



EURÓPAI  
SZÁMVEVŐSZÉK

## Az Európai Unió költségvetése: eljött a reform ideje?

Tájékoztató a 2014–2020-as időszakra szóló többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatáról

## TARTALOM

	Bekezdés
Bevezetés	1–6
Tájékoztatónk	1–2
Alkalmom nyílik az Unió költségvetésének reformjára	3–6
A 2014–2020-as TPK félidős bizottsági felülvizsgálata	7–51
A jelenlegi TPK végrehajtásának állása és az új kihívások	7–18
A reformról szóló vitát több tényre kell alapozni	7–9
Megismétlődhet a múlt	10–14
Egy új, hosszú távú költségvetés meghatározása előtt az uniós kiadások átfogó felülvizsgálatára van szükség	15–18
Észrevételek a Bizottság félidős felülvizsgálatának főbb javaslataihoz	19–33
A költségvetés fokozott összpontosítása a politikai prioritásokra és új kihívásokra?	20–26
A költségvetés rugalmasságának, valamint a pénzeszközök mobilizálásának és a finanszírozás gyorsaságának növelése?	27–30
Egyszerűbb szabályok és nagyobb teljesítményorientáció?	31–33
A következő többéves pénzügyi keret felé	34–51
A Bizottság által felvetett kérdések	35–47
Általános finanszírozási rendelkezések	48–51
Következtetések és ajánlások	52–57
1. javaslat: Módosuljon a következő TPK kidolgozásának menetrendje	54
2. javaslat: Kerüljön sor az uniós kiadások átfogó felülvizsgálatára	55
3. javaslat: Világosabb, egyszerűbb és koherensebb finanszírozási finanszírozási mechanizmusokat kell kidolgozni	56
4. javaslat: Az Unió költségvetési prioritásai képezzék magas szintű vita tárgyát	57

## **BEVEZETÉS**

### ***Tájékoztatónk***

1. Ez a tájékoztató válasz a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret (TPK) félidős értékeléséről/felülvizsgálatáról szóló bizottsági közleményre, valamint a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet (TPK-rendelet), az intézményközi megállapodás és a rendkívüli tartalék igénybevételéről szóló határozat módosítására irányuló javaslatokra<sup>1</sup>. A félidős felülvizsgálati „csomagban” szereplő további jogalkotási javaslatokra kellő időben fogunk válaszolni<sup>2</sup>.
2. Elsősorban a TPK működésének a félidős értékelésben/felülvizsgálatban szereplő költségvetési szempontjaira összpontosítunk, és felhívjuk az Unió politikai, jogalkotási és költségvetési hatóságait, hogy ragadják meg az ebben a jogalkotási időszakban rejlő lehetőségeket az Unió hosszú távú költségvetési reformjának megkezdésére. Észrevételeink a közlemény fő szakaszait követik, mégpedig ezeket: a 2014–2020-as TPK végrehajtásának helyzete, a félidős felülvizsgálati csomag javaslatai, illetve a következő TPK-ra vonatkozó javaslatban tárgyalandó témák.

### ***Alkalom nyílik az Unió költségvetésének reformjára***

3. A 2014–2020-as TPK félidős értékelése/felülvizsgálata alkalmat nyújt arra, hogy megvizsgáljuk, hogyan javítható a pénzügyi irányítás és az elszámoltathatóság, és hogy lépést tegyünk a polgárok bizalmának visszanyerésére alkalmas uniós költségvetési rendszer felé.
4. Ellenőrzéseink tapasztalata alapján, amint azt éves jelentéseinkben és különjelentéseinkben is leírtuk, úgy gondoljuk, eljött az ideje egy új megközelítés

---

<sup>1</sup> COM(2016) 603 final, COM(2016) 606 final és COM(2016) 607 final.

<sup>2</sup> Jelenleg dolgozunk a 966/2012/EU rendelet (költségvetési rendelet) módosítására irányuló javaslatokról és az (EU) 2015/1017 rendelet (ESBA-rendelet) módosítására irányuló javaslatról szóló véleményeinken.

kidolgozásának az uniós kiadások és beruházások terén. A reformnak arra kell irányulnia, hogy javítsa az uniós költségvetési rendszer alkalmasságát a következő területeken:

- gyorsan és rugalmasan irányítsa oda az uniós forrásokat, ahol azok a legtöbb többletértéket tudják teremteni az Unió és polgárai számára;
- hatékonyan és elfogadható kockázat mellett biztosítson forrásokat és érjen el eredményeket;
- tegye szemléletessé, hogy az Unió hogyan finanszíroz szakpolitikákat és hogyan ér el eredményeket.

5. E célokat a jelenlegi TPK keretében nem egyszerű elérni. A Bizottság mozgásterét arra nézve, hogy javaslatokat tegyen az uniós kiadások prioritásainak átrendezésére és a pénzügyi szabályok módosítására, jelenleg erősen korlátozzák a következők:

- a jelenlegi TPK az elfogadása időpontjában érvényes uniós finanszírozási prioritásokat tükrözi;
- a TPK-rendelet korlátozza az időszak félidejében tehető kiigazítások mértékét<sup>3</sup>;
- a 2014–2020-as időszakra szóló hétéves kiadási programok jelentős késedelmeket követően csak most kezdődtek meg;
- az uniós költségvetés a kiadási korlátokat megközelítve működik.

6. Mindezek fényében a Bizottság javaslatai arra irányulnak, hogy több forrást fordítsanak a jelenlegi prioritásokra, tegyék rugalmasabbá a költségvetési gazdálkodást, és több szempontból egyszerűsítsék a pénzügyi szabályokat.

---

<sup>3</sup> A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló 1311/2013/EU, Euratom tanácsi rendelet 2. cikke.

## **A 2014–2020-AS TPK FÉLIDŐS BIZOTTSÁGI FELÜLVIZSGÁLATA**

### ***A jelenlegi TPK végrehajtásának állása és az új kihívások***

#### **A reformról szóló vitát több tényre kell alapozni**

7. A Bizottság által a jelenlegi TPK „végrehajtásának állapotáról” adott tájékoztatás javarészt arra összpontosít, hogy 2020 végéig várhatóan hogyan alakul a kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok felső összeghatárainak és tartaléksávjainak a kihasználása. A Bizottság nem szolgáltat elegendő információt a következőkről:

- az uniós költségvetés tagállami kiadásait befolyásoló gazdasági feltételek<sup>4</sup>, ideértve annak kockázatát, hogy:
  - a) az uniós forrásokat a tagállamok nem használják fel teljes mértékben<sup>5</sup>;
  - b) az uniós források kiszorítanak más beruházásokat és finanszírozási forrásokat;
  - c) az uniós források esetleg nem kerülnek kifizetésre, ha az érintett tagállam nem valósítja meg a javasolt strukturális reformokat („feltételeesség”);
- a jelenlegi TPK keretében tervezett kiadások az előző TPK tényleges kiadásaival összevetve, különös tekintettel a visszatérő késedelmekre;
- a pénzügyi eszközökben tartott fel nem használt források<sup>6</sup>;
- az előfinanszírozási állomány, a kifizetések ellenében még elszámolandó kötelezettségvállalások, egyéb kötelezettségek és függő kötelezettségek<sup>7</sup>;

---

<sup>4</sup> A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló 1311/2013/EU, Euratom tanácsi rendelet 2. cikke.

<sup>5</sup> Éves jelentés a 2015-ös pénzügyi év uniós költségvetésének végrehajtásáról, 2.6. bekezdés és 2.6. ábra.

<sup>6</sup> 19/2016. sz. különjelentés és a 2015-ös költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentés 2.31. bekezdése.

- a valószínű pénzáramlások egy hét–tíz éves időszakra kiterjedően, figyelembe véve a költségvetési felső határokat, a kifizetési igényeket, a kapacitási korlátokat és az esetleges kötelezettségvállalás-visszavonásokat<sup>8</sup>, a 2020 utáni helyzetet megvilágítandó;
- a félidős felülvizsgálati csomagban foglalt javaslatok általános pénzügyi hatása az Unió költségvetésére, beleértve a kötelezettségvállalások és a kifizetések növekedését a status quo-hoz képest, valamint az érintett tartalékok és garanciák teljes értékét;
- milyen hatással lennének a javaslatok az uniós költségvetés tartósan magas hibaszintű területeire<sup>9</sup>.

8. Megjegyezzük azt is, hogy egyes tagállamok esetében az uniós költségvetésből származó források az összes kormányzati kiadás és beruházás jelentős részét teszik ki<sup>10</sup>.

9. Ezeket az információkat a jelenlegi szakaszban érdemes lett volna előállítani a **költségvetési gazdálkodás előtt álló kihívások szemléltetésére**, illetve hogy **adalékokat szolgáltassanak** a potenciális hosszú távú megoldásokról folytatott **intézményközi párbeszédhez**.

### **Megisméltődhet a múlt**

10. Mivel a 2014–2020-as TPK jelentős késésekkel indult, a jelenlegi TPK eddigi operatív kiadásainak zöme még az előző időszak kötelezettségvállalásaihoz kapcsolódik. A kiadások késedelme a korábbi időszakok elejére is jellemző volt.

---

<sup>7</sup> Éves jelentés a 2015-ös költségvetés végrehajtásáról, 2.5–2.9. bekezdés.

<sup>8</sup> Éves jelentés a 2015-ös költségvetés végrehajtásáról, 2.10. és 2.47. bekezdés.

<sup>9</sup> Éves jelentés a 2014-es költségvetés végrehajtásáról, 1.66. bekezdés.

<sup>10</sup> Lásd: Éves jelentés a 2015-ös költségvetés végrehajtásáról, 1.1. ábra.

11. 2015-ben, a legutóbbi olyan évben, amelyre nézve ellenőrzött számadataink vannak, az operatív kiadások több mint háromnegyede az előző TPK szabályai szerint működő rendszerek keretében került kifizetésre<sup>11</sup>.

12. Noha az előző időszakból visszamaradt kifizetéslemaradást már sikerült felszámolni, a kifizetésekre valószínűleg ismét nyomás fog nehezedni a következő években, ha az időszak végéig teljes mértékben kihasználják a TPK kötelezettségvállalásainak felső határát. Ennek oka nagyrészt a kötelezettségvállalások és kifizetések közötti, a TPK keretében eredetileg elfogadott eltérés lehet.

13. Ebben az összefüggésben a Bizottság azon javaslata, hogy a rendkívüli tartalék 2014-es igénybevételét inkább 2017-ben, mint a 2018–2020-as években kompenzálják, segíteni fog annak biztosításában, hogy azokban az években is történhessenek kifizetések<sup>12</sup>. Ennek ellenére továbbra is úgy tűnik, hogy a következő TPK kezdetére jelentős mértékű kifizetetlen kötelezettségvállalás marad majd fenn a jelenlegi TPK-ból, mivel 2020-ig a jelenlegi TPK keretében rendelkezésre európai strukturális és beruházási alapok kevesebb mint 60%-ának a kifizetése fog megtörténni<sup>13</sup>. Ez azzal fog járni, hogy a legnagyobb költségvetési területen az összes kiadás felét csak az időszak utolsó évében fogják elérni.

14. Ezért ha a jelenlegi TPK keretében késedelmesen indulnak a programok, és nyomás nehezedik a kifizetési előirányzatokra, akkor valószínűsíthetően két fő kockázattal kell majd szembenézni, amennyiben be akarják tartani a következő TPK elfogadásának és a kapcsolódó kiadási programoknak a menetrendjét:

- az elkövetkező években ismét felhalmozódnak a kötelezettségvállalások és a hátralékos kifizetések, mivel néhány tagállamnál nehézségekbe ütközik, hogy a rendelkezésre álló pénzeszközöket 2020, sőt akár 2023 (a 2014–2020-as kiadási programok

---

<sup>11</sup> Éves jelentés a 2015-ös költségvetés végrehajtásáról, 2.3. bekezdés.

<sup>12</sup> Az Európai Parlament és a Tanács határozatjavaslata a rendkívüli tartalék igénybevételéről szóló (EU) 2015/435 határozat módosításáról, COM(2016) 607 final.

<sup>13</sup> A Bizottság becslése, SWD(2016) 299 final, 6. melléklet.

támogathatósági időszakának utolsó éve) előtt fel tudják használni. Ez arra is vezethet, hogy a támogatás elvesztésének elkerülése érdekében kevésbé értékarányos projektek részesülhetnek finanszírozásban<sup>14</sup>;

- a Bizottságnak kevés alkalma lesz 2017 végét, vagyis a 2020 utáni TPK-ra vonatkozó javaslatának benyújtását megelőzően, hogy tényeken alapuló értékelések révén levonja a tanulságokat a 2014–2020-as TPK keretében zajló uniós kiadási programok kidolgozásáról, működéséről és eredményeiről. Ráadásul sok utólagos értékelésre már azelőtt sor kerül, hogy a 2007–2013-as TPK programjai lezárulnának.

### **Egy új, hosszú távú költségvetés meghatározása előtt az uniós kiadások átfogó felülvizsgálatára van szükség**

15. Az uniós költségvetésnek olyan egyértelmű és látható előnyöket kell biztosítania az Unió és az uniós polgárok számára, amelyeket nem lehetne pusztán tagállami, regionális vagy helyi szintű kiadások révén elérni.

16. Éves jelentéseink és különjelentéseink rámutatnak olyan esetekre, amikor az uniós kiadásokat jobb stratégiával lehetett volna megtervezni, s így azok jobb eredményekhez és nagyobb többletértékhez vezettek volna az Unió egésze számára. Legutóbbi jelentéseink többek között rámutattak a következőkre:

- az uniós költségvetésből finanszírozott vidéki infrastrukturális beruházások értékarányossága korlátozott volt, és egyes esetekben a támogatás inkább kiváltotta a nemzeti és regionális finanszírozást, mintsem hozzáadódott volna azokhoz<sup>15</sup>;
- a tengeri létesítményekbe történő uniós beruházások egyharmada alacsony eredményességű vagy nem fenntartható volt, mert párhuzamos létesítményeket hozott létre a közelben található meglévő létesítmények mellé<sup>16</sup>;

---

<sup>14</sup> „Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetés pénzügyi irányítását fenyegető kockázatokról” c. állapotfelmérés 38. bekezdése.

<sup>15</sup> 25/2015. sz. különjelentés.

- a vasúti projektekre 2007 és 2013 között adott uniós támogatás révén nem sikerült a forgalmat a közútról a vasútra áttéríteni<sup>17</sup>;
- működési keretének összetett volta és irányítási problémák gátolják az Európai Innovációs és Technológiai Intézet eredményességét<sup>18</sup>;
- az ERFA és az ESZA keretében 2007 és 2013 között működő pénzügyi eszközök a gyakorlatban nehezen voltak képesek ellenőrzés alatt tartani az irányítási költségeket és díjakat, folyósítani a rendelkezésre álló forrásokat, magántőkét bevonni, és újra felhasználni a pénzügyi támogatást<sup>19</sup>.

17. Figyelembe veendő az is, hogy a múltbeli nagy teljesítmény és többletérték még nem garantálja a jövőbeli nagy teljesítményt és többletértéket. Ezért rendkívül fontos, hogy valamennyi főbb kiadási programot és rendszert ne csak – az előírt módon – rendszeresen figyelemmel kísérjenek és értékeljenek, hanem hasonlítsák is össze a különböző programok és rendszerek teljesítményét és többletértékét.

18. Véleményünk szerint átfogó felülvizsgálatot kell végezni az uniós kiadásokra nézve, mielőtt az Unió újabb hosszú távú költségvetést és egy sor új kiadási programot fogadna el. A kiadások átfogó felülvizsgálata többek között a következők javítására adna lehetőséget:

- az uniós költségvetés teljesítménye és többletértéke, mind a politikai prioritások (vagyis a TPK egyes fejezetei) szintjén, mind programszinten;
- az a folyamat, amelynek révén az Unió politikai célkitűzéseit a fő uniós kiadási programok és rendszerek operatív célkitűzéseivé alakítják;

---

<sup>16</sup> 23/2016. sz. különjelentés.

<sup>17</sup> 08/2016. sz. különjelentés.

<sup>18</sup> 4/2016. sz. különjelentés.

<sup>19</sup> 19/2016. sz. különjelentés.

- a teljesítmény és a többletérték figyelemmel kísérése, értékelése és az azokról történő beszámolás az egyes szintek tekintetében.

A TPK félidős bizottsági felülvizsgálata nem tölti be azt a szerepet, amelyet az uniós kiadások – felettébb szükséges – átfogó felülvizsgálata az uniós költségvetés és kiadási programok különböző területeinek teljesítményét és többletértékét vizsgálva betöltene. Ahhoz, hogy a jelenlegi időszak tanulságait le lehessen vonni, és hogy a rendelkezésre álló uniós források a jövőben jobb ár-érték arányt tudjanak biztosítani, egy ilyen felülvizsgálatra azelőtt kell sort keríteni, hogy új hosszú távú pénzügyi tervet fogadnának el.

### ***Észrevételek a Bizottság félidős felülvizsgálatának főbb javaslataihoz***

19. Ez a szakasz a bizottsági közlemény 3. szakaszának felépítését követi.

#### **A költségvetés fokozott összpontosítása a politikai prioritásokra és új kihívásokra?**

20. A Bizottság arra irányuló javaslatai, hogy jobban kell összpontosítani a politikai prioritásokra és új kihívásokra, azt jelentik, hogy egyes fejezetek és programok úgy részesülnek további finanszírozásban, hogy a TPK előirányzatai összességében nem növekednek a közlemény pénzügyi mellékletében foglaltakhoz képest.

21. A teljes, közel 12,8 milliárd euró értékű csomag 2020-ig a következőket tartalmazza:

- 1,8 milliárd euró a 2017-es migrációs költségvetésben;
- 4,6 milliárd euró a kohézióra, az inflációt és a tagállami GNI-változásokat tükröző automatikus kiigazításokból adódóan (1b. fejezet);
- 6,3 milliárd euró növekedésre és munkahelyekre, biztonságra, migrációra és a menekültekre (1a., 1b., 3. és 4. fejezet);
- a mezőgazdasági támogatásokra (2. fejezet), illetve az igazgatásra (5. fejezet) nézve nincs módosítási javaslat.

22. A 6,3 milliárd eurós többlet az időszak végéig fennálló kötelezettségvállalások mintegy 1%-ának felel meg. A javaslat nem változtatná meg jelentősen az egyes fejezetekre jutó források arányát, kivéve a „Biztonság és uniós polgárság” fejezet (3. fejezet) esetében, amely 23%-kal növekszik.

23. Hogy a kiegészítő beruházásra sor kerülhessen, az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak el kell fogadnia, hogy a „speciális eszközökből” származó finanszírozás ne számítson bele a 2014–2020-as kötelezettségvállalási és kifizetési felső határokba. Főszabályként a prioritásokat és az új kihívásokat az uniós költségvetésből kell finanszírozni, nem pedig azon kívüli „speciális eszközökből”. A „speciális eszközök” olyan tartalékokat képeznek, amelyek előre nem látható események kezelését szolgálják.

24. A 6,3 milliárd euróból 2,4 milliárd az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésre (IFK), valamint több, közvetlenül vagy közvetve a Bizottság által irányított versenyképességi programra irányul. Megjegyezzük, hogy ezeknél a programoknál annak ellenére javasolnak további beruházást, hogy a jelenlegi időszak kiadásainak értékelése még nem történt meg. 2017 elején ellenőrzési jelentést fogunk közzétenni az ifjúsági garancia és az IFK tagállami végrehajtásáról.

25. A 6,3 milliárd euró egy része a költségvetésen kívüli befektetési alapok garanciáinak növelésére szolgál. 150 millió eurót az ESBA garanciaalapjához adnak hozzá, annak hitelezési képessége javasolt növekedését támogatandó, míg 250 millió eurót az új Európai Fenntartható Fejlődési Alap (EFFA) hasonló garanciaalapjának létrehozására használnak fel. Megjegyezzük, hogy az EFFA esetében a részes felek köre szélesebb lesz, mint az ESBA-nál, s ezért kockázati profiljuk is eltérő lesz. Hogy minimálisra csökkentse az uniós költségvetésből a lehívott garanciák fedezésére rendelkezésre tartott készpénz mennyiségét, a Bizottság egy „közös feltöltési alapra” tesz javaslatot, amely fedezné az EFFA, az ESBA és a külső fellépések garanciaalapjait.

26. A Bizottság javasolja továbbá egy új belső vagyongazdálkodási alap létrehozását, amely segítene további – tagállami és egyéb forrásokból származó – finanszírozási források bevonásában a migráció és a menekültek Unión belüli kezelésére.

Véleményünk szerint ezek a javaslatok nem változtatnának jelentősen az egyes TPK-fejezetekre 2020-ig előirányzott források arányán. Az, hogy a jelenlegi prioritásokra javasolt új kiadások nem újraelosztott forrásokból származnak, az uniós költségvetés jelenlegi költségvetési, programozási és politikai korlátairól tanúskodik (lásd: fenti 7. bekezdés), s ekképp aláhúzza a reform szükségességét. Ezenkívül a költségvetés által garantált pénzügyi eszközök, vagyonkezelői alapok és befektetési alapok növekvő alkalmazása elengedhetlenné teszi a kockázatkezelés, illetve a növekvő uniós függő kötelezettségekről történő beszámolás erősítését.

**A költségvetés rugalmasságának, valamint a pénzeszközök mobilizálásának és a finanszírozás gyorsaságának növelése?**

27. A Bizottság egy sor intézkedést javasol annak érdekében, hogy könnyebben lehessen további forrásokat találni az új kihívásokra a jelenlegi TPK felső korlátain belül maradva. Ide tartoznak a következők:

- az éves kötelezettségvállalási és kifizetési költségvetés lazítására irányuló Intézkedések, a tartaléksávok és átvitelek maximális kihasználásával;
- a költségvetési tartalékok és a „speciális eszközök” tartalékai, köztük az új európai uniós válságtartalék („válságtartalék”) kapacitásának további növelése.

28. A tartaléksávokra és átvitelekre vonatkozó javaslatok célja az lenne, hogy biztosítsák a kötelezettségvállalásoknak és kifizetéseknek az időszak felső korlátainak betartása melletti maximális kihasználását. Más szóval ténylegesen eltűnne az eltérés a TPK felső korlátai és az éves költségvetések között, mivel a korlátokat bármely adott évben túl lehetne lépni, amennyiben a teljes időszak egészére vonatkozóan nem lépik túl azokat.

29. A költségvetési tartalékokat illetően a Bizottság egy, a három külpolitikai eszköz<sup>20</sup> forrásainak 10%-át kitevő „rugalmassági keret” létrehozását javasolja. A Bizottság ezen

---

<sup>20</sup> Az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (IPAI), az Európai Szomszédági Eszköz (ENI) és a Fejlesztési Együttműködési Finanszírozási Eszköz (DCI).

túlmenően két „speciális eszköz”, a rugalmassági eszköz és a sürgősségisegély-tartalék bővítését, valamint egy válságtartalék létrehozását is javasolja.

30. A válságtartalék célja, hogy az Unió gyorsan tudjon reagálni a válságokra és a súlyos humanitárius vagy biztonsági következményekkel járó eseményekre. A tartalék finanszírozása az n–2. év visszavont előirányzataiból történne. A Bizottság becslése szerint az ilyen visszavont előirányzatok évente kb. 3–4 milliárd euróval járulhatnak hozzá a tartalékhoz. Mivel felhasználatlan tartalék átvitele egy évre lehetséges, az alap kapacitása legfeljebb két évnyi visszavont előirányzatnak felelhet meg.

Véleményünk szerint ezek a javaslatok növelnék a költségvetési rugalmasságot és a tartalékokat. Ugyanakkor fennáll a kockázat, hogy a rendszer bonyolultabbá válik, hogy az uniós költségvetés évenkéntisége, egyedisége és átláthatósága csorbát szenved, és hogy az uniós költségvetési gazdálkodás ellenőrzése nehezebb feladatot fog jelenteni. Azt is egyértelműbbé kell tenni továbbá, hogy a javaslatok eredményeként mennyi többletkiadás válna lehetségessé, és hogy mekkora lenne a tartalékok és a tartaléksávok teljes kapacitása.

### **Egyszerűbb szabályok és nagyobb teljesítményorientáció?**

31. A Bizottság jelentős módosításokat javasol az uniós költségvetés végrehajtására vonatkozó általános pénzügyi szabályokban, és ágazati pénzügyi szabályokat is módosítana. Amint a bevezetőben jeleztük, ezeknek a változtatásoknak az egyes elemeiről külön véleményben fejtjük majd ki nézeteinket. A javaslatok kapcsán azonban már most meg szeretnénk tenni az alábbi megjegyzéseket.

32. A Bizottság lényegében aktualizálja és bővíti a kiadási programokban alkalmazható „eszköztárat” és ezek együttes használatára ösztönöz. Bizonyos mértékig lehetséges lesz az új rendelkezéseket a 2014–2020-as kiadási programokra alkalmazni, hogy azok teljesítményorientáltabbak és kevésbé kockázaterzékenyek legyenek, a következő időszak programjaira és rendszereire nézve pedig ez még inkább lehetséges lesz. Igaz, hogy mind a pénzügyi korrekciók, mind a helytelenül kiadott összegek visszatéríttetése a jó uniós pénzgazdálkodás szükséges jellemzői, mégis fenntartjuk azt az éves jelentésünkben is

kifejezett nézetünket, hogy jobb a programokat már eleve kevesebb hibalehetőséggel megtervezni.

33. A javaslatok sok különböző típusú „egyszerűsítésre” vonatkoznak. A legtöbb intézkedés célja az, hogy megkönnyítse az uniós kiadási programok és rendszerek irányítását, valamint a finanszírozásban részesülést. Más intézkedések olyan nem támogatásalapú eszközök egységesebb alkalmazását igyekeznek elősegíteni, mint a vagyonkezelői alapok, a pénzügyi eszközök és a pénzügyi segély. Megint mások célja azoknak a helyzeteknek a szabályozása, amikor több támogatás-, illetve nem támogatásalapú eszközt lehet kombinálni ugyanazon célkitűzések eléréséhez.

Véleményünk szerint a javasolt változtatások kapcsán külön oda kellene figyelni annak elkerülésére, hogy a különböző típusú eszközök könnyebbé váló összekapcsolása szükségtelenül bonyolultabbá tegye a finanszírozási mechanizmusokat.

#### ***A következő többéves pénzügyi keret felé***

34. A Bizottság azt állítja, hogy a következő TPK-ban nagyobb horderejű változtatásokat tervez, és számos megoldandó kérdést vet fel. Az alábbiakban fejtjük ki véleményünket a Bizottság által felvetett kérdésekről, valamint arról a kulcskérdésről, amellyel a félidős felülvizsgálat nem foglalkozik: az uniós szakpolitikák finanszírozásának egyre bonyolultabb voltáról.

#### **A Bizottság által felvetett kérdések**

##### A saját források reformja

35. A Bizottság figyelembe szándékozik venni a saját forrásokkal foglalkozó magas szintű munkacsoport eredményeit; mi készek vagyunk megtenni észrevételeinket az ebből adódó esetleges jogalkotási javaslatokról. Megítélésünk szerint van lehetőség a saját forrásokkal kapcsolatos rendelkezések javítására, és szerintünk a költségvetés bevételi oldalának átgondolásával párhuzamosan figyelembe kell venni a kiadási oldal felülvizsgálatának eredményeit is.

### A keret időtartama

36. A Bizottság megjegyzi, hogy a jelenlegi TPK hétéves időtartama kevésbé van szinkronban az Európai Parlament és a Bizottság ötéves mandátumával.

37. Érdeemes megjegyezni, hogy a TPK teljes ciklusa valójában több mint 13 évig tart, mivel az első javaslatokat a következő időszak előtt két évvel teszik meg, a programokkal kapcsolatos kiadások jogosultsága három évvel tovább tart a programozási időszak lezárultánál („n+3”), a programok lezárása pedig csak 1,5 évvel e támogathatósági időszak lezárulta után történik meg. Ha a jelenlegi TPK-t egy ötéves új TPK követi (és más lényeges változás sem történik), akkor az új időszak legtöbb kiadása még a 2014 és 2020 közötti programokhoz fog kapcsolódni.

38. Ezenkívül legutóbbi éves jelentéseinkben<sup>21</sup> jeleztük, hogy volna javítanivaló azon az eljárás on, amelynek révén az uniós költségvetés kiadásai az Unió stratégiai prioritásaihoz igazodnak. Konkrétan a következő észrevételeket tettük:

- a tízéves stratégiai tervezési ciklus nem igazodik a hétéves uniós költségvetés-irányítási ciklushoz;
- a jelenlegi költségvetési rendelkezések nem könnyítik meg, hogy a politikai törekvések (Európa 2020 stratégia / a Bizottság tíz politikai prioritása) hasznos, kiadási programokhoz és rendszerekhez rendelhető operatív célkitűzésekben nyerjenek kifejezést<sup>22</sup>.

39. Ezért most van arra szükség és lehetőség, hogy a hosszú távú stratégia és politikai döntéshozatal összhangba kerüljön a költségvetési ciklussal. Időszerűnek tartjuk továbbá más olyan lehetőségek megvizsgálását, mint például:

---

<sup>21</sup> Lásd: a 2014-es, illetve 2015-ös költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentések, 3. fejezet.

<sup>22</sup> Éves jelentés a 2015-ös költségvetés végrehajtásáról, 3.86. és 3.87. bekezdés.

- gördülő költségvetés-tervezés középtávú tervezési horizonttal és gördülő értékelési programmal;
- a programok és rendszerek időtartamának inkább a szakpolitikai szükségleteken, mint a pénzügyi tervezési időszak hosszán alapuló meghatározása;
- annak előírása a tagállamok és a Bizottság számára, hogy a kiadások összegének meghatározása előtt mutassák be jól megalapozott uniós finanszírozási igényeiket és elérendő eredményeiket.

40. Az is a jó pénzgazdálkodást és az átláthatóságot szolgálná, ha az Unió politikai, jogalkotási és költségvetési hatóságai a következő hosszú távú pénzügyi tervre vonatkozó döntés meghozatala előtt megfontolnák, hogy mely szakpolitikai területekre költsenek az uniós költségvetésből.

#### Rugalmasság

41. A Bizottság szerint a jelenlegi költségvetés elsősorban azért nem képes rugalmasan reagálni a változó igényekre, mert a megosztott irányítás keretében a tagállamok előzetes forrásjuttatásokban részesülnek. A Bizottság javasolja annak újbóli megvizsgálását is, hogy gyorsan mozgósítható tartalékokat hozzanak létre.

42. Az előzetes forrásjuttatás a mi megítélésünk szerint is rugalmatlansághoz vezet. Ezt a kérdést azonban annak magas szintű megtervezése keretében kellene figyelembe venni (lásd még: 40. bekezdés), hogy mit és milyen időtartamra kell az uniós költségvetésből finanszírozni.

#### Az EFA integrálása a költségvetésbe

43. Egyetértünk azzal, hogy a jogalkotási és költségvetési hatóságoknak meg kellene fontolniuk az EFA-nak az uniós költségvetésből történő finanszírozását. Javasoljuk, hogy ez egy olyan kezdeményezés tágabb kontextusában kerüljön megvitatásra, amely igyekezne elejét venni annak, hogy az uniós szakpolitikák finanszírozása egyre összetettebbé váljon.

### A jelenlegi TPK újításainak továbbgondolása

44. A Bizottság azt tervezi, hogy a jelenlegi TPK során bevezetett és a félidős felülvizsgálat javaslataiban továbbfejlesztett feltételeességi, tőkeáttételi és egyszerűsítési intézkedések alapján fog továbblépni.

45. A feltételeességet illetően egyetértünk azzal, hogy annak továbbfejlesztését megelőzően ki kell értékelni a jelenlegi TPK során mutatott teljesítményét.

46. Hasonlóképpen – az elfogadható kockázat melletti és átlátható módon elért értékarányosság biztosítása érdekében – alapos vizsgálatnak kell alávetni azt a próbálkozást, hogy a jelenlegi időszakban pénzügyi eszközök, az Európai Stratégiai Beruházási Alap és vagyonkezelői alapok révén igyekeztek megduplázni a tőkeáttételt. Elvégzett ellenőrzésünk például azt jelzi, hogy a tőkeáttételre vonatkozó korábbi becslések ellentmondásos módszereken alapultak és általában túl derűlátóak voltak<sup>23</sup>.

47. A további egyszerűsítést illetően egyetértünk azzal, hogy a megosztott irányítás alá tartozó programokat friss szemmel kell megvizsgálni, mivel azok végrehajtása során ismét több ízben is késedelem történt. Hasonló figyelmet igényelnek a közvetlen és közvetett irányítás alatt álló programok. Ezeket a kérdéseket a kiadások átfogó felülvizsgálatának keretében is lehetne vizsgálni (lásd: 18. bekezdés).

### **Általános finanszírozási rendelkezések**

48. A fenti kérdéseken túlmenően úgy ítéljük meg, hogy széles körű megfontolás tárgyává kell tenni, hogyan lehetne az uniós szakpolitikák átfogó finanszírozási rendelkezéseit a lehetőségekhez képest minél egyértelműbbé, egyszerűbbé és egységesebbé tenni.

49. Véleményünk szerint már a jelenlegi rendszert is nehéz és költséges eredményesen kezelni, ellenőrizni és vizsgálni. A Bizottság új uniós alapok létrehozására irányuló és a több

---

<sup>23</sup> A 19/2016. sz. különjelentés 62–91. bekezdése.

forrásból származó finanszírozást ösztönző javaslatai még tovább bonyolíthatják az Unió pénzügyeinek már így is zsúfolt és összetett képét.

50. Ez a kép most a következőkből tevődik össze: programok, strukturális alapok, vagyonkezelői alapok, stratégiai beruházási alapok, garanciaalapok, mechanizmusok, pénzügyi eszközök, makroszintű pénzügyi támogatási eszközök, különböző tartalékok és tartalékalapok.

51. Problémát jelent a terminológia is. Az olyan kifejezések, mint „kötelezettségvállalás”, „eszköz”, „alap”, „tartalék” vagy „tartalékalap”, gyakran különböző dolgokat jelentenek a különböző szakpolitikai területeken<sup>24</sup>. Emiatt ezekről a témákról a kelleténél nehezebb világosan kommunikálni az érdekelt felekkel.

### **KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK**

52. Az Unió költségvetési rendszerének tényeken alapuló reformra van szüksége, ha azt akarjuk, hogy:

- **dinamikusabban**, gyorsan és rugalmasan irányítsa a korlátozott erőforrásokat oda, ahol a legtöbb többletértéket teremti;
- **hatékonyan** és elfogadható kockázat mellett biztosítson forrásokat és érjen el eredményeket;
- tegye **átláthatóvá** a szakpolitikák finanszírozásának mikéntjét és az elért eredményeket.

53. A Bizottság által tett javaslatok segítenek abban, hogy több forrást fordítsanak a jelenlegi prioritásokra, rugalmasabbá tegyék a költségvetést és több szempontból egyszerűsítsék a pénzügyi szabályokat. Nem az ellenőr feladata, hogy észrevételeket tegyen az uniós költségvetés nagyságáról, szerkezetéről vagy a források elosztásáról. Arra viszont igenis figyelmeztetnünk kell, hogy veszélybe kerülhet az értékarányosság, ha a támogatási

---

<sup>24</sup> A 2015-ös költségvetés végrehajtásáról szóló éves jelentés 2.5. bekezdése és 2.1. ábrája példákul szolgál a TPK egyes fejezeteinek költségvetési kötelezettségvállalásaira.

döntések előtt nem veszik tekintetbe a jövő prioritásait és a múltbeli teljesítményt.

A jelenlegi TPK programjainak késedelmes végrehajtása, illetve a korábbi programok késedelmes lezárása miatt ezek a javaslatok nem támaszkodhattak a jelenlegi időszak kiadásainak értékelésére, és teljesítményértékelésre is vajmi kevés mód lesz a következő TPK-nak a Bizottság általi, 2017 végén esedékes bemutatása előtt. Ezenkívül most sürgetően szükséges szembenézni az uniós szakpolitikák finanszírozási mechanizmusainak növekvő bonyolultságával, amelyet a félidős felülvizsgálat egyes javaslatai még növelhetnek is. E kérdések kapcsán négy javaslatot teszünk.

### **1. javaslat: Módosuljon a következő TPK kidolgozásának menetrendje**

54. Javasoljuk a következő TPK és az azt kísérő kiadási programok kidolgozási menetrendjének módosítását, hogy elegendő idő jusson a jövőbeni finanszírozási igények és prioritások előzetes megvitatására, a jelenlegi időszak kiadásainak felülvizsgálatára és a finanszírozási mechanizmusok tökéletesítésére.

### **2. javaslat: Kerüljön sor az uniós kiadások átfogó felülvizsgálatára**

55. Javasoljuk, hogy az új TPK-ra és a kiadási programokra vonatkozó javaslatok bemutatása előtt kerüljön sor a kiadások felülvizsgálatára. Ez a felülvizsgálat mérje fel, hogy:

- az uniós költségvetés forráselosztása mennyiben tükrözi az Unió stratégiai prioritásait és többletérték-teremtési lehetőségeit;
- az uniós programok és rendszerek mennyiben járulnak hozzá a stratégiai prioritások teljesüléséhez, mennyiben biztosítják az értékarányosságot és mennyiben csökkentik a szabálytalanság kockázatát.

### **3. javaslat: Világosabb, egyszerűbb és koherensebb finanszírozási finanszírozási mechanizmusokat kell kidolgozni**

56. Javasoljuk a Bizottságnak, hogy tegyen javaslatot olyan intézkedésekre, amelyek révén az uniós finanszírozási mechanizmusok világosabbá, egyszerűbbé és koherensebbé válhatnak, valamint jobban tudják biztosítani a kellő átláthatóságot és elszámoltathatóságot,

és megértetik a nagyközönséggel, hogyan történik az uniós szakpolitikák finanszírozása és azok milyen előnyökkel járnak.

#### **4. javaslat: Az Unió költségvetési prioritásai képezzék magas szintű vita tárgyát**

57. Javasoljuk, hogy az Unió politikai hatóságai kezdjenek a lehető leghamarabb eszmecsere arról, hogy a különböző uniós szakpolitikákat milyen mértékben kell az uniós költségvetésből finanszírozni, figyelembe véve a szakpolitikákban és az Unió tagságában bekövetkező esetleges fejleményeket is.