

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat tanácsi rendeletre a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről

(COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP))

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia költségvetése

(COM(2011) 500 final)

(2012/C 229/06)

Előadó: **Stefano PALMIERI**

Társelőadó: **Jacek KRAWCZYK**

2011. június 29-én az Európai Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia költségvetése

COM(2011) 500 final.

2011. október 19-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 304. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat tanácsi rendeletre a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről

COM(2011) 398 final – 2011/0177 (APP).

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Gazdasági és Monetáris Unió, gazdasági és társadalmi kohézió” szekció 2012. május 7-én elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. május 23–24-én tartott 481. plenáris ülésén (a 2012. május 24-i ülésnapon) 165 szavazattal, 9 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) megérti, hogy az Európai Bizottság egyensúly kialakítására törekszik az új többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban, és a bonyolult társadalmi, gazdasági és politikai helyzetben össze próbál hangolni két ellentétes igényt. Egyrészt egyes tagállamok a válság nyomán korlátozni kívánják a közpénzekre vonatkozó kötelezettségvállalásokat, ami elkerülhetetlenül rányomja majd bélyegét a viták alakulására és a végső megállapodás tartalmára. Másrészt hatékonyan kezelni kell az EU előtt álló ambiciózus kihívásokat, amelyek a Lisszaboni Szerződésből és az Európa 2020 stratégiából erednek.

1.2 Európa ugyanis mind az akut pénzügyi és gazdasági válság, mind a tagállamok által e válságra adandó közös válasz hiánya miatt nehéz időszakot él át. Ez a helyzet veszélyeztetheti az Európai Unió (EU) működését, sőt, még a jövőjét is.

1.3 Az EGSZB – az Európai Parlamenttel és a Régiók Bizottságával összhangban – korábbi véleményeiben megállapította, és

e véleményében megismétli, hogy az EU előtt álló jelentős kihívások nemcsak kívánatosak, hanem szükségessé is teszik az uniós költségvetés növelését a gazdasági növekedés és foglalkoztatás felélénkítése érdekében. Az EGSZB helyesli azt az üzenetet, amely szerint több (és jobb) Európára van szükség – nem kevesebbre. Ezzel szemben a többéves pénzügyi keret reálszámainak a jelenlegi szinten történő befagyasztása azt jelentené, hogy az Unió lemond számos olyan kihívás kezeléséről, amelyet az elkövetkező években kell leküzdenie.

1.4 Így úgy tűnik, hogy az Európai Bizottság javaslata túlságosan a *status quo* fenntartására törekszik mind az odaítélt források, mind a költségvetési szerkezet tekintetében, ami ellentmondásokhoz vezet az EU előtt álló új kihívások dimenziója és jellege, illetve a rendelkezésre álló források, más szóval Európa ambíciói és ezek megvalósításának eszközei között.

1.5 Az EGSZB emellett úgy véli, hogy az uniós költségvetés felülvizsgálatára irányuló vitának arra kell összpontosítania,

hogy a költségvetés mennyire eredményes az Unió politikai projektje tekintetében, amely a válság miatt jelenleg komoly kétségek tárgya. A többéves pénzügyi keret értékelésének azon kell alapulnia, hogy milyen fokig biztosítja az EU számára a szükséges forrásokat ahhoz, hogy a lakosság és a vállalkozások adóterheinek növelése nélkül kövesse stratégiai prioritásait, azaz azon, hogy képes-e európai szintű hozzáadott értéket biztosítani⁽¹⁾ az európai polgárok egyenlő teherviselése mellett.

1.6 A javaslat részletei tekintetében az EGSZB üdvözli az uniós költségvetés szerkezetének tökéletesítését és egyszerűsítését, annak érdekében, hogy jelentősen csökkenjenek a méltányos megtérülés, valamint a tagállamok közötti horizontális méltányosság problémái, és a hangsúly ehelyett az európai stratégiai célok eredményes elérésére kerüljön.

1.7 A bevételi oldal jelentős újítása a saját források egy olyan új rendszerének bevezetésére irányuló javaslat, amely a hűforrások módosulásából és a pénzügyi tranzakciós adóból fakad. Az EGSZB korábban már támogatta a Római Szerződés⁽²⁾ eredeti szellemiségéhez történő visszatérést, hogy az EU így megfelelő pénzügyi autonómiát szerezzen.

1.7.1 Az EGSZB támogatja a hűalapú saját forrás módosítását célzó javaslatot, mivel ez hozzájárulna az Unió belső piacának fejlődéséhez, és megakadályozná a gazdasági torzulásokat a tagállamokon belül. Rámutat azonban, hogy az Európai Bizottság javaslata nem tartalmaz pontos adatokat a hűalapú forrás szerkezetének változásairól, és arról, hogy ezek a változások a pénzügyi volumen tekintetében milyen különbségeket okoznának az egyes tagállamok számára. Bár az EGSZB továbbra is a pénzügyi tranzakciós adó világszerte történő alkalmazását szorgalmazza, úgy véli, hogy az adó uniós szintű bevezetése segítené növelni (egy, az összes tagállamra vonatkozó minimumráta révén) a pénzügyi szektor hozzájárulását az Unió és a tagállamok költségvetéséhez; és mérsékelné a tisztán spekulatív célú ügyletek által előidézett gazdasági volatilitást.

1.8 Az Európa 2020 stratégia céljainak eléréséhez a többéves pénzügyi keret által előirányzott forrásokat jóval meghaladó forrásokra van szükség. Az EGSZB ezért annak a lehetőségnek a megvizsgálását javasolja, hogy hozzanak létre innovatív pénzügyi eszközöket, amelyek fedezni tudnák ezeket a befektetéseket (projektkötvények), de csak azt követően, hogy részletesen értékelik az esetleges következményeket és a kockázat állami szektorba történő áthelyezésének veszélyeit.

1.9 A kiadási oldalon az Európai Bizottság által meghatározott prioritások olyan válaszreakciókat tesznek szükségessé, amelyek csak uniós szinten dolgozhatók ki: kifejezetten ilyen az „európai hozzáadott érték”, amelynek esetében az uniós szinten elköltött euró eredményesebb, mint a nemzeti szinten elköltött euró. Az „európai közjavakról” van szó, amelyek (piaci hiányosságok vagy nemzeti szinten nem reprodukálható méretgazdaságosság miatt) nem biztosíthatók eredményesen nemzeti szinten, és így hatékony uniós beavatkozást igényelnek.

⁽¹⁾ Egy uniós fellépésből származó olyan érték, amely kiegészíti azt az értéket, ami pusztán egy tagállami intézkedésből származott volna, COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

⁽²⁾ 201. cikk.

1.10 Ebben a tekintetben az EGSZB üdvözli a KAP-reform elindítását, amelynek az a célja, hogy hatékony és eredményes európai mezőgazdasági modellt és valódi hozzáadott értéket biztosítson az EU számára. Az EGSZB korábban kifejezésre juttatta, és ezúton ismételt hangot ad annak a határozott meggyőződésének, hogy a KAP-ot – a közös halászati politikával együtt – oly módon kell kialakítani, hogy erősítse egyrészt a mezőgazdaság, az erdészet és a halászat, másrészt a környezetvédelem és a természeti erőforrások fenntarthatósága közötti kapcsolatot. Ez nemcsak a jó környezetvédelmi gyakorlatok népszerűsítését fogja biztosítani, hanem azt is, hogy a gazdaságok és a halászatok gazdasági életképessége és versenyképessége is támogatást kapjon egy olyan helyzetben, amelyre az elsődleges árucikkek árainak nagy volatilitása jellemző.

1.11 A közvetlen kifizetések rendszerével kapcsolatban az EGSZB hangsúlyozza, hogy az európai termelők versenyfeltételeinek harmonizálására és az új tagállamok integrációjának fokozására vonatkozó célok megvalósítása során alaposan meg kell vizsgálni, hogy az összes tagállamra milyen hatásai lehetnek e folyamatoknak. A versenytorzulások elkerülése érdekében, amelyek különösen a balti államokra nézve járhatnak szociális következményekkel, biztosítani kell, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakra szóló pénzügyi keret végén egyetlen tagállam se legyen a közvetlen kifizetések tekintetében a 27 EU-tagállam átlagának 90 %-a alatt.

1.12 A kohéziós politika jövőjére nézve a Lisszaboni Szerződés 174. cikkét kell vezérelni tekinteni: „Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”.

1.13 Ami a kohéziós politikát illeti: bár a néhány alapvető uniós prioritásra való összpontosítás meggyőző, az EGSZB elutasítja azt az elképzelést, hogy a kohéziós politika eszközeinek folyósítása során makrogazdasági feltételrendszert alkalmazzanak. Szükségesnek tartja továbbá, hogy az „átmeneti régiók” új kategóriájának a bevezetési (*phasing in*)/kivonási (*phasing out*) folyamat helyett történő létrehozása ne a legkevésbé fejlett régióknak szánt források rovására történjen, és hogy a Kohéziós Alapot ne használják nem megfelelő módon, eredeti rendeltetésétől eltérő célokra. Ugyanakkor, kivételesen, a 2007–2013 közötti programból fennmaradó pénzeszközök felhasználhatóak lehetnének az Európai Unió által elindítandó európai növekedési terv finanszírozására. Ugyanezt a lehetőséget biztosítani lehetne – korlátozott időszakra, például az első három évre – a következő, 2014–2020 közötti program pénzeszközei számára is.

1.14 Az EGSZB úgy véli, hogy az új többéves pénzügyi keret célkitűzéseinek a tervek szerinti megvalósulása érdekében az uniós költségvetésnek példamutatónak, hatékonynak, eredményesnek és átláthatónak kell lennie, hogy az európai közvélemény szemében hiteles legyen, és egyértelműen illusztrálja Európa előnyeit és az európai út elutasításának költségeit is. Az EGSZB ezért hangsúlyozza, hogy egy olyan rendszert kell létrehozni vagy megvalósítani, amely valamennyi uniós szakpolitika eredményeit nyomon követi azok társadalmi, gazdasági és regionális hatásának felmérése érdekében.

1.15 Az Európai Bizottság javaslatát a jelenlegi tárgyalások kiindulópontjának tekintve és az e véleményben megfogalmazott ajánlások alapján az EGSZB ígéretet tesz arra, hogy nyomon követi az előrehaladást, és véleményezi, hogy az hogyan nyilvánul meg jogszabály-módosításokban.

2. Az Európai Bizottság 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló javaslata

2.1 E vélemény a COM(2011) 398 final jelzésű, tanácsi rendeletre irányuló javaslattal foglalkozik, amely „Az Európa 2020 stratégia költségvetése” című, 2011. június 29-i európai bizottsági közlemény (COM(2011) 500 final) végrehajtási aktusa, és mint ilyen, megállapítja a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretet.

2.2 A többéves pénzügyi keret összességében 1,025 milliárd eurót irányoz elő, amely az Unió bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1,05 %-ával egyenlő, míg a többéves pénzügyi kereten kívüli költségekre (az Európai Fejlesztési Alapra és az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapra) további 58,5 milliárd eurót javasol. A főösszeg – az inflációt leszámítva – gyakorlatilag megegyezik a korábbi időszakra (2007–2013) vonatkozó többéves pénzügyi kerettel, amelyet 994 milliárd euróban állapítottak meg.

2.3 A kiadási oldal változásai a következők:

- kevesebb program és cél révén egyszerűbb megvalósítás a kedvezményezettek adminisztratív terheinek csökkentése és a hatásvizsgálat megkönnyítése érdekében,
- a strukturális alapok (az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap) forrásainak 355 milliárd euróról 336 milliárd euróra történő csökkentése – az európai összekapcsolódási eszközt figyelmen kívül hagyva –, a jelenlegi fokozatosan kieső és fokozatosan bekerülő régiók rendszere helyett létrejön egy új kategória: az „átmeneti régió”,
- a strukturális alapok, a vidékfejlesztés és a halászat közös stratégiai keretének létrehozása, valamint a kutatásra és az innovációra kiterjedő Horizont 2020 keretprogram létrehozása, amely az Európai Innovációs és Technológiai Intézet szempontjából kulcsszerepet tölt be,
- egy új európai összekapcsolódási eszköz bevezetése nagyléptékű közlekedési, energia- és ikt-hálózatok számára (40 milliárd EUR + 10 milliárd EUR a Kohéziós Alapból),
- a KAP-reform elindítása és léptékének az összköltségvetés arányához viszonyított (évi 60 milliárd EUR) és reálértékben⁽³⁾ is mérsékelt csökkentése, valamint az éghajlatváltozással való szorosabb összekapcsolása (környezetvédelmi szempontok érvényesítése) és a fokozottabb rugalmasság iránti elköteleződés, továbbá,

— a kutatásra és az innovációra, valamint az oktatásra és a képzésre szánt finanszírozás növelése (80 milliárd EUR).

2.4 Az Európai Bizottság a bevételi oldalon a túlnyomórészt bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló hozzájárulásokon nyugvó költségvetésről a valóban saját forrásokra és átalakított korrekciós mechanizmusokra épülő ésszerűsített költségvetésre történő fokozatos áttérésre tesz javaslatot. Az Európai Bizottság konkrétan azt javasolja, hogy szűnjenek meg a jelenlegi heaalapú saját források és – legkésőbb 2018-tól – azokat váltsa fel a pénzügyi tranzakciós adó és egy új hozzáadottérték-adó (héa) bevezetésén alapuló saját források rendszere, amely javítaná a különböző nemzeti rendszerek harmonizációját, és felszámolná a mentességeket és az eltéréseket.

3. Általános megjegyzések

3.1 Egyértelmű, hogy az Európai Bizottság az Unió működése és jövője szempontjából különösen nehéz időszakban – amelyet az Európán belüli pénzügyi válság és a tagállamok összehangolt politikai válaszreakciójának hiánya okoz – kompromisszumra próbál jutni az új többéves pénzügyi kerettel kapcsolatban. Ez két ellentétes, de sürgető igény – egyrészt a megszorítások válságból eredő kontextusa és ennek nyomán az állami kiadások korlátozására irányuló szándék, amely továbbra is elkerülhetetlenül rányomja bélyegét a vitára és a végleges megállapodás tartalmára, másrészt az Unió előtt álló nagyratörő kihívások hatékony kezeléséhez szükséges pénzügyi források rendelkezésre állása – közötti kompromisszumot jelent.

3.2 Az Európa 2020 stratégia költségvetése című európai bizottsági javaslatot ezért feltétlenül a jelenlegi gazdasági és politikai helyzet összefüggésében kell megvizsgálni. Míg az uniós költségvetés formájáról szóló minden vitának meg kell kérdőjeleznie az európai integráció mai szerepét ahhoz, hogy kezelhessük a változó világ okozta új kihívásokat, azt is meg kell értenünk, hogy a tagállamok valójában milyen mértékben kívánják elismerni és biztosítani az EU ebbéli szerepét.

3.2.1 A 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret eredményező nehézkes tárgyalások, a 2011. évi uniós költségvetés elfogadásának nehézségei, valamint az Európai Bizottság elnökének, José Manuel Barrosónak címzett, 2011 nyarán kilenc tagállam kormányfője által aláírt levél⁽⁴⁾, azt sugallják, hogy jelentős számú ország szeretné a lehető legkisebb európai pénzügyi kötelezettségvállalást, ami várhatóan – és ismét – kényes és bonyolult tárgyalásokhoz vezet.

3.3 Egy olyan helyzetben azonban, amelyben az Unió előtt több és nehezebb kihívás (gazdasági, pénzügyi és szociális válság, versenyképesség, éghajlatváltozás stb.) áll, az Európai Bizottság javaslata a jelek szerint túlságosan is a status quo fenntartására van kihegyezve. Másképp fogalmazva: úgy tűnik, hogy a javaslatban az Unió előtt álló új kihívások jellege és léptéke, valamint a rendelkezésre álló erőforrások – azaz Európa ambíciói és a megvalósításukat szolgáló eszközök – nincsenek összhangban.

⁽³⁾ Nominálértékben a KAP költségvetése nem csökken ugyan, hanem állandó marad a programozási időszakban, de ez azt jelenti, hogy 2012-höz képest reálértékben kevesebb forráshoz jut.

⁽⁴⁾ www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532.

3.4 Az EGSZB korábban kijelentette ⁽⁵⁾ és ezúton ismételten megállapítja, hogy az uniós költségvetés növelése – a közös válaszreakciót igénylő új kihívások léptékére való tekintettel – nemcsak kívánatos, hanem szükséges is. „Az uniós költségvetés felülvizsgálata nem számszaki kérdés, hanem eszköz, amely egy politikai projekt érdekeit szolgálja. Az Európai Unió napjainkban nem rendelkezik sem a politikai stratégiájának, sem az új Lisszaboni Szerződésből eredő kötelezettségvállalásainak végrehajtásához szükséges költségvetési eszközökkel.”

3.4.1 Ezúton megismételnék az Európai Parlament azon álláspontját, amely szerint a válság és az Unió előtti kihívások megoldását a több – és nem a kevesebb! – Európa jelenti. A Parlament számára a többéves pénzügyi keretnek reálértékben a 2013. évi szinten történő befagyasztása – ahogyan azt az Európai Bizottság javasolja – azt jelenti, hogy az Unió számos olyan kihívás kezeléséről lemond, amelyet az elkövetkező években kellene leküzdenie. Ennek megfelelően az Európai Parlament a következő többéves pénzügyi tervben a források 5 %-os emelését kérte, felszólítva a Tanácsot – annak eltérő határozata esetén –, hogy egyértelműen nevezze meg a politikai prioritásokat és azokat a projekteket, amelyeket a bizonyított európai hozzáadott értékük ellenére mellőzni kell a 2014–2020 közötti időszakban ⁽⁶⁾.

3.4.2 Ehhez hasonlóan a Régiók Bizottsága úgy véli, hogy „a javasolt finanszírozási szintet az abszolút szükséges minimumnak kell tekinteni ahhoz, hogy megvalósuljanak azok a törekvések, amelyekről a tagállamok az EU-t illetően megállapodtak, és hogy – különösen a tagállami pénzügyminisztériumok körében – szemléletváltásra van szükség, hogy az EU alapvető feladatait ne kiadásnak, hanem befektetésnek tekintésük” ⁽⁷⁾.

3.4.3 Ezen túlmenően az Európai Unió működéséről szóló szerződés által bevezetett módosítások azt jelentik, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret létrehozása a továbbiakban már nem az Európai Bizottság és a tagállami kormányok kizárólagos felelőssége, ugyanis az Európai Parlament több beleszólási joggal rendelkezik a demokratikus elszámoltathatóság összefüggésében. Ez az új struktúra a civil társadalom és az EGSZB számára lehetőségeket teremt ahhoz, hogy nyomon kövessék az új többéves pénzügyi keret előkészítését és az Európai Parlamenttel folytatott koordináció keretében aktívan részt vegyenek a vitában.

3.5 Az EGSZB következképpen ígéretet tesz arra, hogy nyomon követi az előrehaladást, és hozzájárul a tárgyalási folyamathoz, amelynek nyomán jogszabály-módosítások születnek. A többéves pénzügyi keretnek az a szerepe, hogy a lakosság és a vállalkozások adóterheinek növelése nélkül biztosítsa az Unió számára mindazt, amire a prioritásai követéséhez szüksége van: ennek fényében kell megítélni.

⁽⁵⁾ HL C 248., 2011.8.25., 75. o.

⁽⁶⁾ Az Európai Parlament 2011. június 8-i állásfoglalása [2010/2211(INI)] – Befektetés a jövőbe: új többéves pénzügyi keret (MFF) a versenyképes, fenntartható és befogadó Európáért.

⁽⁷⁾ A Régiók Bizottsága véleménye – A 2013 utáni időszakra vonatkozó új többéves pénzügyi keret, HL C 54., 2012.2.23., 40. o.

3.6 A fokozottabb eredményorientáltságnak ezután a formális szabálykövetésről – azaz lényegében a kiadások összegével kapcsolatos kérdésekről – annak tényleges ellenőrzésére kell irányítania a figyelmet, hogy a források felhasználása mennyire hatékony és eredményes, valamint arra, hogy eredményeket érjenek el, különösen a kohéziós politika és a KAP területén. Ez a szemléletváltás – amely az uniós kiadások hozzáadott értékének növelésével kapcsolatos elképzelésben konkrétan meg is fogalmazódik – ezért az irányítási és ellenőrzési mechanizmusok terén egyaránt következetes megközelítést igényel.

3.7 Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a tényt, hogy bár az uniós költségvetés az Unió GDP-jének mintegy 1,1 %-át teszi ki a 2007–2013 közötti időszakban, még mindig tekintélyes forrásallokációt jelent a beruházások számára, amely források – megfelelő felhasználás esetén – lényegesen fellendíthetik az Unió gazdasági növekedését. Az EGSZB ezért célszerűnek tartja, hogy Európa főbb stratégiai célkitűzéseinek végrehajtása során erősítsék meg a megfelelő szinergiákat az uniós költségvetés és a tagállami költségvetések között.

3.8 Az EGSZB véleménye szerint alapvető fontosságú, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret bizalmat ébresszen az európai polgároknak, és váljon számukra hitelessé, hangsúlyozva Európa előnyeit és az európai út elutasításából adódó költségeket is. Ennek érdekében az uniós költségvetésnek a következő jellemzőkkel kell rendelkeznie:

- megfelelően kezelik, és nem jár túlzott adminisztratív költségekkel,
- hatékony a jelenlegi többéves pénzügyi kerethez képest elért megtakarítások tekintetében,
- eredményes a kitűzött célok megvalósítása tekintetében, és érzékelhetően hat az európai polgárok életére,
- a költségek, a felhasznált források és az elért eredmények valamennyi szempontja tekintetében átlátható és nyomon követhető, továbbá
- a szolidaritás, a tisztességes verseny és a versenyképesség uniós elveinek tiszteletben tartását célozza.

3.9 Az EGSZB úgy véli, hogy az Európai Bizottság javaslatának érvényességéről folytatott vita csak akkor lehetséges, ha a javaslatot a következő kritériumok alapján értékeli:

- európai hozzáadott értéke és a megfelelő stratégiai prioritások, valamint hogy
- képes-e a válság okozta kihívások olyan módon történő kezelésére, hogy Európát a szolidaritásra épülő fejlesztési stratégia felé irányítja, szemben azzal a jelenlegi tendenciával, hogy a tagállamok visszafogják állami kiadásait.

3.9.1 Az európai hozzáadott érték tekintetében az Európai Bizottság javaslata olyan jelentős prioritásokat határoz meg,

amelyekre kizárólag uniós szinten dolgozhatók ki válaszreakciók. E prioritások az *európai közjavakat* érintik; azaz azokat a beavatkozási területeket, ahol egy, uniós szinten elköltött euró eredményesebb, mint egy, nemzeti szinten elköltött euró.

3.9.2 Európai közjavak többek között a következők: a kutatás és a fejlesztés, a biztonság, a bevándorlás és a menedékjog, az éghajlatváltozás elleni védekezés, valamint az energiaügy, a kommunikáció és a (még kiteljesítendő) egységes piac területén végrehajtott páneurópai infrastrukturális beruházások. A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret – a szigorú költségvetés ellenére – a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó elődjéhez képest jelentősen növeli az említett stratégiai területekhez rendelt költségvetési juttatásokat.

3.9.3 Bár az EGSZB elismeri az Európai Bizottság javaslatának jelentős újítását, rá kell mutatnia arra, hogy e prioritásokról egyáltalán nem folyt vita. Ennek következtében felmerül annak kockázata, hogy az uniós költségvetés nem kezeli egyértelműen a jelenlegi gazdasági és pénzügyi válságból fakadó kritikus problémákat, és továbbra is meghatározott érdekcsoportok nyomása alá kerül.

3.10 Ebben a kiélezett helyzetben az EGSZB megismétli: ⁽⁸⁾ a költségvetési politikát következetesen a föderalizmus és a kormányközi rendszer közötti megalapozott választással – és ennél fogva az integráció kívánt mértéke mellett – kell meghatározni. A tagállamok számára a *méltányos megtérülés* elve különösen a pénzügyi források GDP-viszonylatban történő elszámolásán alapul, ami ellentétes az Unió alapszerződéseinek rendelkezéseivel és szellemével.

3.10.1 A tagállami hozzájárulásokon alapuló jelenlegi forrásrendszer bonyolult és kevésbé áttekinthető, ami megnehezíti a rendszer demokratikus ellenőrzését, nem emeli ki az európai integráció iránti elkötelezettséget, azt a látszatot kelti, hogy az EU részére folyósított hozzájárulások tovább terhelik a nemzeti költségvetéseket, korlátozva így az uniós politikák számára rendelkezésre álló forrásokat, és annak az igénynek sem felel meg, hogy közvetlen kapcsolatot hozzon létre az EU és a polgárok között.

3.11 Az EGSZB megismétli ⁽⁹⁾, hogy az új rendszernek – amely egyáltalán nem a lakosságot és a vállalkozások bevételeit sújtó adóterhet növelné – az Unió költségvetési kiadásait az Unió saját szakpolitikai stratégiájának végrehajtására vonatkozó kötelezettségvállalással és az új Lisszaboni Szerződésből fakadó kötelezettségvállalásokkal kell összekapcsolnia. Az új rendszernek emellett nemcsak biztosítania kell, hogy minden tagállam méltányos elbírálásban részesül, de sokkal átláthatóbbnak, egyszerűbbnek és érthetőbbnek is kell lennie a közvélemény számára.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az új többéves pénzügyi kerettel az Európai Bizottság jelentős változtatásokat javasol az uniós költségvetés finanszírozásának módjában. E változtatások elsősorban a pénzügyi

autonómia olyan új sajátforrás-rendszer bevezetésével történő fokozásán alapulnak, amely biztosíthatja a tagállamok méltányosabb elbírálását. Az új javaslat a modell megváltoztatásáról rendelkezik: megszünteti az Unió tagállami hozzájárulásokról való függőségét, és fokozatosan pénzügyi önellátásra tér át.

4.1.1 A saját források új rendszerére vonatkozó javaslat középpontjában a módosított héalapú forrás és a pénzügyi tranzakciós adó áll. Az új rendszer kiegyensúlyozottabbá tenné az uniós költségvetést annak érdekében, hogy annak finanszírozása mintegy 40 %-ban az új saját források, 20 %-ban a hagyományos saját források, 40 %-ban pedig a GNI-alapú tagállami hozzájárulásokból történjen ⁽¹⁰⁾. Az új rendszer előnye az lenne, hogy a tagállami kormányok kevésbé éreznék úgy, hogy a nemzeti hozzájárulásokat a tagállami termékeket terhelő *adó* formájában vetik ki; ez pedig felveti a *méltányos megtérülés* iránti igényt, amelynek biztosítása helyreállítja az egyensúlyt a gazdasági előnyök terén.

4.1.2 Az EGSZB ismét kijelenti, hogy támogatja ⁽¹¹⁾ az új héalapú forrás létrehozását a jelenlegi, immár nem megfelelő helyett, mivel ez hozzájárulna az Unió belső piacának fejlődéséhez, és megakadályozná a gazdasági torzulásokat a tagállamokon belül. Rámutat azonban, hogy az Európai Bizottság javaslata nem tartalmaz pontos adatokat a héalapú forrás szerkezetének változásairól, és arról, hogy ezek a változások a pénzügyi volumen tekintetében milyen különbségeket okoznának az egyes tagállamok számára. Azt is szükségesnek tartja, hogy a reformmal párhuzamosan intézkedéseket hozzanak a héalapú kapcsolatos csalások megszüntetésére.

4.1.3 Bár még a megvitatás szakaszában van, az Európai Bizottság javaslata érdekes újítást vezet be a pénzügyi tranzakciós adóval. Jóllehet megismétli, hogy a pénzügyi tranzakciós adót világszerte alkalmazni kell, az EGSZB kedvezően fogadja az adó európai szintű bevezetését ⁽¹²⁾. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy a pénzügyi tranzakciós adó alkalmazásának makro- és mikro gazdasági következményeit gondosan szabályozni kell, ezért a bevezetés hatásainak nyomon követését, majd éves értékelését sürgeti.

4.1.4 A pénzügyi tranzakciós adó legalább három cél eléréséhez járulna hozzá:

– a pénzügyi szektor uniós és tagállami költségvetéseikhez történő hozzájárulása arányának növelése (becslések szerint az adóból körülbelül 57 milliárd euró folyik majd be) ⁽¹³⁾,

⁽⁸⁾ EGSZB-velemény a következő tárgyban: „Az Európai Unió saját forrásainak rendszere” HL C 181., 2012.6.21., 45. o.

⁽⁹⁾ HL C 248., 2011.8.25., 75. o.

⁽¹⁰⁾ COM(2011) 510 final, 5. o ... Jelenleg a GNI-alapú tagállami hozzájárulások a teljes uniós költségvetés 70 %-át teszik ki, a hagyományos saját források (a vámok és a cukorilleték) 14,1 %-ot, a hozzáadottérték-adó 11,2 %-ot, míg a többi források (a korábbi évek többlete) 4,7 %-ot tesznek ki (SEC(2011) 876 final).

⁽¹¹⁾ EGSZB-velemény a következő tárgyban: „Az Európai Unió saját forrásainak rendszere” HL C 181., 2012.6.21., 45. o.

⁽¹²⁾ EGSZB-velemény a következő tárgyban: „A pénzügyi tranzakciós adó közös rendszere és a 2008/7/EK irányelv módosítása”, HL C 181., 2012.6.21., 55. o.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 1103 final.

— a pénzügyi szereplők viselkedésének módosítása a nagyfrekvenciájú és rövid várakozási idejű kereskedés (*high frequency and low latency trading*) volumenének csökkentése révén: ez a kereskedés az uniós tagállamokban a kereskedelmi volumen 13–40 % közötti részarányát teszi ki ⁽¹⁴⁾,

— a pénzügyi adózás valamennyi tagállamra érvényes minimumszintjének meghatározása.

4.1.5 A korrekciós mechanizmusok reformja és a már meglévő mechanizmusok átalányösszegű megtérítésekkel való felváltása szintén a kívánt ésszerűsítéshez és fokozottabb átláthatósághoz vezet különösen azért, mert a tagállamok gazdasági feltételei jelenleg teljesen eltérnek az említett rendszer 1984-es bevezetésekor fennálló feltételektől. Amint az EGSZB korábban már jelezte ⁽¹⁵⁾, a reform hatása pontosabb tisztázásra szorul, mert egyelőre sem az nem világos, hogy mekkora volumenű források lennének érintve, sem az, hogy a javasolt rendszer hogyan hasonlítható össze a jelenlegi helyzettel.

4.2 Az EGSZB határozottan üdvözli az uniós költségvetés szerkezetének tökéletesítését, amely az európai polgárok egyenlő teherviselése alapján megy végbe. Ennek egyik hatása az, hogy a méltányos megtérülés és a tagállamok közötti horizontális méltányosság problémái lényegesen kevesebb figyelmet kapnak. Az értékelés ehelyett arra összpontosítana, hogy az uniós kiadások mennyire voltak hatékonyak és eredményesek az európai lakosság és vállalkozások szükségleteinek kielégítése, valamint a szerzett előnyök és a költségek összehangolása terén. Az EGSZB azonban ismét sajnálattal állapítja meg ⁽¹⁶⁾, hogy az Európai Bizottság javaslata kizárólag a költségvetés belső minőségi struktúrájával foglalkozik, anélkül, hogy az új saját források bevezetésére támaszkodva hozzászólna a költségvetési volumen – az EU politikai projektjének és ambícióinak eszköze – kulcsfontosságú kérdéséhez.

4.3 Amint azt az Európai Parlament hangsúlyozta, az uniós költségvetés lényegében olyan befektetések összessége, amelyek további állami vagy magánforrásokat mozgósíthatnak ⁽¹⁷⁾. Ebben a tekintetben az EGSZB úgy véli, hogy az uniós költségvetés mennyiségi határértékeinek és jogalkotási korlátozásainak leküzdése érdekében ki lehetne próbálni bizonyos projektkötvény-formákat, konkrét infrastrukturális és oktatási projektek finanszírozásával ⁽¹⁸⁾, összhangban az Európai Bizottság által indított Európa 2020 projektkötvény-kezdeménnyezéssel ⁽¹⁹⁾.

4.3.1 A projektkötvények jelentősen fellendíthetnék Európa gazdasági fejlődését azoknak a tovagyrúrózó hatásoknak köszönhetően, amelyeket kiváltanának, és amelyeket jelenleg a tagállamok költségvetésének rugalmatlansága akadályoz, hiszen a tagállamok küzdenek azért, hogy legyűrjék a gazdasági válság következményeit, és hogy eleget tegyenek a Stabilitási és Növekedési Paktumnak.

⁽¹⁴⁾ Európai Bizottság, 2010. december 8., nyilvános konzultáció a pénzügyi eszközök piacairól szóló irányelv (MiFID-irányelv) felülvizsgálatáról, Belső Piaci és Szolgáltatási Főigazgatóság, SEC(2011) 1226 final.

⁽¹⁵⁾ EGSZB-velemény a következő tárgyban: „Az Európai Unió saját forrásainak rendszere” HL C ... (ECO/309).

⁽¹⁶⁾ EGSZB-velemény a következő tárgyban: „Az Európai Unió saját forrásainak rendszere” HL C 181., 2012.6.21., 45. o.

⁽¹⁷⁾ A hivatkozott európai parlamenti állásfoglalás.

⁽¹⁸⁾ Haug J. et. al, idézett mű, 4. fejezet.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

4.3.2 Az EGSZB azonban hangsúlyozza, hogy részletesen értékelni kell a többéves pénzügyi kereten kívüli lehetséges innovatív pénzügyi megoldásokat, mivel a köz-magán társulásokkal szerzett tapasztalatok a kockázat állami szektorra történő áthelyezésére utalnak ⁽²⁰⁾.

4.4 Az Európai Bizottság javaslata nem kérdőjelezi meg az Unió hagyományos kiadási tételeit, azaz a kohéziós politikát és a közös agrárpolitikát (KAP). Ehelyett a hangsúlyt – az Európa 2020 stratégia összefüggésében – általában új érvekre helyezi annak érdekében, hogy hatékony és eredményes kiadási politikát biztosítson, emellett garantálja a már meglévő kiadási eszközök hozzáadott értékét.

4.4.1 Az EGSZB üdvözli a KAP-reformot, amelynek célja, hogy annak arányát a teljes uniós költségvetéshez igazítsa, továbbá támogassa az uniós kiadások és az agrárágazat által megtermelt közjavak közötti kapcsolatot, ahogyan azt maga az Európai Bizottság is kérte „A KAP jövője 2020-ig” című közleményben ⁽²¹⁾. Amikor a jelenlegihez hasonlóan szűkösek az erőforrások, a KAP-ot – a közös halászati politikával együtt – a Lisszaboni Szerződésben megállapított célok és feladatok függvényében kell értékelni, amelyek a következők: a környezet (a biológiai sokféleség, a vizek, a termőföldek, a levegő) javítása, a tájkép megőrzése, a vidéki térségek életben tartása, állatjólét, élelmiszer-biztonság és fenntarthatóság ⁽²²⁾.

4.4.2 Az EGSZB megállapította ⁽²³⁾, hogy a mezőgazdaság, az erdészet és a halászat kulcsszerepet játszik a környezetvédelemben és a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodásban. Ezért az EGSZB – bár üdvözli az Európai Bizottság által bevezetett és a KAP-on belüli környezetvédelmi szempontok érvényesítésére irányuló megközelítést – hangsúlyozza, hogy különös figyelmet kell fordítani annak biztosítására, hogy a felülvizsgálati folyamat miatt ne szüneteljenek a KAP célkitűzései és finanszírozási mechanizmusai, valamint a mezőgazdasági, az élelmiszer- és a környezeti ellátási lánc szereplőinek nyújtott támogatása.

4.4.3 Az EGSZB aggódik amiatt, hogy az Európai Bizottság csökkenteni igyekszik a KAP költségvetésének részarányát, más eszközökre – amilyen az Európai Szociális Alap és Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap – bízva élelmiszer- és mezőgazdasági célokkal kapcsolatos új feladatokat.

4.4.4 Az EGSZB úgy véli, hogy az európai termelők versenyfeltételeinek harmonizálására és az új tagállamok integrációjának fokozására vonatkozó célok megvalósítása során, amely a közvetlen kifizetések rendszere révén történik, alaposan meg kell vizsgálni, hogy e folyamatok hogyan hathatnak az összes tagállamra. Kiemeli az arra irányuló erőfeszítések jelentőségét, hogy csökkenjen a különbség az egyes tagállamokban a gazdáknak kifizetett támogatások mértéke között. Az EGSZB már korábban ajánlotta ⁽²⁴⁾, hogy a nemzeti közvetlen kifizetések

⁽²⁰⁾ HL C 143.; 2012.5.22., 134. o.

⁽²¹⁾ COM(2010) 672 final.

⁽²²⁾ Hart K. – Baldock D. (eds.): What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods [Milyen eszközöket kell biztosítani az európai agrárpolitikának a közjavak előállításának ösztönzéséhez?], Európai Parlament, 2011. július.

⁽²³⁾ HL C 132., 2011.5.3., 63. o.

⁽²⁴⁾ Az EGSZB „A KAP jövője 2020-ig” tárgyában. HL C 191., 2012.6.29., 116. o.

keretei objektív és megkülönböztetésmentes kritériumok alapján kerüljenek újrafelosztásra, és a tervezett méltányos konvergenciát egy megfelelő átmeneti időszak alatt valósítsák meg, eltávolodva a múltbeli referenciaértékek alkalmazásának elvétől. A cél az, hogy a 2014–2020 időszakra szóló pénzügyi keret végén egyetlen tagállam se legyen a közvetlen kifizetések tekintetében a 27 EU-tagállam átlagának 90 %-a alatt.

4.4.5 Az EGSZB véleménye szerint az új többéves pénzügyi keretnek biztosítania kell, hogy a KAP és a közös halászati politika megvalósíthassa a következőket:

- biztonságos élelmiszer-ellátás,
- versenyképes és innovatív agrár-élelmiszeripari ágazat,
- jövedelmező agráripár és halászat, valamint
- méltányos jövedelem az Unió gazdálkodói és halásza számára.

Ezekkel az intézkedésekkel – egy olyan helyzetben, amelyre a mezőgazdasági árucikkek árának nagy volatilitása jellemző – kiemelhető a KAP kettős jellege: népszerűsíti a bevált környezetvédelmi gyakorlatokat és támogatja a mezőgazdasági üzemek gazdasági életképességét és versenyképességét, visszatérve így történelmi küldetéséhez, amely abban áll, hogy megfelelő mennyiségű és megfizethető árú, egészséges és tápláló élelmiszert termel az európaiak számára.

4.5 Azoknak a projekteknek is ugyanilyen hatékonyak kell lenniük, amelyeket a kohéziós politikából finanszíroznak, amely kulcsfontosságú az új tagállamok integrációjának fokozásához és amelynek – ahogyan azt a Barca-jelentés megállapítja –⁽²⁵⁾, néhány releváns uniós prioritásra kell összpontosítania. E projektek társadalmi, gazdasági és területi hatását körültekintően, előzetes, időközi és utólagos értékelésekkel kell vizsgálni. Ezeknek az értékeléseknek semmiképpen nem szabad a bürokrácia fokozódásához vezetniük.

4.5.1 Az EGSZB ellenzi azt az elképzelést, amely makrogazdasági feltételrendszert alkalmazna a kohéziós politikához kapcsolódó források folyósítására, hogy a nehéz szociális és gazdasági helyzetben ne helyezzenek további terheket a tagállamokra. Szükségesnek tartja továbbá, hogy az „átmeneti régiók”

új kategóriájának a bevezetési/kivonási folyamat helyett történő bevezetése ne a legkevésbé fejlett régióknak szánt források rovására történjen. Végül, bár támogatja az európai összekapcsolódási eszközre irányuló javaslatot, rámutat arra, hogy ezt a projektet nem lenne szabad mintegy 10 milliárd euróval finanszírozni a Kohéziós Alapból, mert ez azt jelentené, hogy az alapot nem megfelelő módon, eredeti rendeltetésétől eltérő célokra használják fel.

4.6 A kohéziós politika jövőjére nézve a Lisszaboni Szerződés 174. cikkét kell vezérelni tekinteni: „Az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik”.

Ezért:

- Biztosítani kell és ki kell terjeszteni a kohéziós politika beruházásait a konvergencia célkitűzésre összpontosítva.
- Azon tagállamok számára, amelyek átlagos GDP-növekedése 2007–2009 között negatív volt és amelyek a jelenlegi időszakban megfelelő támogatásfelvételi arányt mutattak, a felső határt legalább a jelenlegi időszak szintjén kell megállapítani a kohéziós politika esetében.

4.7 Az EGSZB az uniós szakpolitikák – tekintettel a teljes költségvetésből való részesedésükre, különösen a KAP és a Kohéziós Alap – eredményeinek nyomon követését szorgalmazza annak érdekében, hogy értékelni lehessen az uniós kiadások hatékonyságát, valamint azt, hogy e politikák képesek-e megvalósítani az Unió kulcsfontosságú céljait; első lépésként az Európa 2020 stratégiát⁽²⁶⁾. Ez többek között meghatározott teljesítménymérő referenciaértékek nemteljesítése miatt alkalmazott szankciók, valamint a legjobb eredményeket felmutató tagállamoknak biztosított pénzügyi ösztönzők ötvözésével valósítható meg.

4.7.1 Ebben az összefüggésben az EGSZB ugyanakkor azt szeretné, ha a helyi és a regionális önkormányzatok nemzeti és uniós szinten támogatást és hangsúlyosabb szerepet kapnának, és ezáltal minden lehetőségük meglenne arra, hogy – a programozásra, a támogatásra, a nyomon követésre és az értékelésre vonatkozó uniós eljárásokra vonatkozó megfelelő képzési programokkal – a kohéziós politika és a KAP keretében finanszírozott programokat működtessenek és hajtsanak végre.

Kelt Brüsszelben, 2012. május 24-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Barca F. (ed.): An agenda for a reformed cohesion policy. [A kohéziós politika reformjának menetrendje. Helyi alapú megközelítés az Európai Unió előtt álló kihívásoknak és elvárásoknak való megfelelés érdekében], a Regionális Politikai Főigazgatóság számára készített jelentés, 2009.

⁽²⁶⁾ Chambon N. Chambon N. és Rubio E.: In search of „the best value for money”: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending; [Összességében a legelőnyösebb ajánlat felkutatása: a KAP-ra és a kohéziós politikára fordított kiadások eredményességének javítására irányuló jelenlegi elképzelések és javaslatok elemzése]; „A 2013 utáni pénzügyi kilátások: az Unió pénzügyeinek újragondolása válságok idején” című workshop, Torino, 2011. július 7–8.