozni a fejlődő országoknak nyújtandó segítségről; amikor az elhúzódó átfutási idők és a költségnövekedés miatt változtak az olyan jelentősebb európai projektek szükségletei, mint a Galileo és az ITER, nehéz volt reagálni; 2008–2009-ben gondot jelentett a gazdasági ösztönzőkhöz nyújtandó hozzájárulás; és az olyan globális jelentőségű válságok esetén is problémát jelent a fellépés, mint a szökőár. Ezeket a problémákat csak igen nagy nehézségek árán, a költségvetés más részeiből felszabaduló, nem tervezett mozgásterek igénybevételével lehetett megoldani. Még az egyes programokon belül is gondot okozott a célkitűzések rangsorolásának módosítása: nehezebb volt megfelelő hangsúllyal kezelni a váratlanul felmerülő ügyeket – mint amilyenek a közegészségügyi szükséghelyzetek –,

vagy a válság következtében átszervezni a képzési igényeket, illetve nyomon követni a feltörekvő gazdaságokkal fenntartott uniós kapcsolatok változását. Mind az EU működése, mind külső megítélése szempontjából hátrányos tehát, ha a költségvetés nem képes reagálni a váratlan helyzetekre.

- Az elmúlt évek másik váratlan eseménye a gazdasági válság volt, amely nagymértékben befolyásolta a gazdasági irányításról folyó vita alakulását. Bebizonyosodott, hogy az uniós gazdaságok igencsak egymásra vannak utalva, és meg kell erősíteni a közös szabályokat. A legfontosabb tanulság az, hogy amikor sürgős politikai szükségletek léptek fel, sikerült a költségvetést innovatív módon felhasználni: egyfajta biztosítékként szolgált az európai stabilizációs mechanizmus számára, bár a lehetőségeknek szigorú határt szabott a saját források felső határa. A másik tanulság az, hogy az uniós források fogadásával meg lehetne erősíteni a Stabilitási és Növekedési Paktum támogatására tett megelőző és korrekciós intézkedéseket is.
- A legutóbbi pénzügyi keret kialakítását övező vita befolyásolta, hogy mennyire lehet megvalósítani a költségvetésből a kitűzött célokat. Miután akkor előtérbe került az úgynevezett „nettó egyenlegek” kérdése, némileg eltorzultak a programok: a döntéshozók igyekeztek minél nagyobb mértékben előre felosztani a kiadásokat a nemzetek között. Ez a felosztás előbbre való lett, mint a teljesítményjavító intézkedések, például a makropolitikai párbeszéd vagy a hatékonyság jutalmazását szolgáló tartalékok kialakítása. Emiatt az európai dimenzió – hogy az EU hol szolgáltathatja a legnagyobb hozzáadott értéket – nem mindig kapott elsődleges figyelmet. A „méltányos megtérülés” körüli vita tehát hátrányosan érintette a teljesítés minőségét, és csökkentette az EU által hozzáadott értéket.
- Az új programok beindítása időigényes feladat – különösen akkor, ha – a helyi szükségletek és prioritások figyelembevételével – partnerségi megközelítést alkalmazunk. Ahhoz, hogy minden hatékonyan működjön, kulcsfontosságú, hogy a jogi aktusok megszövegezése és a finanszírozási időszak kezdete között elegendő idő álljon rendelkezésre. A 2007-ben kezdődő finanszírozási csomag esetében például viszonylag későn született meg a megállapodás, és így lerövidült ez a fontos időszak. Emiatt azután késett a programok tényleges kezdete, egyes esetekben ez a késés egészen az időszak végéig tolódott.
- A programok késedelmes indulása, a folyamat összetettsége, a rendkívül decentralizált megközelítés és a pénzügyi válság államháztartásokra gyakorolt hatása következtében a kohéziós kiadásokat csak lassan lehetett lehívni. E problémára megoldás lehetne a hatékonyabb tervezés, a döntéshozatal felgyorsítása, az eljárások egyszerűsítése és harmonizációja, a különböző szintek prioritásainak egyértelműbb meghatározása és a társfinanszírozás rugalmasabb megközelítése.
- Az érintett programokra vonatkozó szabályok megakadályozhatják az uniós kiadások hatásainak érvényesülését. Bár a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás javítása érdekében folyamatos ellenőrzéseket végzünk, ezt a hatékonyságot gátolják a különböző programok között fennálló következetlenségek, valamint a súlyos adminisztratív terhek. Az ellenőrzések során ráadásul jellemzően nem a teljesítmény, hanem a ráfordítások alapján kellett értékelni a programokat, ami kevésbé ösztönzi az érintetteket a tényleges eredmények megvalósítására.
- A jelenlegi pénzügyi keret során első ízben újfajta megközelítést vezettünk be az uniós költségvetés hatásait illetően. Ennek lényege, hogy amennyiben az uniós költségvetéssel

ösztönöznünk tudjuk a más köz- és magánforrásból származó befektetéseket, ugyanezekből a forrásokból hatékonyabban tudjuk megvalósítani az uniós szakpolitikai célkitűzéseket. Ez a megközelítés bevált például a kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmus esetében, ahol valóban sikerült fellendíteni a nagyobb kockázatú kutatásba eszközölt vállalásos befektetéseket. Megállapítható tehát, hogy a jelenleg elterjedt, vissza nem térítendő támogatásokon alapuló megközelítés nem feltétlenül teszi lehetővé a költségvetés hatásainak teljes körű kibontakozását.

2. AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS ELVEI

Az uniós költségvetésnek meghatározott alapelveken kell nyugodnia, és minden elképzelést ezen elvek tükrében kell elbírálni. Olyan elvekre van szükség, amelyeknek köszönhetően az európai polgárok pontosabb képet kaphatnak arról, mi az uniós költségvetés célja, és hogyan születnek a kulcsfontosságú döntések.

2.1. A fő szakpolitikai prioritások érvényesítése

Az uniós költségvetés a polgárokat és a gazdasági és társadalmi szereplőket szolgáló uniós szakpolitikák kialakításának és megvalósításának egyik kulcsfontosságú eszköze. Ez azonban nem az egyetlen eszköz az EU kezében: sok uniós célkitűzés elérhető jogszabályokkal vagy szakpolitikai koordinációval is. A költségvetés azonban mindenképpen az EU eszköztárának egyik elengedhetetlen eleme.

A jelentős közpénzeket felemésztő szakpolitikák körében a kiadások súlyát úgy kell meghatározni, hogy az tükrözze az EU alapvető szakpolitikai prioritásait. Ezenkívül tükröznie kell a Lisszaboni Szerződés új szakpolitikai irányait is, és az olyan konkrét területek fontosságát, mint az energiaügy és az éghajlat, az EU külső vetülete és a bel- és igazságügy.

Az „Európa 2020 – Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája” című közlemény megvalósításának egyik legfontosabb eszköze mindenképpen e kiadások súlyozása lesz. A gazdasági és pénzügyi válság nyomában ugyanis visszaesett a növekedés. A költségvetési konszolidáció idején pedig nem lehet pusztán nemzeti szinten hatékonyan megbirkózni a válság örökségével és fokozni a potenciális növekedést – ezek a célkitűzések közös uniós szintű lépéseket igényelnek. Az uniós költségvetésnek hozzá kell járulnia a növekedési képesség helyreállításához, ezért a forrásokat oda kell irányítani, ahol a leggyorsabban, a legszélesebb körben és a legerősebben hozhatnak eredményt.

2.2. Uniós hozzáadott érték

Bár a politikai projektek hozzáadott értékét nem lehet csupán a költségvetési mérlegük alapján megállapítani, ez sem elhanyagolható szempont az uniós kiadások indokoltságának megállapításakor: sokat elárul, ha megvizsgáljuk, jobban járnak-e a polgárok az uniós szintű kiadásokkal, mint a nemzeti szintűekkel. Az európai dimenzió hatékonyabbá teheti a tagállamok pénzgazdálkodását, és mivel összevonja a közös szolgáltatásokat és forrásokat, a méretgazdaságosság révén hozzájárulhat az összkidadások csökkentéséhez. Következésképpen az uniós költségvetésből azokat az uniós közjavakat, fellépéseket kell finanszírozni, amelyeket a tagállamok és a régiók önmagukban nem tudnának fedezni, és csak abban az esetben, ha az uniós finanszírozás jobb eredményeket tud biztosítani.

2010-ben az uniós kiadások elérték a 122,9 milliárd EUR-t. Ez viszonylag csekély összeg a nemzeti költségvetésekhez képest – mindössze az uniós GDP mintegy 1%-a, miközben a

teljes közkiadások nagysága az EU országokban átlagosan 45–50 % között mozog. Természetesen nem vitatható, hogy egyes jelentős kiadási területek, amelyek különböző társadalmi döntéseket tükröző szolgáltatásokat nyújtanak – például az egészségügyi, az oktatási, a szociális biztonsági szolgáltatások – a nemzeti költségvetések hatáskörébe tartoznak.

Más területek esetében azonban ésszerűbb és jóval hatékonyabb az uniós költségvetés útján megvalósítani az EU által kitűzött célokat. Az EU-ban 500 millió polgár lakik, és ez a világ legnagyobb gazdasága. Ez kiváló lehetőséget kínál a hozzáadott érték kiaknázására. Lehetővé teszi a méretgazdaságosság kihasználását, a szakpolitikai prioritások célzottabbá tételét és a szükségtelen átfedések elkerülését. Az EU kontinentális kiterjedése lehetővé teszi, hogy hatékonyan működtessük az alapvető szakpolitikákat, például a kutatási kiválóságok verseny útján történő kiválasztása akkor is megtörténhet, ha nemzeti szinten nem mindig található meg a szükséges kritikus tömeg. Pótolni lehet a nemzeti politikameghatározás dinamikájából fakadó hiányosságokat: a legszembetűnőbb például az, hogy az EU felvállalja a határokon átnyúló kihívásokat olyan területeken, mint az infrastruktúra, a mobilitás, a területi kohézió vagy az uniós kutatási együttműködés. Az egész EU érdekei sérülnének, ha ezek a hiányosságok fennmaradnának. Az uniós költségvetés köz- és magánforrások sokkal szélesebb köre számára nyithat utat, mint amekkora egyedül nemzeti szinten rendelkezésre áll.

A hosszú távú súlyos költségvetési megszorítások idején elengedhetetlen az EU és a nemzeti költségvetések egymással való összehangolása a gazdasági irányítás, az átláthatóság és a közkiadások hatékonyságának javítása érdekében.

2.3. A költségvetés eredményorientáltsága

Nem elég meghatározni, mely területeken jelenthet az uniós dimenzió többletet. A megfelelő szakpolitikákra csak akkor érdemes költeni, ha ezzel ténylegesen biztosítani tudjuk a kívánatos eredményeket. A kiadási programoknak valódi eredményeket kell felmutatniuk, és a befektetéseknek hatást kell gyakorolniuk a fellépésekre – olyan hatást, amely nem a felhasznált ráfordítások, hanem a valódi eredmények arányában mérhető. Meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a kiszámíthatóság és más fontos célok között, mint például a rugalmasság, a feltételhez kötöttség és az eredmények alapján történő kifizetés; továbbá ugyanígy meg kell találni az egyensúlyt az egyszerűsítés és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás érdekében végzett elengedhetetlen ellenőrzések között. Ahhoz azonban, hogy a kiadások betöltsék valódi szerepüket, ösztönzőket és ellenőrzéseket kell életbe léptetni.

2.4. A szolidaritás kölcsönös előnyei

A szolidaritás az Európai Unió egyik alapeleme, fő elve és erőforrása. A szolidaritást az EU nemcsak a költségvetésével tudja kifejezni, mégis ez az uniós megközelítés egyik elengedhetetlen eleme. A bővítéssel fokozódott az Unió gazdasági sokfélesége, miközben az Uniónak politikai, társadalmi és gazdasági érdeke is fűződik ahhoz, hogy a kevésbé fejlett térségei is részt vehessenek az általános célkitűzések megvalósításában: a stabilitással ugyanis valamennyien jól járunk. Ezenkívül miközben az Európai Unió törekszik a jövőbeni növekedést célzó átfogó gazdasági stratégia megvalósítására, a szolidaritás azt diktálja, hogy szenteljünk külön figyelmet a leginkább kiszolgáltatottaknak és azoknak, akikre a reform különleges terhet hárít. Ennek a szolidaritásnak az előnyeit azonban mindenki élvezheti: bővül az egységes piac növekedési potenciálja, több nemzetre is hatással vannak a nemzeti és

regionális szinten elköltött uniós pénzek, és olyan anyagi kör veszi kezdetét, amelyben a magánszemélyek és a vállalkozások kihasználhatják az egész EU által megnyíló lehetőségeket. A 2000–2006 közötti időszakban folytatott kohéziós politikának köszönhetően 2009-ben az EU-25 GDP-je összességében a becslések szerint 0,7 %-kal emelkedett, ami azt jelenti, hogy tagadhatatlanul megtérültek a kiadások – amelyek ugyanazon időszakban mindössze az uniós GDP nem egészen 0,5 %-át³ tették ki.

Az EU kollektív célkitűzései gyakran azt jelentik, hogy a fellépéseket egy-egy földrajzi térségre koncentráljuk. Az Unió külső határainak az illegális bevándorlással szembeni védelme például érthető módon a külső határokkal rendelkező tagállamokra hárul. Az egy-egy tagállamban kiépített infrastruktúra azonban az egész Unió számára is előnyös. A környezetvédelem előmozdítására és az éghajlatváltozás kezelésére irányuló fellépések bizonyos esetekben kizárólag helyben történnek, előnyeik mégis sokkal szélesebb körben érezhetők. Ilyen esetekben nemzeti szinten nem mindig áll rendelkezésre elegendő forrás a fellépés elindításához, holott a cselekvés hiánya esetleg igazi veszteséget jelentene Európa számára. Ilyenkor tehát a közös uniós célkitűzések előmozdítása érdekében az uniós költségvetésből kell hozzájárulni ezekhez a költségekhez.

2.5. A költségvetési bevételek reformja

A költségvetés felülvizsgálatának egyik fontos része az úgynevezett „saját források” kérdése. Az EU a hetvenes évek eleje óta szedi be a különböző közös politikákhoz kapcsolódó saját forrásokat, például a közös vámtarifa szerinti vámokat. E saját források függetlensége azóta fokozatosan csökkent, és az EU finanszírozási rendszere apránként átalakult egy zavaros és áttekinthetetlen egyveleggé, amelyben egyaránt szerepet kapnak a nemzeti költségvetésekből származó hozzájárulások, a korrekciók és visszatérítések. A saját forrásokat és a közös uniós szakpolitikákat összekötő eredeti kapocs mára elveszett, a rendszer átláthatósága csökkent, és méltányosságával kapcsolatban is egyre nagyobb kétségek merülnek fel. Ahhoz, hogy az uniós finanszírozás ismét megfeleljen a függetlenség, az átláthatóság és a méltányosság elveinek, új látásmódot kell kialakítanunk.

3. A JÖVŐT SZEM ELŐTT TARTÓ KÖLTSÉGVETÉS

Az EU elkötelezett az alapvető gazdasági reformprogram iránt, amelynek célja az uniós gazdaság potenciáljának felszabadítása, a növekedés új forrásainak felkutatása és új munkahelyek teremtése – ezt irányozza elő az Európa 2020 stratégia.

Az Európa 2020 stratégia az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája, amit jól mutat a következő öt célkitűzés:

- a 20–64 év közötti lakosság foglalkoztatási rátájának legalább 75 %-ra való növelése;
- a GDP 3 %-ának a K+F-be való befektetése;
- az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának az 1990. évi mértékhez képest legalább 20 %-kal, illetve a megfelelő körülmények fennállása esetén 30 %-kal való csökkentése; a teljes energiafogyasztáson belül a megújuló energiaforrások arányának 20 %-ra történő emelése; és energiahatékonyságának 20 %-kal történő növelése;

³ Az uniós költségvetésből és a nemzeti társfinanszírozásból finanszírozott kiadások együttesen.

- 2020-ig az iskolából kimaradók arányának 10 %-ra való csökkentése és a 30–34 év közötti lakosság körében a felsőfokú végzettségűek arányának legalább 40 %-ra való növelése;
- legalább 20 millió ember kiemelése a szegénységből.

Ha mindezek a célszámok megvalósulnak, 2020-ra a Bizottság becslései szerint összesen 4 %-kal emelkedhet az uniós DGP, és 5,6 millió új munkahely jöhet létre⁴.

Ez a feladat számos szakpolitikai területet érint. Az uniós, a nemzeti és a regionális szintek között partnerségre van szükség, és a forrásokat gondosan kell irányítani annak érdekében, hogy az erőfeszítéseket oda összpontosítsuk, ahol a leghatékonyabbak lehetnek. Külön ügyelni kell arra, hol befolyásolhatja a fellépés viszonylag rövid idő alatt a növekedést. Az uniós költségvetés kulcsfontosságú szerepet játszhat – és kell is, hogy játsszon – e stratégia megvalósításában, és fontos, hogy a kiadási programok új generációjában ez legyen az egyik alapvető szempont.

Az Európa 2020 stratégia egyik mozgatórugója az, hogy az uniós gazdaságot és társadalmat globális szemlélettel kell megközelíteni, úgy, hogy a célkitűzések erősíthessék egymást, és a fellépések egyidejűleg különböző célokat is szolgálhassanak. Ehhez nem egyetlen külön alapra van szükség – csak magas szintű koordinációra. Az Európa 2020 stratégia integrált megoldásokat igényel, így a végrehajtásához is integrált eszközökre van szükség. Az alábbiakban ismertetett fellépéseket ezért olyan intézkedéscsomagként kell tekinteni, amelynek elemei szorosan kapcsolódnak egymáshoz, és együttműködnek az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés biztosítása érdekében.

3.1. Intelligens növekedés

A 2020. évi stratégia fő célkitűzése, hogy támogassa az európai gazdaságnak a tudás- és innovációalapú gazdaság irányában történő átalakulását. A jövőbeni versenyképesség fellendítéséhez és a munkahelyteremtéshez elsősorban olyan nemzeti erőfeszítéseket kell tenni, amelyek a kutatás és az innováció fellendítésére, az oktatás fejlesztésére és a vállalkozások útjában álló akadályok felszámolására irányulnak. Európa azonban nagyságrendjéből kifolyólag hatalmas eszköztárral rendelkezik, és ezeket az eszközöket maradéktalanul ki kell használni: ki kell aknázni az egységes piac kínálta lehetőségeket, és – amellett, hogy a közzféra igyekszik felélnékníteni a növekedés hajtóerőit –, az uniós költségvetés forrásaival hozzáadott értéket kell teremteni.

Kutatás, innováció és oktatás

A kutatás és az innováció a gazdasági és a termelékenységi növekedés leginkább fenntartható mozgatórugója. A jelenleg futó uniós kutatási és innovációs programok nagy társadalmi megtérülést és egyértelmű európai többletértéket kínálnak, miközben biztosítják a kritikus tömeget az olyan területeken, mint az alapkutatás. Az Unió által kutatásra és innovációra fordított kiadások az elmúlt többéves pénzügyi keret ideje alatt megkétszereződtek, és 2013-ra el fogják érni az uniós költségvetés mintegy 7 %-át⁵. Az Európai Kutatási Tanács és az

⁴ A Bizottság szolgálatainak becslése az alábbi elemzések alapján: „Quantifying the potential macroeconomic effects of the Europe 2020 strategy: stylised scenarios” (European Commission Economic Papers n°424. September 2010) és „Macroeconomic effects of Europe 2020: stylised scenarios” (ECFIN Economic Briefs 2010 n°11).

⁵ A jelenleg futó keretprogram a becslések szerint 900 000 új munkahelyet teremt, és 1 %-kal növeli az uniós GDP-t.

Európai Innovációs és Technológiai Intézet létrehozásával az EU friss megközelítést indított útjára, amelynek célja, hogy európai szinten előmozdítsuk a kiválóságokat, és kialakítsuk azokat az oktatás, a kutatás és az üzlet világát összekötő kapcsolatokat, amelyek alapvető fontosságúak ahhoz, hogy a kreativitás valódi növekedést generáljon. A jövőbeni kutatási és innovációs kiadásoknak még erősebb hatást kell elérniük a növekedés és a munkahelyteremtés, valamint a jelentős társadalmi és környezetvédelmi megtérülés szempontjából.

Az Európa 2020 stratégia e téren előírányzott célkitűzéseinek megvalósítása érdekében a Bizottság javasolta az úgynevezett Innovatív Unió létrehozását. Fontos, hogy az EU és a tagállamok a költségvetési megszorítások ellenére is tovább folytassák a K+F-be és az innovációba eszközölt beruházásokat. Biztosítaniuk kell továbbá, hogy a vállalkozók ne ütközzenek több akadályba, amikor piacra szeretnék dobni ötleteiket: könnyebb hozzáférést kell biztosítani a finanszírozáshoz, megfizethetővé kell tenni a szellemi tulajdonhoz fűződő jogokat, el kell érni, hogy minél hamarabb megszülessenek az interoperábilis szabványok, és stratégiai módon kell felhasználni a közbeszerzési költségvetéseket. Emellett reformokat kell véghezvinni a gazdaságosság megvalósítása, a széttagoltság felszámolása és az áttételi hatások maximalizálása érdekében.

- **Központban az innováció.** A jövőben a kutatási és innovációs finanszírozásnak közvetlenül hozzá kell járulnia az Európa 2020 stratégia – és különösen az Innovatív Unió – megvalósításához⁶. A finanszírozásnak a versenyképességi és innovációs program munkájára kell épülnie, és az egyértelmű gazdasági potenciállal rendelkező innovatív projekteket kell támogatnia – többek között a kis- és középvállalkozások bevonásával – annak érdekében, hogy hozzájáruljon Európa ipari bázisának megerősítéséhez és bővítéséhez. A kockázatmegosztási pénzügyi mechanizmus sikere azt mutatja, hogy az újszerű támogatásnyújtási megközelítések sikeresen előmozdíthatják a magánbefektetések bevonását. Ez a mechanizmus 1 milliárd EUR uniós forrás felhasználásával EU-szerte további 16,2 milliárd EUR-t tudott bevonni a K+F támogatásába. Az európai technológiai platformok nagy szerepet játszottak annak meghatározásában, mik legyenek a keretprogramon belül az ipar számára fontos prioritások. Köz-magán társulások jöttek létre annak érdekében, hogy olyan, az iparág igényei szerinti kutatási programok – például közös technológiai kezdeményezések – indulhassanak, amelyekben az iparág aktívan, társfinanszírozóként is részt vesz. Ezek a köz-magán társulások megmutatták, hogy viszonylag alacsony uniós költségvetési forrásból is lehet jelentős európai ipari erőfeszítésekre serkentő, fantáziadús együttműködést folytatni. E célból valamennyi eszköznek közös stratégiai keretben kellene együttműködni egymással.
- **A jelentős társadalmi kihívások felvállalása.** Európa előtt jelenleg eddig példátlan számú társadalmi kihívás áll, amelyekre csak a jelentős tudományos és technológiai áttörések hozhatnak megoldást. Kiemelten kell kezelni az EU fő célkitűzéseit, és különösen az Európa 2020 stratégiát. Az EU-nak például hozzá kell járulnia az energiakutatás ismételt fellendítéséhez azon több évtizedes visszaesés után, amelynek következtében Európában elmaradt a hazai energiaforrások fejlesztése, és megjelent a kibocsátások csökkentésével járó kihívás. A kutatás, a fejlesztés és az innovációk piaci bevezetése érdekében európai innovációs partnerségeket indítunk, amelyekben összevonjuk a szakértelmet és a forrásokat, és amelyekkel fellendítjük az uniós ipar versenyképességét.

⁶ Innovatív Unió – COM(2010) 565., 2010.10.6. Ezen a területen további kulcsfontosságú kiemelt kezdeményezés a digitális menetrend és az iparpolitika.

- **Az Európai Kutatási Térség kialakítása.** Minden eddiginél fontosabb az európai kutatási és innovációs rendszer hatékonyságának maximalizálása azáltal, hogy megeremtjük a valódi egységesített Európai Kutatási Térséget, amelyben mind a magán- mind a közszféra szereplői szabadon működhetnek, szövetségeket köthetnek, és kritikus tömegre tehetnek szert annak érdekében, hogy globális nagyságrendben versenyezzenek és működjenek együtt. A hatékonyabb regionális, nemzeti és uniós szintű együttműködés hozzájárulhat az átfedések megakadályozásához, és ösztönözheti a bevált módszerek alkalmazását, a megerősített közös programozás pedig szinergiákat és komplementaritást biztosíthatna a különböző finanszírozási szintek között. Ez azt jelenti, hogy fel kell számolni a kutatók mobilitása előtt álló akadályokat.
- **Az uniós kutatás bázisának kibővítése.** Az uniós támogatásnak a kiválóságot kell előmozdítania, és ezzel egyidejűleg hozzá kell járulnia a kutatási és innovációs alap szélesítéséhez is azáltal, hogy az egész EU-ban segít emelni a kutatási infrastruktúra színvonalát. A kutatási infrastruktúra következő generációjának kifejlesztése érdekében – a regionális specializáció alapján – teljes mértékben ki kell aknázni a strukturális alapokat.
- **Az egyszerűsítésnek köszönhető hatékonyabb teljesítés.** A tudományos és üzleti közösség úgy látja, hogy túlságosan nagy adminisztrációs terhek hárulnak rá, és felszólította a Bizottságot, hogy alakítson ki hatékonyabb egyensúlyt a bizalom és az ellenőrzés, valamint a kockázatvállalás és a kockázatkerülés között. Bár a jelenlegi programok keretében történtek lépések az egyszerűsítés irányába, még bőven maradt tennivaló. Számos intézkedést még jócskán lehetne egyszerűsíteni, ami messze nyúló következményekkel járna: ilyen lenne a résztvevők számviteli gyakorlatának általános elfogadása (beleértve a költségátlagolást), a valamennyi résztvevőre és valamennyi intervenciós intézkedésre kiterjedő egyedi szabályok bevezetése, valamint a költségterítési arányok és a közvetett költségek megállapítására használt módszerek sokféleségének csökkentése.
- **Az oktatási rendszerek korszerűsítése valamennyi szinten.** Még az eddigieknél is fontosabb, hogy az oktatás vezérelve a kiválóság legyen. Még több világszínvonalú egyetemet kell kialakítanunk, emelnünk kell a készségszinteket, és ide kell vonzanunk a kiemelkedő külföldi tehetségeket. El kell indítani a jelenlegi oktatási és képzési programok összehangolt felülvizsgálatát, és a „Mozgásban az ifjúság” kiemelt kezdeményezés keretében integrált megközelítést kell kidolgozni. Az oktatási és foglalkoztatási politikák nagy része a tagállamok joghatósága alá tartozik, a mobilitás előmozdítása és az Európa-szerte fennálló akadályok felszámolása azonban az Unió különleges hatáskörébe tartozik. Az oktatás területén működő jelenlegi mobilitási programok nemcsak a kedvezményezettnek készségeit, tudását és műveltségét fejlesztik, hanem az egyetemek és oktatási rendszerek közötti versenyt is előmozdítják. A kereslet jelenleg bőven meghaladja a kínálatot – az egyetemi szintű Erasmus program mindössze a diákok 5 %-át öleli fel. Az ilyen programokat ki lehetne terjeszteni, és a források elosztását határozottabban hozzá lehetne kapcsolni a mobilitási lehetőségek gyakorlati kihasználtságához.

A jövő infrastruktúrái

A határokon átnyúló infrastruktúra az egyik legjobb példája annak, hogy az EU hol szüntethet meg réseket és valósíthat meg értékesebb eredményeket. A közlekedési, a kommunikációs és az energiahálózatok hatalmas előnyöket jelentenek a tágabb értelemben vett társadalom számára. Ha azonban piaci kudarc lép fel, a magas uniós hozzáadott értékkel kecsegtető projektek esetleg nem vonzzák a szükséges befektetőket a magáncégek köréből. Az eredmény

az EU számára a versenyképesség, a szolidaritás és az egységes piac hatékony működése szempontjából veszteségként jelenik meg. Az ilyen jelentős, hosszú távon gyakran nagy kereskedelmi potenciált hordozó projektek elindításában segíthet a célirányos uniós szintű pénzügyi támogatás.

Az Egyesült Államok, Kína és más országok jelenleg hatalmas, nagyratörő infrastruktúra-beruházási ösztönzőket indítanak újukra. Európának versenyképessége fenntartása érdekében különösen fontos, hogy fenntartsa a hatékony infrastruktúrát, és megalapozza a hosszú távú gazdasági növekedést. Az EU-nak megfelelő szakpolitikai kombinációt kell biztosítani a szükséges korszerűsítés ösztönzése, valamint a jelenlegi infrastruktúra színvonalának fenntartása érdekében. Ehhez olyan hiteles hosszú távú szakpolitikai keretre van szükség, amely meggyőzi a befektetőket arról, hogy érdemes rendelkezésre bocsátaniuk a szükséges hatalmas hosszú távú tőkefinanszírozást. Ezért támogató szabályozási keretet kell kialakítani, valamint megfontoltan irányított, megfelelő pénzügyi eszközöket felhasználó pénzügyi támogatást kell biztosítani ahhoz, hogy a projektek sikeresek legyenek. Az eredmény olyan alapvető európai közlekedési hálózat lenne, amely az áruk és az utasok forgalmát a fenntarthatóbb közlekedési módok felé terelné, olyan nagysebességű és szélessávú infrastruktúra, amely az EU minden részében elérhető, és olyan energiahálózat, amely képes valóra váltani a belső piac ígérését, elérni az új energiaforrásokat, és kiaknázni az új intelligens technológiákat.

A támogatást a kulcsfontosságú prioritásokra kell irányítani: a stratégiai transzeurópai tengelyek „szűk keresztmetszeteinek” felszámolása, e tengelyek bővítésének ösztönzése és a határokon átnyúló és intermodális kapcsolatok kiépítése. A legjobb projektek kiválasztásához szigorú kritériumokat kell alkalmazni: azokat kell kiválasztani, amelyek bizonyosan rendelkeznek a szükséges irányítási kapacitással, megfelelő időn belül elindíthatók, és megfelelnek a fenntarthatósági normáknak. Míg bizonyos infrastruktúrák esetében – mint például a vasúti közlekedés vagy a ritkán lakott települések hálózati lefedése – mindenképpen közberuházásra van szükség, más területeken fontos szempont lehet az is, hogy a projekt mennyire képes finanszírozási forrásokat vonzani a magánszektorból. Az uniós és a nemzeti költségvetések, az Európai Beruházási Bank és a magánszektor finanszírozási forrásai esetében közös megközelítés alapján kellene meghatározni a beruházási prioritásokat, és biztosítani a fellépések megfelelő katalizátorait. Mindehhez ki kell alakítani a megfelelő uniós szintű szabályozási keretet, és össze kell vonni a magánszektorból és a közforrásokból származó forrásokat. Meg kell továbbá fontolnunk, hogy szomszédaink és saját magunk kölcsönös előnye érdekében miként terjeszthetjük ki a támogatásokat az EU határain kívülre nyúló projektekre.

3.2. Fenntartható növekedés

Az energia- és éghajlatpolitikák horizontális kezelése az erőforrás-hatékony gazdaságban

Az Európa 2020 stratégia fő célkitűzései közé tartozik az erőforrás-hatékony gazdaság, az éghajlatváltozás, valamint az energiabiztonság és energiahatékonyság kihívásaival való szembenézés. Ez nemcsak azt jelenti, hogy a megállapodott célkitűzések megvalósítása érdekében fel kell gyorsítanunk a gazdaságot, hanem azt is, hogy olyan beruházásokat kell ösztönöznünk a környezetkímélőbb technológiák és környezetkímélőbb szolgáltatások terén, amelyekről úgy gondoljuk, hogy a lehető legnagyobb potenciállal rendelkeznek a jövőbeni export és a munkahelyek szempontjából egy olyan iparágban, amely már ma is 3,5 millió

európainak ad munkát⁷. E nagyratörő célkitűzés biztosítása érdekében hatékonyan ki kell használni az EU rendelkezésére álló eszközöket, beleértve az innovatív pénzügyi eszközöket és forrásokat is.

Az egyik lehetőség az lenne, hogy az uniós költségvetés átalakításával nagyszabású, célhoz kötött alapokat hoznánk létre, amelyek célja e területeken a beruházások megvalósítása. Az európai gazdasági fellendülés terve rámutatott, miként lehetséges meghatározni és támogatni a kulcsfontosságú stratégiai energiaprojekteket, és kezelni annak a kockázatát, hogy ezek a projektek hitelszűke miatt leállnak. Ez a terv segített hitelességet adni az EU hosszú távú energiapolitikáinak, valamint növelni a befektetők tőkekibocsátási hajlandóságát hosszú átfutási idejű projektekre. Egyik lehetőségként – különálló programok keretében – elő lehetne mozdítani ezt a megközelítést. Lehet azonban, hogy hatékonyabb megközelítés lenne a prioritások egységesítése a különböző programokban, elismerve, hogy ugyanaz a fellépés ideális esetben egyszerre több különböző célkitűzésre is irányulhat. Az olyan szakpolitikai célkitűzések elsőbbsége, mint az éghajlatváltozás és az energia, más szakpolitikákon belül – kutatás, kohézió, mezőgazdaság és vidékfejlesztés – is a prioritások átsorolása felé mutatnának, és az újabb rugalmatlanságok elkerülése érdekében ez egyértelmű politikai meghatározást jelentene. Emellett egyértelműen és átfogóan elő kellene írni annak megállapítását, hogy a programok korábban hol támogatták az ilyen szakpolitikákat. Következésképpen az EU képes lenne egyértelműen meghatározni, mely források járulnak hozzá az olyan szakpolitikákhoz, mint az éghajlatváltozás vagy az energiabiztonság támogatása, függetlenül attól, hogy ezeket a szakpolitikákat milyen eszközzel valósítják meg.

A közös agrárpolitika

A fenntartható uniós gazdaságnak elengedhetetlen eleme a virágzó mezőgazdasági szektor, amely számos uniós célkitűzés megvalósításához járul hozzá – beleértve a kohéziót, az éghajlatváltozást, a környezetvédelmet és a biológiai sokféleséget, az egészségügyet és a versenyképességet, valamint az élelmezésbiztonságot. A közös agrárpolitika reformjai nyomán a mezőgazdasági termelőknek nyújtott támogatás ma már egyre jobban kapcsolódik a célok megvalósításához, és az elmúlt években egyre csökken a KAP részesedése a teljes költségvetésből. Ha folytatódik is ez a tendencia, a mezőgazdaság ettől még továbbra is jelentős közbefektetési ágazat marad – olyan, amely nem a nemzeti költségvetések, hanem az EU vállaira nehezedik.

A különböző reformok közelebb hozták az uniós mezőgazdaságot a piachoz, és hozzájárultak az élelmiszer-ellátás biztonságának megvalósításához, a természeti erőforrások hatékonyabb kezeléséhez és a vidéki települések stabilitásához. A mezőgazdasági üzemek bevételeinek több mint egyharmada az uniós költségvetés kifizetéseiből származik. Miközben a világ gyorsan gyarapodó lakosságának igényei egyre növekednek, az uniós mezőgazdaság továbbra is a kiváló minőségű élelmiszerek egyik fő szállítója marad. Az agráripár az uniós gazdaság dinamizmusának egyik fontos forrása.

Vannak azonban olyan kérdések, amelyeket egyértelműen rendezni kell. A közvetlen kifizetések elosztása ma már több mint egyévtizedes referenciaértékeken alapul, és a mezőgazdasági termelőknek nyújtott közvetlen kifizetések nagysága tagállamonként jelentős mértékben eltér egymástól. Miközben bizonyos mértékű eltérés indokolt lehet, sok minden szól amellet, hogy a kifizetések nagyságát fokozatosan közelítsük egymáshoz. A régi

⁷ Az ipari versenyképességről szóló magas szintű konferencia számára készített bizottsági jelentés (2010. április).

referenciaértékektől való elmozdulással ezenkívül felszámolhatnánk azt a függőségi kultúrát, amely korlátozhatja az eredmények megvalósítását biztosító ösztönzők használatát. Kérdések merülnek fel egyúttal a mezőgazdasági termelők jövedelmére és a termelési költségekre nehezedő nyomással, valamint a KAP két pillérén belüli források elosztásával és a prioritások felállításával kapcsolatban.

Az Európai Tanács júniusban hangsúlyozta, hogy a fenntartható, termelékeny és versenyképes mezőgazdasági ágazat – a tisztességes verseny biztosítása mellett – nagymértékben hozzájárulhatna az Európa 2020 stratégia megvalósításához, figyelembe véve a vidéki területek növekedési és foglalkoztatási potenciálját.

A reform útjának folytatása többféle módon is elképzelhető:

- A KAP további felhasználása az EU tágabb értelemben vett politikai prioritásainak szolgálatában: az átfogóság fogalma mellett az igényesebb környezetvédelmi módszerek érdekében a közvetlen támogatások „kizöldítése”, valamint kedvező változások bevezetése a vidéki innováció és versenyképesség fejlesztésére;
- A vidékfejlesztésnek törekednie kell a versenyképes agrárszektor és az innováció támogatására olyan területeken, mint a termelési folyamatok és a technológiai fejlődés; gazdasági diverzifikáció a vidéki területeken; a környezet és a természeti források megóvása; az éghajlatváltozás elleni fellépés: egyrészt annak enyhítése, másrészt az ahhoz való alkalmazkodás; a vízgazdálkodás és a forráshatékonyság elősegítése; és külön támogatás felajánlása a vidéki gazdaság leginkább hátrányos helyzetű szereplőinek – beleértve azokat, akik olyan problémákkal szembesülnek, mint az elsivatagodás;
- A piacra való hagyatkozás, valamint a WTO kötelezettségeivel összeegyeztethető biztosítási formák kidolgozása, egyéb eszközök a hirtelen jövedelemváltozások kockázatainak kezelésére, valamint az élelmiszer-ellátási láncban belül kedvezőbb versenyfeltételek kialakítása;
- Hatékonyabb szinergia a vidékfejlesztés és más uniós szakpolitikák között annak érdekében, hogy a szakpolitikák eredményt hozzanak olyan területeken, mint a kutatás, foglalkoztatás és a hálózati infrastruktúra, beleértve az Európa 2020 stratégia keretében a közös stratégiai kerettel és a nemzeti reformprogramokkal történő integrációt.

A KAP reformját tehát különböző intenzitási fokokon lehetne megvalósítani. A reform korlátozódhatna néhány jelenlegi egyenetlenség elsimítására, például a közvetlen kifizetések tagállamok és mezőgazdasági termelők közötti egyenlőbb felosztására. Ugyanakkor kiterjedhetne a szakpolitika nagyobb mértékű felülvizsgálatára is annak érdekében, hogy a politika fenntarthatóbbá váljon, és módosuljon a különböző szakpolitikai célkitűzések, gazdák és tagállamok közötti egyensúly, különösen a prioritások célirányosabb megközelítése révén. Elképzelhető lenne ennél radikálisabb reform is, amely ezeken túlmenően eltávolodna a jövedelemtámogatástól és a legtöbb piaci intézkedéstől, és a KAP gazdasági és szociális dimenziója helyett a környezetvédelmi és éghajlat-változási célkitűzéseket helyezné előtérbe.

3.3. Inkluzív növekedés

Kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia

A kohézió talán az egyik legsikeresebb módja annak, hogy az Unió tanúsítsa a szolidaritás iránti elkötelezettségét, miközben növeli a növekedést és a jólétet az egész EU-ban. A

szakpolitika hatásai mindenki számára kedvezőek: az EU gazdaságaiba eszközölt beruházás valamennyi tagállamnak előnyére válik. Gondoskodik a korszerűsítési beruházásokról, fellendíti a növekedést az EU kevésbé virágzó részeiben, és valamennyi európai régióban a változás katalizátoraként működik. Bővíti a piacokat, és az egész EU számára új üzleti lehetőségeket teremt. Amennyiben strukturális reformokkal és makrogazdasági stabilitással jár, valóban hozzájárulhat a növekedéshez. Ezen előnyök biztosítása érdekében azonban a kohéziós finanszírozást pontosan kell célirányozni, hogy a lehető legnagyobb hozzáadott értéket biztosítsa. Ez azt jelenti, hogy fegyelmezetten tartanunk kell magunkat az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel, és szigorúan az eredményekre kell összpontosítanunk.

A kohéziós kiadások hozzárendelése a 2007–2013 közötti időszakban a lisszaboni stratégia célkitűzéseivel azt mutatta, hogy az átívelő szakpolitikai célkitűzések eléréséhez előnyös a különféle pénzügyi eszközök használata. A következő időszakra az Európa 2020 stratégia egyértelmű közös prioritásokról és a finanszírozási prioritások egyértelmű meghatározásáról rendelkezik. Az Európa 2020 stratégia a korábbiaknál sokkal nagyobb koncentrációt tesz lehetővé. A következő területek kiemelésével egyértelmű prioritásokat lehetne meghatározni az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósítása érdekében: az új vállalkozások támogatása; innováció; a kibocsátások csökkentése; környezetünk minőségének javítása; az egyetemek korszerűsítése; energiamegtakarítás; a közös uniós érdekkörbe tartozó energia-, közlekedési és távközlési hálózatok fejlesztése, a kutatási infrastruktúrába eszközölt beruházások; a humántőke fejlesztése, és a szegénység elleni küzdelmet támogató aktív inklúzió.

A kohéziós politika és az Európa 2020 stratégia kifejezett összekapcsolása kiváló lehetőséget teremt arra, hogy továbbra is támogassuk az EU szegényebb régióinak felzárkózását, és továbbfejlesszük a kohéziós politikát, amely az egész EU növekedésének fontos tényezője. A nemzeti reformprogramok megfelelő eszközt kínálnak annak biztosítására, hogy az uniós kohéziós kiadások, valamint a nemzeti reform- és kiadási prioritások hatékonyan működnek együtt.

Az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott, az intelligens, inkluzív és fenntartható növekedésre vonatkozó célkitűzésekért alapvetően valamennyi régióban a kohéziós politikának kellene felelnie. Ez erős hajtóereje lehet a szakpolitikáknak, megerősítve a Szerződés szerinti kötelezettségeket, amelyek szerint meg kell erősíteni az Unió gazdasági, társadalmi és területi kohézióját annak érdekében, hogy felgyorsítsuk a különböző régiók fejlettségi szintjei közötti különbségek felszámolásának folyamatát. Az uniós forrásokat továbbra is a legszegényebb régiókra és tagállamokra kell összpontosítani az Unió szolidaritás iránti elkötelezettségének megfelelően. A kohéziós politikai támogatás az Unió többi része számára is fontos – kezelni kell az olyan kérdéseket, mint a társadalmi kirekesztődés, a környezetkárosodás (például a városi térségekben), támogatni kell a gazdasági szerkezetátalakítást és az innovatívabb és tudásalapúbb társadalom irányába történő elmozdulást, munkahelyeket kell teremteni és javítani kell a készségeket. Különös figyelmet kell fordítani azokra a régiókra, amelyek még a felzárkózási folyamatnál tartanak. Az átmeneti támogatás egyszerű és méltányos rendszere elkerülné a finanszírozás hirtelen csökkenéséből fakadó gazdasági megrázkódtatást.

A jelenlegi stratégiai programozást több ponton módosítani kell ahhoz, hogy az Európa 2020 és a kohéziós politika szorosabb összehangolásával növeljük a stratégiai programozás által képviselt uniós hozzáadott értéket. Ehhez az összehangoláshoz egyértelműbb európai szintű útmutatásra, a helyi és regionális szintű felek, a tagállamok és az Európai Bizottság közötti stratégiáibb tárgyalási folyamatra és az elért haladás megfelelő nyomon követésére van

szükség. El kell érünk, hogy valamennyi szinten érezhetően az Európa 2020 ösztönözze a szakpolitikákat, és mindenki felelősséget érezzen az uniós, nemzeti és regionális szintek által partnerségben meghozandó fellépések iránt.

Nagyobb koncentráció és koherencia

A kohéziós kiadások jövőbeni hatásainak maximalizálása érdekében biztosítani kell, hogy a tagállamok és a régiók a megállapított uniós prioritásokra összpontosítsák az uniós és a nemzeti forrásokat. Ez úgy érhető el, ha meghatározzuk azt a kisszámú európai fontosságú prioritást, amelyek az Európa 2020 stratégián keresztül a szektorális politikai célkitűzésekhez kapcsolódnak. Az Európa 2020 stratégia integrált iránymutatásaihoz és kiemelt kezdeményezéseihez közvetlenül kapcsolódó tematikus prioritások „választékát” a kohéziós jogi eszközökben mutatnánk be, jelezve egyúttal, hogy a kohéziós politika képes választ adni a különböző igényekre (az egyes régiókban szükséges nagy infrastruktúráktól egészen a hátrányos helyzetű városi térségek kis közösségi vezetőségű projektjeiig). Elengedhetetlen lenne, hogy legyenek olyan átfogó prioritások, mint az innováció. A fejlettebb régiókban elvárható lenne, hogy a teljes rendelkezésre álló pénzügyi támogatást két vagy három prioritásra fordítsák, míg a kevésbé fejlett régiók nagyobb forrásait lehetne kissé szélesebb körű prioritásokra fordítani.

Elengedhetetlen lenne a közlekedés, a kommunikáció, az energiaügy, a mezőgazdaság, a környezetvédelem és az innováció területén uniós szakpolitikákat megvalósító egyéb eszközök közötti fokozott koherencia és koordináció. Az uniós támogatások kedvezményezettjeinek nem egymást részben átfedő programok és különféle szabályok sokaságát, hanem konzisztens, egymást kiegészítő és az úgynevezett „intelligens specializációt” lehetővé tevő programokat kell ajánlani. A támogathatósági és végrehajtási szabályok nagyobb fokú harmonizációja fontos lépés lenne az uniós szakpolitikák integráltabb megvalósítása felé a helyszínen.

Közös stratégiai keret

Az Európa 2020 stratégia megvalósítását szolgáló uniós politikák fokozott integrálása érdekében a Bizottság – az integrált iránymutatások alapján – olyan közös stratégiai keretet fogadhatna el, amely egyfajta átfogó beruházási stratégiaként megfelelő beruházási prioritásokat rendelne az Európa 2020 stratégiában meghatározott célkitűzésekhez és célszámokhoz. A stratégiai keret különösen a kiemelt célkitűzésekkel és kezdeményezésekkel kapcsolatos beruházási igényeket határozná meg. Kiemelné továbbá, milyen reformok szükségesek ahhoz, hogy a kohéziós politika által támogatott beruházások a lehető legnagyobb hatást fejtsék ki.

Ez a keret felszámolná azt a jelenlegi megközelítést, amely alapján az egyes szakpolitikák vonatkozásában különböző stratégiai iránymutatások vannak hatályban, és biztosítaná a szakpolitikák hatékonyabb összehangolását. A keret felölelné a jelenleg a Kohéziós Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, az Európai Halászati Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap égisze alá tartozó fellépéseket. Ezenkívül feltérképezné a többi uniós eszközhöz – például a kutatási, innovációs, az egész életen át tartó tanulásra vonatkozó programokhoz és hálózatokhoz – fűződő kapcsolatokat és koordinációs mechanizmusokat is.

Fejlesztési és beruházási partnerségi szerződés – az uniós támogatástól várható eredmények előtérbe helyezése érdekében

A stratégiai keret alapján a tagállamok kidolgoznák nemzeti reformprogramjukat, és abban előterjesztenék saját fejlesztési stratégiájukat. Ezzel biztosítható lenne az uniós prioritások iránti erős nemzeti és regionális szintű felelősségvállalás. A nemzeti stratégia ismertetné, hogy az adott tagállam és régiói miként törekszenek az Európa 2020 stratégiában, a kiemelt kezdeményezésekben és a tematikus és országspecifikus ajánlásokban megfogalmazott prioritások és célszámok megvalósítására. Megjelölné továbbá az uniós támogatással megcélzandó kedvező változásokat. A Bizottsággal folytatott megbeszélések eredményeként a Bizottság és a tagállam között fejlesztési és beruházási partnerségi szerződés jönne létre, amely tükrözné a felek nemzeti és regionális szintű kötelezettségvállalásait.

A szerződés meghatározná az elérendő célkitűzéseket, azt, hogy hogyan kell számszerűsíteni és mérni a célkitűzések elérése felé tett előrelépéseket, valamint előírná a nemzeti és uniós források elosztását a kiemelt területek és programok között. A szerződés továbbá a hatékony megvalósítás biztosításához szükséges reformokkal kapcsolatban feltételrendszert állapítana meg. Adott esetben meghatározná a bevonandó stratégiai projekteket (pl. kulcsfontosságú közlekedési és energetikai rendszerösszekötők). Ismertetné továbbá az uniós alapok közötti, nemzeti szinten alkalmazandó koordinációt.

A megközelítés eredményeképpen a források tagállamok és régiók közötti eredeti potenciális elosztása – azaz a szolidaritás kifejeződésének mikéntjére vonatkozó politikai döntés – olyan tényleges mechanizmushoz kötődhetne, amely biztosítaná, hogy a támogatás mértéke megfelel a célszámok és célkitűzések megvalósítási ütemének.

A kiadások minőségének javítása

Az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósítására irányuló szakpolitikák sikeres kidolgozása, végrehajtása és ellenőrzése szempontjából kulcsfontosságú, hogy a közszektor rendelkezzen a szükséges nemzeti, regionális és helyi szintű intézményi kapacitással. Az uniós források akadálytalan felhasználása döntő mértékben úgyszintén a részt vevő hatóságok és a kedvezményezettek technikai és igazgatási kapacitásának függvénye. Ha tehát megerősítenénk ezt az intézményi és igazgatási kapacitást, azzal elősegítenénk a strukturális kiigazításokat, ugyanakkor előmozdítanánk a növekedést és a munkahelyteremtést – végső soron pedig jelentős mértékben javítanánk a közkiadások minőségét. A pénzügyi források elosztásakor tehát figyelembe kell venni, hogy a tagállamok és a régiók megfelelő kapacitással rendelkeznek-e a források hatékony felhasználásához, tiszteletben kell tartani a társfinanszírozás és az addicionalitás elvét, valamint figyelembe kell venni a nemzeti költségvetésekre nehezedő terheket.

E tekintetben fontos szerepet játszhat a kohéziós politika, amelynek keretében finanszírozni lehet az intézményi kapacitás bővítését, támogatni lehet a közigazgatási reformot, és elő lehet segíteni a teljesítmény- és eredményorientált kultúra elterjedését. A tagállamoknak és a régióknak mindemellett célirányos technikai támogatási lehetőségeket is lehet biztosítani az olyan területeken zajló nagyberuházási programok előkészítése, végrehajtása és ellenőrzése során, mint a hálózati infrastruktúra és a környezetvédelem.

A kiadások minőségének javítását szolgáló másik technika az lenne, ha valamiféle minőségi versengés indulna a kohéziós finanszírozási programok között. A kohéziós források egy meghatározott részét teljesítményhez kötött tartalékba helyezhetnénk, amelyből valamennyi

támogatható tagállam és régió részesülhetne. Ezt a tartalékot aszerint osztanánk el, hogy melyik nemzeti és regionális program mennyit haladt az Európa 2020 célkitűzések elérése felé.

A holnap megfelelő képzettségekkel felvértezett munkaereje

Az európai tudásalapú gazdaság megteremtéséhez központi jelentőségű, hogy a munkaerő több és jobb képzettséggel rendelkezzen. Egyre több álláshely követel meg magasabb képzettséget. Az EU fellépését ezért arra kell összpontosítani, hogy biztosítsa a 2020-as célkitűzéseket, azaz a jövő gazdaságához elengedhetetlen képzést. A célirányos befektetések jelentős hozzáadott értéket képviselhetnek az alkalmazkodó készség és az egész életen át tartó tanulás előmozdításában, különösen azáltal, hogy támogatják az oktatási és képzési rendszerek megreformálását, valamint az intézményi kapacitás fejlesztését célzó nemzeti stratégiákat.

Az Európai Szociális Alap már évi mintegy 9 millió európai polgár képzését támogatja. Egyensúlyt tükröz az EU gazdasági politikáiban – azaz a gyakorlatban illusztrálja, hogy az EU a növekedés mellett aktívan előmozdítja a társadalmi befogadást is. A határokon átívelő tapasztalatok kiaknázásával biztosít támogatást azon társadalmi csoportok és politikai területek számára, amelyek máskülönben kevés támogatást kapnának vagy egyáltalán nem kapnának, valamint különleges figyelmet fordít a foglalkoztatás, a képzés és a társadalmi befogadás innovatív megközelítéseire.

Az Európai Szociális Alap középpontjába a 2020-as célkitűzések biztosítását lehetne állítani. Egy átfogó európai foglalkoztatási kezdeményezés az oktatás, a foglalkoztatás és az integráció területén kidolgozott közös kezdeményezések révén javíthatná a képességeket, a mobilitást, az alkalmazkodó készséget és a társadalomban való részvételt. Egy másik olyan terület, amely az EU számára közvetlen jelentőséggel bír: a kisebbségek – például a romák – és a bevándorlók integrációja, ahol a társadalmi befogadás és a bevándorlók jogainak biztosítását célzó fellépés szorosan kapcsolódik az EU általánosságban vett migrációs megközelítéséhez. Az EU a gazdaság szempontjából nagyon fontosnak tekinti az álláshelyeket és képzettséget, ami arra világít rá, hogy a fent ismertetett közös stratégiai kohéziós keretben nagyobb láthatóságra és kiszámíthatóbb finanszírozási mennyiségekre van szükség.

A nyomás alatt álló ágazatok támogatása

Az uniós gazdaság nagyságrendje és változatos jellege elkerülhetetlenül azzal jár, hogy időnként kevesen állják a sokak által élvezett előnyök költségeit. Erre példaként említhetjük például az olyan kereskedelmi megállapodást, amely jelentős új piacokat nyit meg az uniós export számára, ugyanakkor számottevően megváltoztatja bizonyos ágazatok versenyhelyzetét. Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap jó példaként szolgál arra, hogyan lehet kezelni az ilyen jellegű, elszigetelt negatív hatásokat. Egy kibővített pénzalapot lehetne állandósítani arra a célra, hogy segítse enyhíteni az egy-egy tagállam munkaerejében jelentkező főbb zavarok hatásait. Ezen Alap működését ugyancsak egyszerűsíteni kell, hogy jobban reagálhasson a gazdasági körülmények megváltozására.

3.4. Uniós polgárság

Az EU különféle kiadási programjai különféleképpen segítik elő az uniós polgárság konszolidálását. Az EU elhivatottan kívánja szolgálni állampolgárait. Ezen elhivatottság kézzel foghatóvá válik minden olyan alkalommal, amikor a polgárok maguk is láthatják az

uniós fellépés konkrét hatásait – legyen szó a mobilitási ösztöndíjaktól a kutatások eredményein át a helyi kohéziós projektekig. A kulturális sokszínűséget támogató programok segítenek megérteni, hogy az európai integráció milyen sokféleképpen érintheti a polgárokat.

Az EU e területen folytatott tevékenysége a „jogok” dimenzióját, így az alapvető jogokat és uniós értékeket is felöleli. Magában foglalhat például olyan törekvéseket, amelyek az EU-t mint a jog érvényesülésének területét kívánják kifejleszteni, a határokon átnyúló polgári eljárások megfelelő lefolytatását, valamint a vállalkozások és fogyasztók közötti kapcsolatokat akadályozó tényezők kiküszöbölése, a büntetőügyi eljárások tekintetében a tagállamok tevékenysége kölcsönös elismerésének és kölcsönös egymásba vetett bizalmának előmozdítása, valamint EU-szerte az igazságszolgáltatáshoz történő hozzáférés elősegítése céljából.

A specifikusabb kulturális és polgárság tematikájú programok ugyancsak elősegítik, hogy az európaiak leküzdjék a kulturális akadályokat és teljes mértékben kiaknázhassák az európai tér nyújtotta lehetőségeket. A kulturális együttműködést és az európai kulturális örökséget hirdető, valamint a polgárok interakcióját és a fiatalok európai társadalomba történő bevonását célzó különféle programokat össze lehetne vonni egyetlen olyan látványos programba, amelynek középpontjában az európai egység a sokféleségben áll.

Az Európai Unió Szolidaritási Alapja is jól mutatja az EU polgárai felé vállalt felelősségeit. E programmal az EU már tanúságot tehetett azon együttes kötelezettségvállalásáról, hogy a válsághelyzetekben segítséget biztosít. 2002 óta az EU már több mint 2,1 milliárd eurót fordított a jelentősebb természeti katasztrófák által sújtott tagállamok és régiók megsegítésére. A tapasztalatok azonban fontos korlátokat és hiányosságokat tártak fel az Alap működésében. Az Alapból biztosított támogatás rendelkezésre bocsátásának lassúsága, az Alap mozgósítását érintő kritériumok átláthatósága, az Alap természeti eredetű katasztrófákra történő korlátozása egytől egyig olyan kérdések, amelyekkel foglalkozni kell. Az Alap finanszírozása például nem állandó jellegű, és nem lehet igénybe venni bármilyen jelentősebb katasztrófa esetén. Az EU költségvetési hozzájárulása ugyancsak hiánypótló szerepet tölthet be a jelenlegi rendszerben, amely nem teszi lehetővé a tagállamok polgári védelmi csapatainak szükség esetén történő gyors bevetését, valamint segítheti egy hatékony polgári védelmi hálózat kifejlesztését – ez jó példa arra, hogy az EU együttműködése tényleg sokat tud változtatni a szükséglet szenvedők helyzetén, akár az EU-n belül, akár azon kívül legyenek is.

Egy másik fontos, a polgárokat közvetlenül érintő területet képeznek a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése területének megteremtése szempontjából központi jelentőségű politikákkal kapcsolatos kiadások. Vannak olyan szakpolitikák, ahol a sikeres végrehajtás egyértelmű közös érdek. A hatékony határigazgatás, a hatékony igazságszolgáltatáshoz szükséges információcsere és szakértelem megosztása vagy a menekültügy és bevándorlási politika támogatása az Unió egészének hasznára válik. A következő finanszírozási időszakban a hangsúlyt a külső határok kezelésére (ideértve a SIS II/VIS rendszereket és a jövőbeni határregisztrációs rendszert is), a visszatérési politikára, a menekültügyre, valamint a legális bevándorlók integrációjára kell fektetni. E kérdésekkel kapcsolatban prioritásként kell kezelni a tagállamok közötti tehermegosztást, a nemzeti közigazgatások munkájának támogatását, a források és az uniós költségvetés egyesítését annak érdekében, hogy megtalálhassuk e politikák hatékony végrehajtásának költséghatékony módját.

3.5. Előcsatlakozási támogatás

A bővítési folyamat révén az integráció megerősítésére biztosított pénzügyi támogatás segíti az EU célkitűzéseinek megvalósítását a gazdasági talpraállás és a fenntartható növekedés szempontjából kulcsfontosságú területeken – ideértve az energiaügyet, a hálózati infrastruktúrát, a környezetvédelmet, valamint az éghajlatváltozás problémájának megoldására tett erőfeszítéseket. Segít továbbá biztosítani, hogy a tagjelölt országok és a potenciális tagjelölt országok teljes mértékben felkészüljenek az esetleges csatlakozásra: többek között arra ösztönzi az országokat, hogy az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel kapcsolatos uniós prioritásokat nemzeti prioritásaikba is illesszék be. Ezért ezt a támogatást továbbra is a sikeres bővítés előmozdításának szolgálatába kell állítani.

3.6. Európa a globalizálódó világban

Az európai polgárok elvárják az EU-tól, hogy nemzetközi szinten is kiálljon érdekei mellett és befolyást gyakoroljon. Egyes kérdésekkel – ilyen például a szegénység enyhítése, a migráció, a versenyképesség, az éghajlatváltozás, az energiaügy, a terrorizmus és a szervezett bűnözés – csak nemzetközi összefüggésben lehet foglalkozni. A globalizáció korszakában kulcsfontosságú, hogy a fenntartható növekedés és munkahelyteremtés biztosítására irányuló belső európai menetrendet külső menetrend egészítse ki. Emellett természetesen a szolidaritásnak is van külső dimenziója: az EU jogosan büszkélkedhet azzal, hogy a világ legnagyobb fejlesztési donora és humanitárius segélyezője – az EU és tagállamai a világszerte nyújtott összes fejlesztési segély mintegy 55%-át biztosítják –, a szegénység elleni küzdelem bajnoka, és pontosan tisztában van a millenniumi fejlesztési célok stabilitásra, biztonságra és a világ nagyterjedésű területeinek jólétére gyakorolt jelentőségével.

Az uniós források nemzetközi szinten való hatékony felhasználására, illetve Unión belüli felhasználására ugyanazon szabályok vonatkoznak: okosan fel kell mérni, hogy a kollektív fellépés hol képviselhet nagyobb értéket a nemzeti fellépések pusztá összesítéséhez képest; koherenciát kell biztosítani a kiadási programok és a kulcsfontosságú szakpolitikák között; valamint friss szemmel át kell tekinteni az alkalmazott végrehajtási mechanizmusokat és eszközöket.

E megközelítés alkalmazását a Lisszaboni Szerződésben a külső kapcsolatokra vonatkozóan biztosított új struktúrák fogják megkönnyíteni, amelyek lehetővé teszik az EU különféle külpolitikai eszközeinek kreatív felhasználását, valamint a hosszú távú stratégiai keretben történő tevékenységet.

Az EU értékeinek és érdekeinek globális kivetítése

Az Európai Külügyi Szolgálat létrehozása felvértezi az EU-t mindazokkal az eszközökkel, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az EU – gazdasági és politikai jelentőségének megfelelően – világszerte hatékonyabban kivetíthesse érdekeit. Egyértelmű stratégiai áttekintésre, harmadik országbeli partnerekkel kialakított megfelelő kapcsolatra és jól kidolgozott eszközökre van szükség ahhoz, hogy az EU hatékonyan célirányossá tegye eszközeit. Az eszközöknek kellőképpen követniük kell a prioritások alakulását, és alkalmazkodniuk kell a különféle körülményekhez. Külön foglalkozni kell néhány olyan kulcsfontosságú kérdéssel, amelyekkel az EU jelenleg szembesül. Az EU-nak és tagállamainak például eleget kell tudniuk tenni az éghajlatváltozással kapcsolatos finanszírozási kötelezettségeiknek. E kérdés a tárgyalások előremenetelétől függően külön figyelmet érdemel. Átláthatóságot és koherenciát kell biztosítani az EU nemzetközi erőfeszítésekhez való hozzájárulásában, hatékonyságot kell

garantálni, valamint nagyságrendi megtakarításokat kell lehetővé tennie a kifizetések igazgatásában. Fontos meghatározni továbbá, hogy az uniós költségvetés szerepét ki kell-e igazítani egy különálló eszközzel ahhoz, hogy a közös uniós hozzájárulás stabilabb és látványosabb lehessen. Egy másik példa a migráció, amely hatékony egyensúlyt követel meg az EU határain belüli, illetve azokon kívüli tevékenységek között.

A válsághelyzetek megválaszolása

Különösen fontos, hogy az Unió még inkább képes legyen kezelni a nagyméretű konfliktusokat és katasztrófákat. A külkapcsolati kérdések tágabb értelemben vett biztonsági dimenziójához való kulcsfontosságú uniós hozzájárulás rávilágít arra, hogy a már meglévő eszközökre – mint például a Stabilitási Eszköz, a KKBP keretében folytatott fellépések, valamint a választási megfigyelő missziók – kell építeni. E tekintetben kulcsfontosságú tényező a bevetés gyorsasága, a rugalmasság, valamint a tevékenység változó politikai környezethez való alakításának képessége.

Az EU humanitárius segítségnyújtása a legnagyobb jelentőségű és leghatékonyabb sürgősségi segélyek egyike. A sürgősségi segélyeket azonban gyorsabban és tartalmasabban kell fejlesztési fellépéseknek követniük, hogy sikerüljön talpra állni a válsághelyzetből és a jövőre nézve nagyobb ellenálló-képességgel vértessük fel magunkat. Ezt a költségvetés rugalmatlanságai akadályozzák. A humanitárius segélyekre szánt költségvetést a jelenlegi finanszírozási időszak minden egyes évében ki kellett egészíteni a sürgősségi segélytartalékból, ami jól illusztrálja, hogy milyen gyakran kellett igénybe venni a költségvetés területét.

A szegénység enyhítése

Európa közös értékeken nyugszik. Így az EU egyik alapvető célja, hogy felvegye a harcot a globális szegénységgel szemben. A legkevésbé fejlett országoknak nyújtott támogatás ténylegesen érezteti hatásait olyan problémák megoldásában, mint például az élelemhez, egészségügyi ellátáshoz, oktatáshoz és tiszta vízhez való hozzáférés, valamint az éghajlatváltozás következményeihez való alkalmazkodás. Az EU az élvonalban jeleskedik azon igyekezetek terén, hogy 2015-re teljesülhessenek a millenniumi fejlesztési célok. A külső finanszírozás fontos szerepet játszik célkitűzéseink elérésében. Ezt az EU azon együttes kötelezettségvállalása is elismeri, hogy 2015-re bruttó nemzeti jövedelmének 0,7%-át a hivatalos fejlesztési segélyezésre fordítja, ami jelentős növekedést jelent a fejlesztési segélyek általános szintjében.

Mivel egyértelmű, hogy az uniós szintű fejlesztési politika magas hozzáadott értéket képvisel, az uniós szintnek ki kell vennie a szerepét a fejlesztési segély növeléséből. Az EU fejlesztési politikája máris globális kiterjedésű – szemben azzal, hogy a tagállamok korlátozott számú partnerre koncentrálnak –, és számos partnerország számára az EU kínálja az egyetlen jelentős fejlesztési perspektívát. Az EU tevékenységein keresztül következetes és koherens célkitűzések egész sorát képes végrehajtani világszerte. Így a jelenlét, a műveletek nagyságrendje és fókusza, valamint a politikai súly tekintetében az uniós fellépés jelentős előnyöket kínál a nemzeti fellépéshez képest. Kiváló lehetőséget biztosít a donorok közötti munkamegosztásra, nagyságrendi megtakarításokat segít elő, valamint a kedvezményezettek számára egyetlen kapcsolattartó pontot biztosít. Magában hordozza a 27 tagállam együttes fellépésének politikai súlyát és törvényességét.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a hatékony, magas minőségű végrehajtás különös erőfeszítést igényel a donorok koordinációja és a kormányzás tekintetében. A világ első számú donoraként az EU képes meghallatni hangját olyan kérdésekkel kapcsolatban, mint például a kormányzás, a regionális együttműködés, a gazdasági fejlesztés és az infrastruktúra, amire a tagállamok önmagukban nem lennének képesek. A fejlesztési politikáról szóló 2006-os konszenzus⁸ elfogadását követően javult az európai donorok erőforrásainak összegyűjtése, amellyel sikerült elkerülni az átfedéseket és a szükséges területekre koncentrálni az erőforrásokat. A segélyezés azonban továbbra is széttöredezett, emiatt csorbul a hatékonyság, ami pénzügyi és politikai következményekkel jár. E hiányosságok kezelése jelentősen növelné a tagállamok számára a hatékonyságból származó előnyöket – ami a becslések szerint elérhetné az évi mintegy 6 milliárd eurót⁹ –, megkönnyítené a partnerország hivatalainak munkáját, valamint elősegítené, hogy az EU teljes mértékben kiaknázhassa befolyását. Egyéb kulcsfontosságú prioritások közt szerepel egyrészt az, hogy helyes egyensúlyt kell találni a segélyszintek partnerországok számára való előreláthatósága és a rugalmasság megfelelő szintjének szükségessége között, amellyel alkalmazkodni lehetne az olyan változó helyzetekhez, mint például az élelmiszerárakban bekövetkező jelentős változások, másrészt a katasztrófák után hatékony újjáépítési programokat lehetne biztosítani.

Az EU vagyonkezelői alapokat hozott létre, mint például az EU–Afrika infrastruktúra vagyonkezelői alap, amelyek oly módon közvetítik a Bizottság és a tagállamok támogatásra szánt forrásait, hogy azokat ötvözni lehessen az EIB és a tagállamok fejlesztési bankjainak hitelkapacitásával, ami fontos sokszorosító hatást eredményez. E lehetőségeket még inkább fel kell térképezni.

További prioritások között szerepel az, hogy az EU fejlesztési politikája erőteljesen és közvetlenül járuljon hozzá a partnerországok kormányzásának számottevő fejlesztéséhez, valamint a segélyezés tényleges hatásának továbbfokozásához. Ez többek között azt jelenti, hogy fokozottabb figyelmet kell fordítani a komoly közösségi hozzáadott értéket képviselő projektekre, valamint az egyértelmű, célirányos és eredmény-orientált partnerségi megállapodásokra. Az Európai Fejlesztési Alapra, valamint a fejlesztési és együttműködési eszközre jelenleg alkalmazandó különböző pénzügyi rendszerekkel kapcsolatban szerzett tapasztalatok fontos kérdéseket vetettek fel a hatékonyság, a rugalmasság és a demokratikus eljárás vonatkozásában, amelyeket tovább kell vizsgálni.

Emellett az EU-nak át kell gondolnia, hogyan lehetne kifejleszteni egy olyan kifinomultabb megközelítést, amely idomul a partnerek változó jellegéhez. Ez utóbbira példák a közepes jövedelmű országok és a feltörekvő gazdaságok, ahol a fejlesztési kérdések mellett egyre nagyobb hangsúlyt kapnak az együttműködési kérdések, többek között a gazdaság, a környezetvédelem és a szociális partnerség területén.

Szoros és hatékony kapcsolatok az EU legközelebbi szomszédjaival

Az EU mintegy 300 millió fős szomszédsága fontos lehetőséget rejt az EU számára. A hosszú távú jólét és stabilitás biztosításához, valamint annak bizonyításához, hogy az EU képes globális szereplőként eleget tenni felelősségeinek, az EU-nak hatékonyan elő kell mozdítani értékeit, és támogatnia kell a határai közelében található térségek gazdasági fejlődését. A pénzügyi támogatás fontos szerepet tölthet be a hatékony szomszédságpolitika

⁸ „Az európai konszenzus” (HL C 46., 2006.2.24., 1. o.).

⁹ „Aid Effectiveness Agenda (Segélyhatékonysági program): Benefits of a European Approach” (Az európai megközelítés előnyei (a Bizottság megrendelésére a HTSPE tanácsadó cég által, 2009. október).

végrehajtásában. Itt a hangsúlyt arra kell fektetni, hogy az EU szomszédai számára hiteles ösztönzőket biztosítsunk a reformok és az együttműködés előmozdítására, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e az uniós csatlakozás hosszú távú perspektívájával vagy sem. A külön támogatást különösen a mély és átfogó szabadkereskedelmi megállapodások összefüggésében, valamint az egységes piaci vívmányokkal való harmonizációban kell biztosítani. A közösségi vívmányokhoz és az EU saját stratégiai prioritásaihoz – mint például az energiaügy, a migráció, a határigazgatás, valamint a környezetvédelem – kapcsolódó területeket prioritásként kell kezelni, és külön figyelmet kell fordítani a kapacitás- és intézményfejlesztésre.

A szomszédság máris a legjobb együttműködési példák egyike az EU-költségvetés és az európai pénzügyi intézmények között a szociális és gazdasági fejlesztésre irányuló befektetések optimalizálása céljából. Az EU költségvetéséből 117 millió euró összegű kötelezettségvállalást fordítottak kölcsönök és támogatások ötvözésére szolgáló mechanizmusokra, amit az európai pénzügyi intézetek 7 milliárd euró összegű beruházása kísért. E megközelítést még tovább kell fejleszteni.

3.7. Igazgatási kiadások

A jelenlegi pénzügyi keretben a költségvetés 5,7%-át fordítják igazgatási kiadásokra. Ez nem csupán az összes intézmény személyzetének, számítógépes infrastruktúrájának és épületeinek költségeit jelenti, hanem a 23 nyelven történő munkavégzés költségeit is. Most, hogy a különböző intézmények nagyjából befejezték az újabb tagállamokból származó kollegák felvételét, a személyzet számának nagyjából állandósulnia kell. 2007 óta a Bizottság a költségek szinten tartására vonatkozó politikát követ úgy, hogy az új prioritásokat a már meglévő személyzet átcsoportosításával oldja meg és a bővítésből fakadó személyzetfelvételen túl nem igényel többélszemélyzetet. A Tanács, a Parlament és egyéb intézmények a Lisszaboni Szerződés kapcsán további álláshelyeket igényeltek. Az Európai Külügyi Szolgálat (EKSZ) elindítása miatt kezdetben további álláshelyekre lesz szükség a tagállami diplomaták felvétele céljából, idővel viszont arra kell törekedni, hogy az egész folyamat költségvetési szempontból semleges legyen.

A következő pénzügyi keretcsomag meghatározására irányuló munka egy része azon lehetőség alapos feltárása lesz, hogy az igazgatási erőforrások területén miként lehetne fokozni a hatékonyságot és teljesítményt. Ez annak megvizsgálását vonja maga után, hogy az eljárások, eszközök és erőforrások ésszerűsítése és közös felhasználása hogyan csökkentheti az uniós intézmények és ügynökségek fellépésének költségeit. A Bizottság például most kezdte meg számítógépes infrastruktúrája fontos elemzését, hogy ezzel is fokozza a teljesítményt és megtakarításokat eredményezzen. Ez közös megtakarításokat is eredményezhet abban az esetben, ha valamennyi intézmény számára közös vagy megosztott számítógépes rendszereket dolgoznak ki. Hasonló intézményközi együttműködés igen hasznosnak bizonyulhat például olyan területeken, mint a fordítás vagy a dokumentumok kezelése. Egy másik terület maguknak a kiadási programoknak a tervezése: itt ugyanis komolyan fontolóra kell venni mind a Bizottság, mind a partnerek igazgatási terhet. Ezzel egyidőben a Bizottság a prioritások szerint továbbra is átcsoportosítja személyzetét, csökkentve ezzel az általános költségeket, ugyanakkor növelve azok számát, akik a frontvonalban lévő szakpolitikákon dolgoznak. A következő többéves pénzügyi keret előkészítésének részeként a Bizottság felülvizsgálja saját – és ügynökségeinek – igazgatási kiadásait, és megpróbálja feltárni annak lehetőségeit, hogy az új kihívásokat hogyan lehet a meglévő erőforrásokkal megválaszolni – többek között azzal, hogy megfelelő egyensúlyt

keres a programok hatékony végrehajtása és az igazgatási költségek alacsony szinten tartása között.

Általánosságban elmondható, hogy valamennyi uniós intézménynek szigorú fegyelemmel kell biztosítani az igazgatási költségek jövőbeni szinten tartását.

4. HATÉKONY KÖLTSÉGVETÉS

A kiadások megfelelő célirányosítása nélkülözhetetlen, de nem elegendő. A kiadásokat is úgy kell alakítani, hogy azok az eredményeket szolgálják. Ahhoz, hogy az uniós célokra fordított közpénzek gyümölcsözőek legyenek, a pénzügyi programok következő generációját úgy kell átdolgozni, hogy a hatékonyság a fontossági sorrend élére kerüljön.

4.1. A költségvetés felhasználása a befektetések sokszorosítására

Az uniós költségvetés hatása annál nagyobb lesz, minél inkább sokszorosítani tudja a legnagyobb hozzáadott európai értéket képviselő stratégiai befektetések finanszírozását. Az innovatív pénzügyi eszközök fontos új finanszírozási vonalat biztosíthatnak a stratégiai befektetésekhez. A hosszú távú kereskedelmi lehetőségeket rejtő projektek esetében azt a normát kellene követni, hogy az EU-s pénzalapokat a privát és banki szektorral partnerségben használják fel, különösen az Európai Fejlesztési Bankon (EIB) keresztül, valamint egyéb olyan partnerekkel, mint például a tagállamok fejlesztési bankjai és az Európai Újjáépítési és Fejlesztési Bank (EBRD). E megközelítés szoros felfelé irányuló koordinációt követel mind a Bizottság, mind a bankok technikai szakértői között: mögötte az a logika áll, hogy a projekteket a projektgazdák által benyújtott pályázatok versenyképessége alapján támogatják, különös hangsúlyt fektetve az uniós hozzáadott értékre.

Az EIB jelentősen hozzájárult a gazdasági válságra adott európai válaszhoz. Most kulcsfontosságú szerepet fog játszani az európai gazdaság olyan területeinek megreformálásában, mint például a környezetbarát technológia, az infrastruktúra és az energiabiztonság. Ez rávilágíthat annak szükségességére, hogy optimalizálni kell az EIB tőkéjének felhasználását – többek között a kockázat-megosztási mechanizmusok fokozottabb alkalmazásával – hogy ezzel a Bank erőforrásai komolyabb sokszorosító hatást érhessenek el, illetve kiterjesszék a bank tevékenységét. A Bizottság és az EIB már maga mögött tudhatja néhány sikeres közös pénzügyi eszköz kifejlesztését. Az uniós költségvetésből származó támogatások, valamint az EIB és egyéb pénzügyi intézetek által biztosított kölcsönök ötvözése megháromszorozta az EU külső kiadásainak pénzügyi hatását azáltal, hogy pénzügyi intézmények sokszoros befektetéseit sikerült megnyernie. Ebből gyakorlatot kellene teremteni a hosszú távú kereskedelmi lehetőségeket rejtő területeken, az ötvözési mechanizmus eszközeire vonatkozó új szabályok meghatározásával.

Általánosságban elmondható, hogy a kiadási programoknak figyelniük kell a privát finanszírozás igényeire – például a végrehajtási határidők és a nehézkes eljárások tekintetében, – pontosan meg kell határozniuk, hogy mit akarnak elérni, és ésszerűen fel kell mérniük, hogy az EU-nak mikor kell kilépnie a kereskedelmi életképességhez közelítő projektekből. Az EU kissé nyitottabb lehetne arra, hogy az infrastruktúrát használóktól beszedett jövedelemforrásokat (mint például az úthasználati díjakat) eszközként használja fel az adófizetők hosszú távú költségeinek korlátozása céljából. Ehhez hasonlóan, minél inkább sikerül internalizálni a külső költségeket, annál több jövedelem generálható az olyan stratégiai célok eléréséhez szükséges befektetések támogatásához, mint például a gazdaság szén-dioxid mentesítésének felgyorsítása. A pénzügyi eszközöket a beazonosítható piaci problémák

megválaszolására kell összpontosítani, figyelembe véve a nemzeti pénzügyi piacok helyzetét, a jogi és szabályozási környezetet, valamint a végső kedvezményezettek szükségleteit.

A költségvetés végrehajtását szolgáló új pénzügyi eszközöknek intelligensnek, integrálnak és rugalmasnak kell lenniük. Számos különböző szakpolitikai igényt válaszolhatnak meg, de mindezt következetes eszközökkel. A finanszírozás szabályai szektortól függetlenül lényegében azonosak: a fejlesztés különböző szakaszaiban a vállalatoknak és projekteknek saját tőkére, hitelre vagy a kettő kombinációjára van szükségük. Az uniós költségvetés végrehajtásához szükséges pénzügyi eszközök térszerte alapvetően kettős, és a különböző kiadási programok által alkalmazandó két általános mechanizmus révén lenne teljesíthető: egy uniós sajáttőke-platform mechanizmus és egy uniós kockázatmegosztási-platform mechanizmus (beleértve garanciákat is). Ha például a hitelgaranciákat az innovatív pénzügyi eszközök egyik lehetőségeként tekintjük, alaposan elemezni kell az EU-költségvetés rendelkezésre bocsátásának következményeit ahhoz, hogy betartsuk a saját forrásokra vonatkozó plafont, különösen a már meglévő garanciarendszerek fényében. Ahhoz, hogy az uniós költségvetést általánosabb körben lehessen a hitelek és kötvények garanciájára szolgáló eszközként alkalmazni, megfelelően figyelembe kellene venni az ilyen garanciák vállalásához szükséges kapacitást.

4.2. Uniós projektkötvények

Az innovatív finanszírozási eszközök kínálta lehetőségek és a mai európai gazdaság sajátos körülményei az uniós projektkötvények gondolatát vetik fel. Az uniós gazdaság az energia, a szállítás és az IKT területén nagymértékben függ az infrastruktúrától. Az Európa 2020 stratégiának az európai gazdasági modernizálására irányuló célkitűzései csak jelentős befektetés esetén valósulhatnak meg¹⁰. Az EU jelenleg azzal segítheti az ilyen projekteket, hogy az elkövetkező évtizedekre következetes stratégiai irányvonalat jelöl ki a döntéshozó befektetőknek, és gondoskodik a megfelelő szabályozási keretről. A pénzügyi válság kontextusában azonban a befektetők vonakodnak. Lehetetlen biztosítani az EU számára kulcsfontossággal bíró projektek finanszírozását. A nemzeti költségvetésekből lehetetlen finanszírozni e projekteket, így alternatívákat kell találni az infrastruktúrával járó nagyobb felelősség vállalásának megoldására. A projektek elhalasztása megfosztaná az EU-t az infrastruktúrával járó gazdasági és egyéb előnyöktől, és azzal a kockázattal járna, hogy a jövőben költségesebb megoldásokra lesz szükség.

Az uniós projektkötvényekkel megszüntethetnék a hiányt, megfelelően biztosítva, hogy a legfontosabb beruházási projektek megkapják a szükséges támogatást. Az Európai Beruházási Bank más pénzügyi intézetekkel közösen máris jelentősen hozzájárul a közvetlen kölcsönnyújtáshoz. Az EBB a válságra válaszul jelentősen növelte a hitelezés szintjét. Az infrastrukturális kihívások nagyságrendje azonban megköveteli, hogy az EU segítsen megnyitni az utat a magánfinanszírozás előtt.

Az uniós költségvetési előirányzatokból támogathatnánk a projekteket a hitelminőség javításához szükséges mértékig, ami valószínűleg vonzaná az EBB, más pénzügyi intézetek,

¹⁰ Például: 2020-ig 500 milliárd EUR-ra becslik a TEN-T program végrehajtásához szükséges forrásokat, a Bizottság internetes sávszélességi célkitűzéseinek eléréséhez pedig 38–58 és milliárd 181–268 milliárd EUR körüli összeg szükséges. Az energiaiparban 2020-ig becslések szerint az elosztóhálózatokra és az intelligens hálózatokra 400 milliárd EUR-t, az átviteli rendszerekre és tárolókra 200 milliárd EUR-t, a meglévő termelési kapacitás bővítésére és új kapacitások létrehozására (különösen a megújuló energiák terén) pedig további 500 milliárd EUR-t kellene fordítani.

valamint a tőkepiaci magánbefektetők (nyugdíjalapok, biztosítótársaságok) finanszírozási eszközeit. A magánszektor által a projektek tőkepiaci finanszírozásának biztosítására létrehozott különleges eszközökre az Unió, illetve az EBB vállalna kezességet. Az ilyen eszköz támogatását élvező projekteknek uniós stratégiai érdekekkel kell bírniuk, valamint teljesíteniük kell az életképességi feltételeket. A támogatásokat tehát nem előre ítélnék meg a tagállamoknak vagy ágazatoknak, hanem azok a projektek kapnák, amelyek elegendő magánfinanszírozást vonzanak. A visszafizetés időtartamát az határozná meg, hogy a projekt mennyi idő alatt érheti el az életképességet.

4.3. Nagyprojektek

Különleges problémát vetnek fel a hosszú távon több milliárd EUR beruházást igénylő nagyprojektek. Az EU jelentős tapasztalatra tett szert a Galileo, az ITER és a GMES projekt során. Ezek a projektek rendkívüli stratégiai fontossággal és hosszú távú kereskedelmi potenciállal bírnak. Működésükhöz nemzetek közötti összefogás szükséges. A költségeket azonban jelentős mértékben túlléptük, a projektirányítás pedig nem igazán megoldható az uniós intézmények által történő közvetlen irányítás keretében. A költségvetési bizonytalanságok nehezen összeegyeztethetők az uniós költségvetési tervezéssel. Alternatív megoldás lehetne például az, hogy a projektgazdák számára önálló jogi személyiséggel rendelkező támogatási struktúrát hozunk létre, amelynek hatékony irányítása az EU érdekét szolgálja, és amelyhez az uniós költségvetés évi fix összeggel járulna hozzá abból a feltételezésből kiindulva, hogy az EU-nál nem keletkezik hiány.

4.4. A források felhasználásának ösztönzése

Az uniós költségvetés nagy reformösztönző erővel bír – ezt mutatja a Stabilitási és Növekedési Paktum betartását biztosító pénzügyi szankciókról és ösztönzőkről jelenleg folyó vita. Minden okunk megvan rá, hogy ezt a befolyást a programok hatékony megvalósítása érdekében is felhasználjuk. A kohéziós politika kapcsán fentebb felvázolt gondolatokat más kontextusban, a többi kiadási területre is alkalmazhatnánk, a pénzeszközök kifizetését konkrét célszámok teljesítéséhez kötve. Egy másik megközelítés szerint uniós tartalékot hozhatnánk létre a legtöbb program esetében, vagy a teljesítmény függvényében módosíthatnánk a társfinanszírozási mértékeket. Mindegyik esetben biztosítanunk kell a tagállamokkal való egyenlő bánásmódot, az átláthatóságot és az automatizmust.

Ehhez más megközelítésre és különböző eszközökre van szükség. A programoknak konkrét, mérhető, megvalósítható, releváns és időhöz kötött célkitűzéseket, illetve megfelelő teljesítménymutatókat kell meghatározniuk. Az ösztönzőrendszer megfelelő működéséhez egyértelmű értékelési szempontokra, valamint rendszeres és hatékonyabb értékelésre van szükség. A rendszeres és megfelelő időben végzett értékelés kulcsfontosságú szerepet játszik az uniós kiadások hozzáadott értékének maximalizálására irányuló törekvés megvalósításában.

4.5. A prioritásokat tükröző struktúra

A költségvetési struktúra jelentős mértékben hozzájárul a kiadások és az elérendő célkitűzések kommunikálásához és teljesítéséhez. Az EU politikai prioritásait struktúrájában és kiegyensúlyozottságában egyaránt tükröző költségvetés egyértelmű előnyökkel jár. A mostani struktúra ugyan ebbe az irányba mutat, de hasznos lenne minimálisra csökkenteni a megnevezések számát vagy az Európa 2020 stratégia céljai szerint átalakítani a költségvetést. Az első alternatíva szerint 3 fejezet lenne: Belső kiadások, külső kiadások és igazgatási

kiadások. A második opció szerint a jelenlegi I–III. fejezet helyébe három alfejezet lépne, amelyek súlypontja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés három alkotóelemére összpontosulna; ezeket egészítené ki egy negyedik, „belső” alfejezet a polgárpolitikáról. Ezt két – a külpolitikákra (jelenlegi IV. fejezet) és az igazgatásra kiterjedő – zárófejezet egészítené ki.

4.6. A többéves pénzügyi keret időtartama

A többéves pénzügyi keret hosszú távú konzisztenciát és kiszámíthatóságot teremt, valamint biztosítja a költségvetési fegyelmet és a költségvetési ciklus zökkenőmentes működését. Ezek a keretek azonban politikai döntések eredményeként születnek, és figyelemmel kell lenniük a változó politikai prioritásokra.

Az utolsó három pénzügyi keret hét-hét évre szól. Az Európai Parlament¹¹ – a nyilvános konzultáció más résztvevőivel együtt – arra az álláspontra helyezkedett, hogy ezt az időszakot öt évre kellene csökkenteni. Ennek fő célja, hogy a pénzügyi keret időtartama megfeleljen az Európai Parlament és a Bizottság mandátumának. Az ötéves időtartam lehetővé tenné, hogy minden egyes Bizottság előterjeszthessen, és minden Parlament megtárgyalhasson egy új keretet, bár a végrehajtásnak már nem lennének tanúi. Az ötéves időszak előnye, hogy képes lenne alkalmazkodni a szükségletek alakulásához, ugyanakkor nem túl szerencsés az időbeli tervezés szempontjából: a hosszabb időszakok során nemcsak a programokat lehet gyökeresebben megváltoztatni, hanem jobban illeszkednek a magánszektor befektetési gyakorlatába is. A szóban forgó dátumokkal kapcsolatos másik lehetőség az lenne, hogy a hétéves időszakot öt év után alaposan felülvizsgálják, lehetővé téve ezáltal az Európa 2020 stratégia céljai szerinti átcsoportosítást. Ezzel elkerülnénk a keret jövőbeli sorsának befolyásolását.

A legjobb megoldás azonban a tízéves időszak lehet, öt év után alapos időközi felülvizsgálattal (5+5 megoldás). E megközelítés révén alaposan át lehetne alakítani a prioritásokat. Az általános korlátokat és a fő jogi eszközöket tíz évre határoznák meg, nyitva állna viszont a lehetőség a források fejezeten belüli átcsoportosítása, illetve a program- és eszközprioritások újragondolása előtt. Ezt a költségvetés valamennyi területén jelentős tartalékok és mozgásteret biztosításával lehetne megoldani.

4.7. Reagálás a változó körülményekre

A költségvetésen belül a kiszámíthatóság és a rugalmasság közötti egyensúlyt a legnehezebb megteremteni. Egyértelmű azonban, hogy a jelenlegi költségvetés túlságosan rugalmatlannak bizonyult az események nyomása alatt. Jól mutatta a jelenlegi megközelítés hiányosságait a külső eseményekre – szökőár, Közel-Kelet, a gazdasági válság – való reagálás kényszere. Mivel a kiadások hatékonyságának alapvető feltétele a megfelelő célzottság, a prioritásoknak pedig igazodniuk kell a változó körülményekhez, a merev szerkezetű költségvetés egyértelműen káros a kiadások minősége szempontjából. Az Európai Parlament és a Tanács megfelelő ellenőrzési jogkörrel bír a kiadási célok változásaira nézve, a változtatás lehetőségeit és az ellenőrzési eljárást azonban nem ártana kissé modernizálni. A tapasztalatok szerint a mozgásteret lehetetlen növelni, ha előre meg kell határozni a kiadásokat. Ezért kötelező és rögzített arányt [pl. 5 %] kellene megállapítani. A pénzügyi időszak első öt évében az arány alacsonyabb is lehetne, mint a következő öt évben, vagy akár évről-évre

¹¹ Az Európai Parlament 2009. március 25-i állásfoglalása a 2007–2013-as időszakra szóló pénzügyi keret felülvizsgálatáról (2008/2055(INI) – P6_TA(2009)0174).

növekedhetne. Így a köztes felülvizsgálat alkalmával jobban figyelembe vehetnék az új prioritásokat. A rugalmasságot tovább növelhetnék az alábbi eszközök:

- A fejezetek közötti – meghatározott mértékű – átcsoportosítás lehetősége egy adott évben;
- A valamely évben fel nem használt mozgástér átcsoportosításának lehetősége – természetesen szintén meghatározott mértékig;
- A fejezetek többéves keretén belül a kiadásoknak az időszak elejére vagy végére történő ütemezése anticiklikus intézkedéseket és a nagy válságok érdemi megválaszolását tenné lehetővé;
- A rugalmassági eszköz és a sürgősségisegély-tartalék összegének, valamint hatáskörének növelése, esetleg a két eszköz összeolvasztása.

A minősített többséggel megállapított 0,03 %-os rugalmasság továbbra is biztonsági szelepként működhetne, lehetővé téve a megállapított korlátoktól való kismértékű eltérést.

E változásokhoz a gondolkodásmódunkat is meg kell változtatni. Az állandó és előre meghatározott pénzügyi allokációk helyébe a szűkös uniós források meghatározott idejű stratégiai befektetésekre történő felhasználásának kellene lépnie, amelynek során a kedvezményezett a pénzeszközöket a teljesítés függvényében kapja.

4.8. A szükségtelen adminisztratív teher egyszerűsítése és minimalizálása

A nyilvános konzultáció egyértelműen rámutatott, hogy a végrehajtási eljárások és az ellenőrzési követelmények túlzott bonyolultsága ténylegesen elrettentheti az uniós programok potenciális résztvevőit. Az EU felelős azért, hogy a pénzeszközöket megfelelően költse el, de az alapok kedvezményezettjeire háruló adminisztratív teher enyhítése és az uniós igazgatási kiadások csökkentése érdekében is hozhatna intézkedéseket. Ezáltal a források nagyobb részét fordíthatnák a végcélra.

- Az EU költségvetési rendelete közös pénzügyi szabályokat határoz meg, az egyes szakpolitikai eszközökre vonatkozó végrehajtási szabályok és eljárások azonban jelentősen eltérhetnek egymástól. A különbségek minimálisra csökkentése érdekében egyértelmű közös elveket kellene meghatározni. A különböző eszközök közös végrehajtási keretbe foglalása hatékonyan javíthatja az uniós költségvetés polgárok, vállalkozások (különösen a kkv-k) és kormányok felé mutatott arculatát.
- A költségvetési rendelet módosításáról szóló nemrégiben előterjesztett bizottsági javaslatban vastag betűvel szedték a pénzügyi szabályok egyszerűsítésére irányuló intézkedéseket. Ezeket alaposan meg kell vizsgálni, hogy a kisebb összegű támogatások esetében egyszerűsödjenek az eljárások (ezeknél emelhetnék a küszöböt), valamint szélesebb körben használják az átalányfizetést és a teljesítményalapú rendszereket.

4.9. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás biztosítása

A közkiadásokat hatékonyan, eredményesen és arányosan ellenőrizni kell. Az uniós polgárok, Európai Parlamentben ülő képviselők és a Tanács szemében ez az ellenőrzés nyújt megfelelő biztosítékot arra, hogy az uniós költségvetést megfelelően költik el. Egy ponton túl azonban az ellenőrzési teher növelése már nem javítja a programhatékonyságot. A kettő közötti egyensúly megteremtéséhez egységes megközelítést kell alkalmazni a különböző

tagállamokban előírt ellenőrzésekre, valamint közösen meg kell állapítani az egyes szakpolitikai területeken elfogadható hibakockázatot.

Az elmúlt években a Bizottság nagy figyelmet fordított az igazgatási és ellenőrzési rendszerek hatékonyságának fokozására azzal a céllal, hogy pozitív megbízhatósági nyilatkozatot kapjon az Európai Számvevőszéktől. A pozitív eredmények dacára van még mit tenni, elsősorban a tagállamokkal való együttműködés terén, akik a Bizottsággal osztott irányítás révén kezelik a költségvetés jelentős részét. A helyi ellenőrzés szerepét növelné, a létező nemzeti eljárásokkal való összhangot pedig javítaná, ha a KAP-kiadásokhoz hasonlóan más területeken is a tagállamok kifizetési nyilatkozataira és nem a kedvezményezetteknek felmerült kiadásokra alapoznánk a kiadásokat. Ez az eljárás nyitabb és rendezettebb lenne, mint az Unió szintjén végzett központi ellenőrzések. Ehhez a rendszerhez kapcsolódhatna a nemzeti megbízhatósági nyilatkozatok rendszere, ami hangsúlyozná az uniós forrásokat kezelő állami hatóságok elszámoltathatóságát.

A pénzügyi eszközökön keresztül áramló összegek növelése azzal jár, hogy a Bizottságnak alaposan meg kell változtatnia a költségvetési kiadások kezelését. A Bizottság növekvő mértékben delegálja majd a költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokat, és a legfontosabb pénzügyi intézményekkel – például az Európai Beruházási Bankkal (EBB)¹² – működik majd együtt. Ennek következtében össze kell majd hangolni a pénzügyi eszközök tervezésére és kezelésére vonatkozó legfontosabb szempontokat, valamint megfelelő egyensúlyt kell teremteni a következő elemek között: a Bizottság és a finanszírozási partnerek kapcsolatára vonatkozó közös megközelítés, az EU pénzügyi érdekeinek védelme, valamint a politikák hatékony végrehajtásához szükséges rugalmasság. Mindez nagyobb politikai figyelmet, az egyszerűsítés révén igazgatási hatékonyságot, karcsúsított jelentéstételt és ellenőrzést, végezetül pedig az eszközök értékelésének egyszerűsödését eredményezné.

5. AZ UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS A GAZDASÁGI IRÁNYÍTÁS SZOLGÁLATÁBAN

Az Európai Unión belüli növekedésre és munkahelyteremtésre irányuló igyekezet teljes erőfeszítést igényel. Ez áll az Európa 2020 stratégia középpontjában. A makrogazdasági stabilitás és a strukturális reformok nem egymás alternatívái, hanem egymást erősítő kettős kényszer, ezért természetes, hogy az uniós költségvetést és a gazdasági irányítás megerősítését össze kell kapcsolni.

A Bizottság számos intézkedést sorolt fel a gazdasági irányítás reformja és hatékonyabbá tétele érdekében¹³, amelyekkel az Európai Tanács októberi ülését követő, a gazdasági irányításra vonatkozó vita keretében kíván tovább foglalkozni.

6. A BŐVÍTÉS FIGYELEMBEVÉTELE

A további bővítések elkerülhetetlenül kihatnak majd az uniós költségvetésre is: valószínűsíthető a bevétel és a kiadási kötelezettségvállalások növekedése. Az új tagállamok növelik majd a kumulált GDP-t, és új gazdasági bővülési lehetőségeket nyitnak, ugyanakkor azonban jogosulttá válnak a strukturális és egyéb alapokból biztosított támogatásokra. A

¹² A pénzügyi eszközöket nem kizárólag az EBB hajtja majd végre, de a banknak fontos katalizátor szerep jut majd az egyéb állami és magánfinanszírozás megszerzésében.

¹³ A gazdaságpolitikai koordináció erősítése a stabilitás, a növekedés és a munkahelyteremtés érdekében – az európai uniós gazdasági irányítás megszilárdításának eszközei – COM(2010) 367.

csatlakozás üteme attól függ, hogy a jelöltek milyen gyorsan teljesítik a szükséges feltételeket. Ezzel kapcsolatban az Európai Tanács 2006. decemberi ülésén úgy határozta, hogy a csatlakozási tárgyalások lezárásának közeledtéig nem tűznek ki céldátumot. Ennek megfelelően az új pénzügyi keret nem tartalmaz a jövőbeli bővítésekről szóló politikai határozatot, amely majd az adott ország tagságra való felkészültsége alapján születik meg. Miután a csatlakozásról egyetértés született és kitűzték a dátumokat, a pénzügyi keretet módosítani kell majd a csatlakozási tárgyalások eredményeként szükséges kiadási követelmények figyelembevételére érdekében.

7. AZ UNIÓS FINANSZÍROZÁS REFORMJA

A költségvetés kiadási oldalához hasonlóan a finanszírozási oldal struktúrája is jelentősen megváltozott az idő folyamán. Egyre nagyobb hangsúlyt kapott a GNI-alapú hozzájárulás, ami mára a költségvetés háromnegyedét képezi. Az idők során számos kiigazításra és különmegállapodásra került sor a költségvetés bevételi és kiadási oldalán egyaránt (a mechanizmusok némelyike 2013-ban automatikusan véget ér). A költségvetési tárgyalásokat nagyban befolyásolta mostanában, hogy a tagállamok a nettó pozíciókra való összpontosítás miatt a földrajzi alapon előre allokált pénzügyi keretekkel dolgozó eszközöket részesítették előnyben a legnagyobb uniós hozzáadott értéken alapuló eszközökkel szemben.

A költségvetési felülvizsgálattal kapcsolatos konzultációból az derült ki, hogy az érdekelt felek nagyon kritikusan szemlélik az uniós költségvetés finanszírozásának jelenlegi rendszerét. A jelenlegi rendszert átláthatatlannak és túl bonyolultnak, valamint – különösen a korrekciók tekintetében – méltánytalanok ítélték, továbbá azt is kiemelték, hogy kizárólag olyan forrásokat tartalmaz, amelyeket a tagállamok minimalizálандó kiadásnak tekintenek. A vámunió vámjainak kivételével nincs egyértelmű kapcsolat a költségvetési források és az uniós politikák között.

Hangsúlyozandó, hogy nem a költségvetés nagysága, hanem a források összetétele a vita tárgya. Egy új forrás fokozatos bevonása révén csökkenthető lenne a többi forrás, esetleg fokozatosan kivezethetnék vagy teljesen megszüntethetnék azokat.

A finanszírozási reformmal kapcsolatban tudósok, kormányzatok, nem kormányzati szervezetek és az Európai Parlament részéről érkeztek javaslatok. A Parlament 2007-ben elemző jelentést fogadott el a saját források jelenlegi rendszeréről, amelyben javaslatokat tett több új lehetséges sajátforrás-fajtára¹⁴.

Az uniós finanszírozás fejlődésének új szakasza három, egymással szorosan összefüggő dimenzióval járhat – a tagállami hozzájárulás egyszerűsödése, legalább egy új saját forrás bevonása, a korrekciós mechanizmusok fokozatos megszüntetése. A változások fokozatos megvalósításával egyidejűleg meg kell tartani az uniós finanszírozási rendszer alapvető elemeit: az uniós költségvetés stabil és megfelelő finanszírozását, a költségvetési fegyelem tiszteletben tartását, valamint a kiegyensúlyozott költségvetést biztosító mechanizmust.

¹⁴ Az Európai Parlament jelentése az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (2006/2205(INI), előadó: A. Lamassoure).

A tagállami hozzájárulások egyszerűsítése

A GNI-alapú saját forrással összevetve a héa-alapú jelenlegi saját forrás nem sok hozzáadott értékkel bír. Ahhoz, hogy újra létrehozassunk egy összehasonlítható adóalapot, inkább matematikai számítást kell alkalmaznunk, mintsem hogy a héa-alapú hozzájárulást közvetlenül az uniós polgároktól vegyük el és tegyük az uniós kasszába. Ily módon csak bonyolítja és átláthatatlanabbá teszi a hozzájárulásokat. A héa-alapú forrás jelenlegi formájának megszüntetése és egy új saját forrás ezzel egyidejű bevonása egyszerűsitené a hozzájárulási rendszert.

Egy vagy több politikaalapú saját forrás fokozatos bevonása

Az új saját források teljesen felválthatnák a jelenlegi héa-alapú saját forrást, valamint csökkenthetnék az államkasszából kivett GNI-alapú forrás mértékét is. Az új saját források bevonása a költségvetési struktúra polgárközelibb politikák felé való elmozdulását, az európai köztulajdon létrehozására való törekvést és a magasabb uniós hozzáadott értéket reprezentálná. Támogatná és szorosan kapcsolódna a fontos uniós vagy nemzetközi – például fejlődési, éghajlat-változási vagy a pénzügyi piacokra irányuló – szakpolitikai célkitűzések megvalósításához.

A saját források új lehetőségeinek feltérképezése során a következő szempontokat kell szem előtt tartani:

- Az uniós szakpolitikai prioritások elérése során szükséges költségvetési koherencia és hatékonyság fokozása érdekében szorosabban kell kapcsolódniuk a *vívmányokhoz és az uniós célkitűzésekhez*. Ebben a tekintetben szem előtt kell tartani a saját forrásokról szóló határozat¹⁵ 2. cikkének (2) bekezdését, amely kimondja, hogy „Az Európai Unió általános költségvetésében szereplő saját forrásnak minősül a bármilyen olyan új teherből származó bevétel is, amelyet valamely közös politika keretében [...] vezettek be.”
- Tagállamközi jellegűnek kell lenniük, a teljes belső piacot lefedő rendszeren kell alapulniuk.
- A forrás Unió-szerte történő egységes alkalmazásának érdekében harmonizált alappal kell rendelkezniük.
- Ha megvalósítható, akkor az új forrásból származó bevételt a nemzeti költségvetések keretén kívül, közvetlenül az EU-nak kell beszédenie.
- Jogosan és méltányosan kell alkalmazni, nem szabad súlyosbítni a korrekciók kérdését.
- Figyelembe kell venni az egyes ágazatokra gyakorolt kumulatív hatást.
- El kell kerülni, hogy az EU-ra újabb súlyos adminisztratív felelősség nehezedjen a beszédés tekintetében.

A Bizottság véleménye szerint az alábbi finanszírozási eszközök (nem kimerítő felsorolás) jöhetnek szóba a nemzeti hozzájárulásokat fokozatosan leváltó, az államkincstárak terhére enyhítő saját forrásként:

¹⁵ A 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat (2007. június 7.)

- a pénzügyi ágazat uniós megadóztatása
- Az üvegházhatású gázok kibocsátás-kereskedelmi rendszere keretében folytatott adásvételből származó uniós bevétel
- a légi közlekedésre vonatkozó uniós illeték
- uniós hía
- uniós energiaadó
- uniós társasági adó.

Mindegyik eszköznek megvannak a maga sajátosságai, előnyei és hátrányai¹⁶. A beérkezett észrevételek fényében a Bizottság a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó átfogó javaslatok részeként erre is javaslatot tesz majd.

A korrekciós mechanizmusok kezelése

A rendszer alapelveit az Európai Tanács 1984-es fontainebleau-i ülése határozta meg: „*A költségvetési egyensúlyhiány megoldása alapvetően a kiadási politikában van*”, illetve „*bármely tagállam, amely a relatív jólétéhez képest túlzott költségvetési terhet visel, a megfelelő időpontban visszafizetésben részesülhet*”. A növekedésre és a munkahelyteremtésre, az energiaügyre, az éghajlatváltozásra fordított összegek növelése, valamint az európai érdek kivetítése csökkentené a korrekciós mechanizmusok fenntartásának szükségességét. A következő többéves pénzügyi keret kiadásainak összetétele, valamint a saját források rendszerére vonatkozó egyéb reformok fényében dől majd el, hogy indokolt marad-e a korrekciós mechanizmusok rendszere.

8. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS TEENDŐK

A költségvetési felülvizsgálat a Bizottság uniós költségvetési struktúrával és a költségvetés céljaival kapcsolatos ötleteit tartalmazza. E dokumentum a lényegi változtatás iránt elkötelezett, megreformált költségvetés képét vetíti előre: a Bizottság az új pénzügyi keretre vonatkozó jövő évi javaslataiban ebből indul majd ki. E gondolatok mögött az a meggyőződés áll, hogy az EU-nak 2020-ig döntő lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy intelligens, fenntartható és inkluzív társadalommá váljon. Ennek érdekében újra sínre kell helyeznünk az európai gazdaságot, meg kell hoznunk az infrastruktúra átalakításához szükséges nehéz döntéseket, meg kell teremtenünk a jövőben szükséges készségeket és képességeket, globális vezető szerepre kell törekednünk, és meg kell akadályoznunk, hogy a társadalmi törésvonalak mélyülése aláássa a hosszú távú stabilitást. Az uniós költségvetést a közös célkitűzéseink megvalósítását szolgáló közös eszköznek kell tekintenünk. Az államháztartásokra nehezedő súlyos teher tükrében az uniós és a nemzeti költségvetés nem egymás versenytársai: ugyanazon célkitűzések megvalósítására törekednek azon a szinten, ahol a lehető legnagyobb hatást képesek gyakorolni.

A jövő költségvetéseinek arra kell összpontosítaniuk, hogy ténylegesen hozzájáruljanak céljaink megvalósulásához. A költségvetésekben tekintettel kell lenni a gyorsan változó

¹⁶ Lásd a szolgálati munkadokumentumot.

világhoz való alkalmazkodás szükségességére, az eredményekre kell összpontosítani, és tükrözni kell a közös menetrend megvalósításához szükséges szolidaritást. A költségvetést az uniós polgár számára érthető, ésszerű és méltányos módon kell finanszírozni.

Az uniós költségvetés végrehajtásának módja egyszerűsíthető, hatékonysága javítható. Nagyobb rugalmasságra van szükség, hogy a költségvetés egyidejűleg reagálhasson a változó körülményekre és támogathassa a hosszú távú beruházásokat. Az adómegszorítások időszakában innovatívabb pénzügyi eszközökkel kell továbbvinni a költségvetést, és fokozni kell a megvalósítható, prioritást élvező uniós projektek hatását és hatóságát.

Az uniós költségvetés korszerűsítésének tehát a következőkről kell szólnia: célirányosság, minden egyes elköltött euro maximális hasznosítása, valamint a költségvetés olyan jellegű átalakítása, amelynek révén az Európai Unió, intézményei és tagállamai a növekedés és munkahelyteremtés útjára állíthatják Európát.

Az elkövetkező hónapokban a Bizottság a költségvetési felülvizsgálatról szóló dokumentumban kifejtett ötletek és opciók alapján konkrét javaslatokat nyújt majd be. A Bizottság várakozással tekint a felülvizsgálati dokumentumban megfogalmazott ötletekről és opciókról a többi intézménnyel és az érdekelt felekkel folytatandó párbeszéd elé. A vita eredményeként 2011 júniusában javaslatokat nyújtunk be a 2013 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret vonatkozásában. Az előterjesztés egyik része a többéves pénzügyi keret létrehozásáról szóló rendeletjavaslat, a másik a saját forrásokról szóló határozattervezet lesz. 2011 második felében a Bizottság benyújtja azon jogalkotási javaslatokat, amelyek az Európai Unió elkövetkező évekre vonatkozó terveinek megvalósítását szolgáló szakpolitikák és programok végrehajtásához szükségesek.