

A MEGSZOKOTT KERETEK CSAPDÁJÁBAN

GONDOLATOK AZ EURÓPAI UNIÓ 2014–2020 KÖZÖTTI KÖLTSÉGVETÉSI KIADÁSAIRÓL

Ezúton is szeretném köszönteni Palánkai Tibort 75. születésnapja alkalmából, hiszen ez a folyóiratszám az ő munkássága előtt tiszteleg. Tibortól szakmailag és emberileg is nagyon sokat tanultam az elmúlt két évtized során. Bármily meglepő, de a legmélyebb emlékeket a külföldi konferenciákon együtt eltöltött napok jelentik számomra. Leginkább az Európai Bizottság és az ECSA által évente egyszer Brüsszelben megrendezett „globális” Jean Monnet-konferenciákon való részvétel (jó volt ott lenni, amikor 2010-ben ő kapta meg a Jean Monnet-díjat); vagy a Lisszaboni Civil Fórumban résztvevő partneregyetemeken Lisszabonban, Augsburgban, Stuttgartban vagy Barcelonában szervezett workshopok hagytak kitörölhetetlen emlékeket. A szakmai kérdések megvitatása mellett ezek az utazások teremtettek a megszokott mindennapi munkán túl különleges alkalmat a kötetlen beszélgetésekre. Ezeket a tapasztalatokat szívesen őrzöm emlékezetemben.

Ebben a cikkben az egész európai integrációs folyamat szempontjából jelentős kérdéskör: az uniós szinten működő közös költségvetés kiadási oldalának 2014–2020 közötti kereteit vizsgálom. Bár kétségtelen, hogy számos megoldatlan probléma a bevételi oldalhoz kapcsolódó ügyek rendezetlenségéből is eredeztethető, ennek elemzésére most terjedelmi okok miatt nem térünk ki. Az uniós szintű költségvetéssel szemben támasztható általános elvi megfontolások elemzése után a 2014–2020 közötti költségvetési keret fő kiadási tételeihez kapcsolódó elmozdulásokat értékelem, rámutatva arra, hogy az új elnevezések mögött alapvetően a régi tartalom húzódik meg, s most is elmaradt a radikális átalakítás.

BEVEZETÉS

Az Európai Unió 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről folytatott viták gyökerei több évtizedes múltra nyúlnak vissza. A viták jól tükrözik a tagországok várákozásait és érdekeit, illetve jól rámutatnak az uniós szinttel szembeni elvárások és fenntartások ütközésére is. A mostani viták során jellemző törésvonalak már teljesen megszokottak tekinthetők. A fő ellentét a nettó befizető és a nettó haszonélvező országok között feszül: gyakorlatilag minden kiadási tétel sorsa a nettó pozíciókra gyakorolt következmények függvényében dől el. A keretről folytatott viták lezárására már csak 2013 tavaszán kerülhet sor, miután az Európai Tanács 2012. novemberi ülésén nem sikerült megállapodásra jutni.¹ A tanácskozás sikertelensége a tagországi álláspontok ismeretében igazán nem volt meglepetés. Ráadásul azt lehet mondani, hogy a kudarcélmény megfelel az elmúlt másfél évtizedben tapasztalt forgatókönyvek alapján kialakult gyakorlatnak: a kudarc ad új len-

¹ A cikk kéziratát 2012. december elején zártuk le. Azóta az Európai Tanács 2013. február 7–8-i ülésén megszületett a megegyezés a pénzügyi keretről, azonban ezt még az Európai Parlamentnek is el kell fogadnia.

dületet az álláspontok egyeztetésének felgyorsításához és egyben kényszerrel is jelent a megegyezés mielőbbi tető alá hozására.

Az állam-, illetve kormányfők 2012. novemberi ülésének sikertelensége déjá vu érzéssel töltötte el a szemlélőt: ilyet már tapasztaltunk az elmúlt másfél évtized során. A 2000–2006-os költségvetési keretről szóló, 1997 júliusában előterjesztett bizottsági javaslatról [European Commission, 1997] a tagországok közötti vitát csak az 1999. márciusi berlini csúcson zárták le, amelynek alapján megszülethetett az intézményközi megállapodás is [European Parliament-Council-Commission, 1999]. A 2007–2013 közötti keretről szóló, 2004 februárjában megjelent bizottsági anyagot [European Commission, 2004] a 2005. júniusi csúcson nem tudta lezárni, csak a 2005. decemberi, majd az Európai Parlamenttel csak 2006 májusában írták alá az intézményközi megállapodást [European Parliament-Council-Commission, 2006]. Tehát az elmúlt időszakok költségvetési keretéről szóló tárgyalások is mindig elhúzódtak, az utolsó előtti pillanatban nem született kompromisszum, csak valóban a végső határidőre sikerült megegyezni. Vagyis most sincs igazából másképpen: a hosszú taktikázás után végül kénytelen-kelletlen megszületik a megállapodás. Mindenesetre a vita elhúzódása jól tükrözi az uniós szintű költségvetéshez kapcsolódóan a tagországok között meglévő tartós ellentétek fennállását.

1. AZ UNIÓS SZINTŰ KÖLTSÉGVETÉssel SZEMBENI ELVÁRÁSOK

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó keret részletesebb értékelését megelőzően érdemes röviden áttekinteni a közös költségvetéssel szembeni elvárásokat, feladatokat és funkciókat.

Kiindulópontként leszögezhető, hogy az Európai Unió meghatározott területeken saját hatáskörökkel rendelkezik és elvileg ezekhez a feladatokhoz kapcsolódóan szüksége van erőforrásokra. Ugyanakkor nem beszélhetünk a tagországok és az uniós szint között kialakított, világosan körülhatárolt föderatív jellegű munkamegosztásról, nem igazán egyértelmű, hogy milyen célokat is kell szolgálnia a közös költségvetésnek. Elvileg az uniós szintű költségvetés kiadási oldalával kapcsolatban is érvényesülnie kell a szubszidiaritás elvének, ezért elsősorban azokat a területeket kell a közös költségvetésből finanszírozni, amelyekre a tagállamok nem költenének az integráció hiányában, illetve egyszerűbb és egyszerűbb az uniós szintű finanszírozás. *Begg* szerint a „jó” közösségi kiadásnak a következő három kritériumnak kell megfelelnie: 1. kimutatható az európai hozzáadott érték, 2. a feladathoz méretarányos költségek járulnak, 3. hatékony a költés EU-szinten [*Begg* 2009].

Az integrációs folyamat logikájából következően és a tagországok elvárásainak ismeretében kijelenthető, hogy a legfontosabb, reális feladat az uniós szintű forrásokat is igénylő közös politikák, stratégiai célok támogatása kell, hogy legyen. Értelemszerűen az egyes politikák szabályrendszerét és az így kialakuló támogatási jogosultságot az adott terület igényei alapján, nem pedig az egyes tagországok részesedése alapján kellene meghatározni. A másik, általános stratégiai feladat a kohézió erősítése, a tagországok közötti fejlettségi különbségek csökkentése. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a kevésbé fejlett országok gazdasági növekedése és szerkezetváltása a gazdagabb tagországok számára is fontos, hiszen a felzárkózáshoz

gépeket, berendezéseket, beruházási javakat, technológiákat tőlük fognak importálni. Tehát az egész európai gazdaság növekedése szempontjából lényeges a kohézió erősítését támogató eszközrendszer eredményes működése.

Elvileg az uniós szintű költségvetéssel szembeni elvárás lehetne az integrációból származó nyereségek és veszteségek kiegyensúlyozása. Ezt az elvárást azonban gyakorlatilag lehetetlen teljesíteni, hiszen az integrációból számos előny származik (maga az egységes piacba való bekapcsolódás, az akadálymentes hozzáférés kereskedelemteremtő hatásokkal jár), ugyanakkor nagyon nehéz mérni, számszerűsíteni az egyes tagországok nyereségeit. Mindemellett reális elvárás, hogy a teherviselő képességgel (vagyis a fejlettségi szinttel) arányban álljanak az egyes tagországok befizetései és a kapott transzferek. Tehát végeredményben a nettó egyenleg alapján bizonyos korrekciós mechanizmusok alkalmazása indokolt lehet – még akkor is, ha az integráció iránti elkötelezettség szempontjából ez nem igazán jó üzenetet hordoz.

A kormányzati szerepeket vizsgálva elvileg a következő költségvetési funkciók ellátása merül fel [Kengyel, 2011]:

- **Allokációs funkció** (a kormányzat azért avatkozik be, hogy korrigálja a piac kudarcát az allokációs hatékonyság terén). Ehhez kapcsolódóan jön létre például a kereskedelempolitika, a versenypolitika vagy az iparpolitika. Ez utóbbi lehet szektorális jellegű, vagy a versenyképesség erősödését elősegítő gazdasági környezet javítására irányuló átfogó politika.
- **Elosztó funkció** (ebben az esetben nem a piac működésének hatékonyságára irányul a beavatkozás, hanem az elért jólét elosztására). Az integráció esetében a regionális (kohéziós) politika kialakítása játszik kulcsszerepet ezen a téren.
- **Fejlesztési funkció** (a gazdaság fejlődését, fenntartható növekedését megalapozó, a versenyképesség javítását elősegítő körülmények javítására irányul a beavatkozás). Ilyen többek között az infrastrukturális háttér kiépítésének elősegítése, a kutatás-fejlesztési és innovációs kapacitások megerősítése, az emberi erőforrások fejlesztése.
- **Stabilizációs funkció** (a kormányzatok fiskális és monetáris politikai eszközöket használnak a makrogazdasági egyensúlytalanságok – infláció, munkanélküliség, lassú növekedés, fizetésimérleg-problémák, stb. – kijavítására).
- **Szabályozó funkció** (ez magában foglalja a piaci erők megfelelő működése számára kialakított keretek és az egyének magatartását meghatározó szabályrendszerek felállítását és ellenőrzését).
- **Szolgáltató funkció** (lényegében a közszolgáltatások különböző területeinek biztosítására irányuló tevékenység). Ez az integráció szintjén hatáskörök és források hiányában sem jelenik meg költségvetési kiadások formájában, de a szupranacionális szint a szabályozási keretek kialakítására (pl. versenypolitikai megfontolásokból) már lehet hatással.

A jelentősebb költségvetési forrásokat igénylő kormányzati funkciók közül az EU szintjén viszonylag kevés valósul meg. A költségvetési forrásokat nem igénylő fő területek közül a versenypolitikai szabályozást és a közös kereskedelempolitikát érdemes kiemelni, amelyek az allokáció terén fontos szerepet töltenek be. Miután az EU költségvetési kiadásainak meghatározó részét, jelenleg közel 80 százalékát az agrárpolitikával és a regionális politikával összefüggő kiadások képezik, megállapítható, hogy az uniós költségvetés elsősorban allokációs és disztribúciós feladatokat

lát el. A regionális politika esetében erős a fejlesztéspolitikai funkció. Az újraelosztási politika legtöbb területe érintetlen marad: így többek között az EU költségvetése nem foglalkozik jóléti transzferekkel (pl. munkanélküli segélyekkel), egészségügyi biztosítással, vagy például olyan közjavakkal, mint a védelem területe.

A gazdasági stabilizáló szerep – a monetáris politika kivételével – szinte kizárólag a nemzeti kormányok hatáskörében van. A jövőbeli elmozdulást vizsgálva feltételezhető, hogy az európai gazdaság kiegyensúlyozott és dinamikusabb fejlődése érdekében szükség van a stabilizációs funkció eredményességének fokozására. A tagországok hozzáállása alapján azonban a jövőben sem látszik reálisnak az, hogy a stabilizációs funkciót – akár csak az aszimmetrikus sokkok esetében – az unió közös költségvetésén keresztül kívánják ellátni. A világgazdasági válság által leginkább sújtott európai gazdaság makroökonómiai revitalizációja tehát a jövőben is elsősorban a tagországok között megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció feladata marad, amelyet kiegészíthet néhány uniós szintű kezdeményezés is. Az EU költségvetése egyelőre már csak nagysága miatt sem alkalmas makrogazdasági stabilizációs szerepre. A válság miatt a fiskális politika terén új megközelítésre lenne szükség, a szuverenitás-válság megoldására a jelenlegi keretek láthatóan nem megfelelőek.

Végül, a szabályozási funkció lényegében az egységes belső piac működéséhez köthető, ennek azonban kicsi a költségvetési igénye. Viszont az integrációs politikák számottevő költségvetési háttér nélkül is komoly befolyással bírnak a résztvevő országok közötti kapcsolatok alakulására.

Az uniós költségvetés jövőjéről való gondolkodás során a szakirodalomban olyan megközelítések is napvilágot láttak, miszerint az uniós költségvetés tervezését nem a kialakult keretek alapján kellene elvégezni, hanem a nulla bázisú tervezési módszer alkalmazásával teljesen újra kellene tervezni [Tarschys, 2007]. Így csak a megfelelően alátámasztott célok kerülnének bele a költségvetésbe, és akár egészen más eredmény születhet a főösszegekre és a teljes keretösszegre vonatkozóan is. Az integráció előtt álló célok és stratégiai feladatok elemzésének tükrében több javaslat is készült [Kengyel, 2007, Figueira, 2009]. *Figueira* például a közsféra gazdaságtana és a fiskális föderalizmus elméletei alapján minden egyes közösségi politikára a szabályzó vagy a finanszírozó funkció meghatározása után, a közös piac hibáinak, a költséghatékonyágnak, a külső gazdasági hatásoknak és a szubszidiaritás elvének figyelembevételével határozta meg a kívánatos kiadási tételeket.²

2. AZ ÚJ KÖLTSÉGVETÉSI KERET ÁLTALÁNOS JELLEMZŐI

A 2014–2020 közötti időszak többéves pénzügyi keretére vonatkozó részletes javaslatot 2011. június végén tette közzé a Bizottság [European Commission, 2011a,

2 Fő következtetéseiben rámutatott a kohéziós politika megerősítésének fontosságára, a közös agrárpolitika nem hatékony uniós szintű finanszírozására, a kutatás-fejlesztési kiadások szignifikáns növelésének szükségességére; a külső kapcsolatok, a bel- és igazságügyi területek, a közlekedés és energia nagyobb támogatási igényére; az oktatás, kultúra, szociálpolitika, foglalkoztatottság, vállalkozás, környezetvédelem, fogyasztóvédelem, egészségvédelem alacsonyabb szintű uniós költségvetési támogatási igényeire.

2011b]. A javaslatról a tagországok között folytatott vitát – ahogy a korábbiakban már említettük – az Európai Tanács 2012. novemberi ülésén még nem sikerült lezárni.³ A végső megállapodást megelőzően azonban így is levonhatók következtetések, ugyanis sem a kiadási szerkezetet, sem az egyes fejezetek tartalmát érdemben nem kérdőjelezte meg sem az Európai Parlament, sem az egyes tagországok. Lényegében az egész keret főösszegének kb. 7–8 százalékát jelentő összeg vitája zajlik, aminek következménye persze az egyes tagországok számára nagyon jelentős lehet. Az egyes politikák közötti végleges forráselosztás és a kapcsolódó részletszabályok, a támogatásokra való jogosultsági feltételek véglegesítése nem lebecsülendő feladat, de összességében az egész keret radikális átrendezésére már nem lehet számítani – erre vonatkozóan nem is született javaslat.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó költségvetési keretről általánosan megállapítható, hogy a javaslat eleve óvatos volt, nem tartalmazott radikális változtatási elképzeléseket. A bizottság a tagállami hozzáállás tükrében láthatóan eleve kompromisszumokra törekvő, konfliktuskerülő javaslatot készített el. Az is kijelenthető, hogy a bizottsági anyag a jelenleg kialakított keretekre épített, a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság nyomán kialakult államadóssági problémákkal és az egész monetáris uniót érintő válsággal nem foglalkozott, vagyis nem állt elő nagy ívű, a fiskális föderalizmus felé elmozduló javaslatokkal.

Miért állíthatók ezek a jellemzők? Mindenekelőtt azért, mert a bizottság gyakorlatilag elfogadta azt, hogy 1 százalékos GNI-arányos tényleges kifizetésekben kell gondolkodni, még csak javaslat szintjén sem érdemes ennél magasabb jövedelem-újraelosztási szinttel előállni. Vagyis a javaslat teljes mértékben már előre figyelembe vette a nettó befizetők álláspontját és a válság nemzeti költségvetésekre gyakorolt hatásai miatt kialakult helyzetet. Másrészt azért, mert a bizottság nem javasolt radikális tartalmi és forrásbeli átrendeződést sem a bevételi, sem a kiadási oldalon: az igazi saját források megteremtésénél óvatos elmozdulást javasolt, a kiadási oldalon pedig az új fejezetcímek a 2007–2013 közötti időszak tartalmi struktúráját követik. Mindebből az következik, hogy a keretről folytatott vitákat a régi törésvonalak és a szokásos érdekek képviselőite mentén most is – sajnos szinte kizárólagos szempontként – az egyes tagországok nettó egyenlege határozza meg.

A 2014–2020 közötti kiadási tételek tartalmáról megállapítható, hogy a javasolt keret pozitív üzenetet közvetít azzal, hogy az Európa 2020 stratégiára fűzi fel az egyes kiadási tételeket [Európai Bizottság, 2010].⁴ Emellett általánosan jellemző, hogy a kiadások legnagyobb részét (kb. 70 százalékát) 2014–2020 között is a két

3 Ráadásul ahhoz, hogy elkezdődhessen az új időszakban az egyes politikák céljainak megvalósítása, az Európai Parlament és a Tanács között is létre kell jönnie a megállapodásnak és együtdöntési eljárással el kell fogadni az új jogalapokat.

4 Az *Európa 2020 stratégia* értelmében 2020-ra elérendő 5 fő célkitűzés: 1. *Foglalkoztatás*: a 20–64 év közötti korosztály 75 százalékos foglalkoztatási szintjének elérése. 2. *Kutatás-fejlesztés*: K+F-re és innovációra az EU GDP-jének 3 százalékát kell fordítani. 3. *Éghajlatváltozás és energia*: az üvegházhatású gáz kibocsátása 20 százalékkal alacsonyabb legyen az 1990-es szinthez képest, az energiateljesítmény 20 százaléka megújuló energiából származzon, az energiahatékonyság 20 százalékkal emelkedjen. 4. *Oktatás*: az iskolaelhagyási arány 10 százalék alá csökkenjen, a 30–34 éves korosztály legalább 40 százaléka rendelkezzen felsőfokú végzettséggel. 5. *Szegénység*: legalább 20 millió fővel csökkenjen a szegénységben élők, illetve a társadalmi kirekesztéssel szembekerülők száma.

hagyományosan meghatározó politikára: az agrár- és a kohéziós politikára fordítanák. Ez rámutat arra, hogy az arányeltolódások a többi politika esetében eléggé korlátozott keretekben valósulhatnak csak meg. Ráadásul, mivel ez a két politika jellemzően tagországoknak leosztott kiadásokat tartalmaz, a biztos források előnyben részesítése miatt a tagországok többsége kiáll ezek fenntartásáért, ahelyett, hogy a bizonytalan, minden tagország számára rendelkezésre álló keretekért folyó versenyben vegyen részt például a K+F-re, oktatási programokra, vagy a transeurópai hálózatokra szánt források esetében.

Az álláspontok az elmúlt időszakok keret költségvetéseiről folytatott vitákhoz hasonlóan most is a szokásos törésvonalak mentén alakultak. A nettó befizető, gazdagabb tagországok eleve elhatárolódtak a kiadások emelésétől, legfeljebb reálértéken történő szinten tartást tudnak elfogadni. Pedig, elvileg most is helytálló az a Barroso bizottsági elnök által is sokszor emlegetett igazság, hogy „nem lehet több Európát kevesebb pénzből építeni”. Valóban egyre több feladat és hatáskör jelenik meg az unió szintjén, illetve egyre több tagországgal működik az integráció (ráadásul kevésbé fejlett országok kerültek be a keleti irányú kibővülés során), még sincs hajlandóság az uniós szintű közös költségvetés növelésére.

Most a tagországok államháztartási nehézségei és a világgazdasági válság szolgáltatja a legfőbb érvet a kiadások csökkentése, vagy legfeljebb szinten tartásának indokoltsága mellett. Ez az érvelés az 1 százalékos körüli GNI-arányos jövedelem-újraelosztásnál igazából nem vehető komolyan. Ismertek a szövetségi államok költségvetéseivel való összevetések, melyek rámutatnak arra, hogy az uniós szintű kiadások GDP-arányosan a harmincad részét sem érik el a föderális költségvetésekének, a nemzeti költségvetéseknek pedig gyakorlatilag ötvened részéről beszélünk.

A Bizottság a kiadások főösszegét a kötelezettségvállalások szintjén a GNI 1,05 százalékában állapította meg, (szemben a jelenlegi keretben meghatározott 1,12 százalékkal) míg a kifizetéseket a GNI 1 százalékában (a 2007–2013-as időszakban 1,06 százalék volt). A feltüntetett összegek azonban nem tartalmaznak néhány rugalmassági eszközt és projektet, amelyeknek egy része a viták során még bekerülhet a „rendes” keretbe.⁵ Ha ezeket a kereten kívüli tételeket hozzáadjuk a kötelezettségvállalási előirányzatok összegéhez, akkor a GNI 1,11 százalékára emelkedik a felső határ. (1. táblázat) A bizottság a kötelezettségvállalási előirányzatok felső korlátjára 1 025 milliárd eurót javasolt a 2014–2020-as időszakra, ez a keret a tagországok közötti viták során már 1000 milliárd euró alá csökkent. A 2012. novemberi tárgyalások során az Európai Tanács elnöke végső javaslatában a kötelezettségvállalások főösszege 972 milliárd eurót, a GNI 1,01 százalékát tette ki [BruxInfo, 2012a]. A javasolt keretösszeg pontosan egyenlő a 2007–2013-as pénzügyi keret utolsó évi kiadásainak hétszeresével. Ebből az is világosan adódik, hogy a kereten kívülre került tételeket is figyelembe véve lényegében legjobb esetben is csak a kiadások

5 A kereten kívül helyezték pl. az Európai Globalizációs Alapot, a Szolidaritási Alapot, a Mezőgazdasági Válságalapot, vagy az ITER (Nemzetközi Kísérleti Termonukleáris Reaktor) és a GMES (Globális Környezetvédelmi és Biztonsági Monitoring) nagyprojekteket. A fejlődő országokat támogató Európai Fejlesztési Alap az eltérő tagországi érdekek miatt az eddigiekhez hasonlóan továbbra sem része a közös költségvetésnek. A bizottság megpróbált úgy „trükközni”, hogy több tétel került a költségvetési kereten kívülre, így alacsonyabbnak tűnik a főösszeg.

szinten tartása valósulhat meg és ezen belül lehet csak bizonyos átrendeződést végrehajtani az egyes kiadási tételek között.

1. táblázat: A 2007–2013-as és a 2014–2020-ra javasolt többéves pénzügyi keret összehasonlítása (2011. évi áron)

		2007–2013	2013	2013×7	2014–2020
Kötelezettségvállalási előirányzatok	milliárd EUR	993,6	164,4	1024,8	1025,5
	a GNI százalékában	1,12	1,12		1,05
Kifizetési előirányzatok	milliárd EUR	942,8	137,8	964,4	972,2
	a GNI százalékában	1,06	1,05		1,00

Forrás: Európai Bizottság, 2011a.

Az egyes kiadási tételekre fordítandó összegeket vizsgálva jól látható, hogy a kohéziós és az agrárpolitikára szánt összegek csökkennének a 2007–2013-as időszakhoz képest. A többi kiadási tétel esetében a kiadások mértéke némileg emelkedne, leginkább az első fejezethez tartozó összegek növekedése számottevő. Ugyanakkor ez a növekedés sem elegendő mértékű az Európa 2020 stratégia jelentősebb finanszírozásához (2. táblázat).

2. táblázat: Az egyes kiadási fejezetekre eredetileg tervezett kiadások összehasonlítása (milliárd euró, 2011. évi áron)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2007–2013	2014–2020
1. Intelligens és inkluzív növekedés	437,0	490,9
ebből: gazdasági, társadalmi és területi kohézió	354,8	336,0
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	413,0	382,9
ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	330,0	281,0
3. Biztonság és uniós állampolgárság	12,0	18,0
4. Globális Európa	56,0	70,0
5. Igazgatás	56,0	63,0

Forrás: Európai Bizottság, 2011a.

3. ÚJ KIADÁSI FEJEZETCÍMEK – ALIG VÁLTOZÓ TARTALOM

A 2014-től javasolt kiadási szerkezetről megállapítható, hogy az új elnevezések mögött a korábban kialakult tartalom fedezhető fel, bizonyos mértékű, kedvező irányú arányeltolódásokkal.⁶

⁶ Meg kell jegyezni azt is, hogy a bizottsági anyag az egyes politikáknál új terminológiát vezet be, sokszor zavaró módon: pl. K+F keretprogram helyett *Horizont 2020*, közösségi stratégiai iránymutatások helyett közös stratégiai keret, nemzeti stratégiai referenciakeret helyett partnerségi szerződés stb. Erre nem biztos, hogy szükség van, még ha bizonyos kisebb összevonások, vagy koncepcionális változtatások fel is lelhetők a háttérben.

Ha összevetjük az egyes kiadási tételek keretében támogatott politikákat, akkor megállapítható, hogy az egyes kiadási tételek tartalma változatlan. Az 1. kiadási tétel jelenlegi elnevezése fenntartható növekedés (1.a: versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért – K+F, TEN, oktatás, szociálpolitika; 1.b: kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért). Az új elnevezés: intelligens és inkluzív növekedés, ugyanezekkel a politikákkal. A javaslatból három területet érdemes kiemelni: a kutatás-fejlesztést, a transzeurópai hálózatok támogatását és a kohéziós politikát.

A K+F-politika terén a bizottság által javasolt 80 milliárd eurós keret nagyon jelentős elmozdulást jelentene az uniós szintű szerepvállalásban. Azonban már most látható, hogy a viták lezárásaként ez a keret biztosan alacsonyabb összegű lesz. Az unióban jelenleg K+F-re fordított évi kb. 240 milliárd eurót (a GDP 2 százaléka) alapul véve és a célként kitűzött 3 százalékos GDP-arányos szinttel és ebben a közpénzek egyharmados arányával számolva, évi kb. 120 Mrd euró közpénzre lenne szükség a jövőben. Ennek az összegnek a 7 éves költségvetés az évi 11,5 Mrd eurós kerettel kb. 10 százalékát biztosítaná, ami már számottevő szerepvállalás lenne.

A transzeurópai hálózatok kiépítésének felgyorsításához nagyon lényeges lenne az eddiginél komolyabb uniós szintű költségvetési szerepvállalás megteremtése. A javaslatban jelentős elmozdulás ezen a téren a TEN-hez fűződően eddig létező 7 milliárd eurós keretet felváltó új, *Európai összekapcsolódási eszköznek* nevezett alap felállításának kezdeményezése 40 milliárd eurós kerettel,⁷ amit még a kohéziós alaphoz egészítenének ki további 10 milliárddal. A tagországok közötti viták során olyan félelmek fogalmazódtak meg, hogy ezek a források elsősorban a kohéziós politikától vennének el forrásokat és félt, hogy elsősorban nyugat-európai projekteket támogatnának. Ráadásul az alap forrásaiért versenyezni kell az összes tagországnak, a hozzá kapcsolt 10 milliárdos keretért pedig a kohéziós országoknak. Úgyhogy nagyon kérdéses a végső keretösszeg alakulása – a javasoltnál bizonyosan alacsonyabb lesz majd a rendelkezésre álló összeg.

A kohéziós politika jövőjét érintően a javasolt keret már eleve reálértéken csökkenő kiadásokkal számolt. A 2011 októberében megjelent konkrét jogszabálytervezet több fontos módosítást tartalmaz [Európai Bizottság, 2011b]. A bizottság a támogatásra javasolt 3 fő régiótípus meghatározása során továbbra is azt a szemléletet követi, hogy valamilyen jogcímen minden régió kap támogatást, ezzel elfogadva azt a politikai kompromisszumot, hogy a költségvetés fő finanszírozói is kapjanak vissza forrásokat. Meg kell jegyezni, hogy a javaslatban a határ menti együttműködés támogatása továbbra is marginális marad (a kohéziós kiadások kb. 3 százaléka), ami az integráció szempontjából sajnálatos fejlemény (3. táblázat).

7 A bizottság számításai alapján az alap forrásai a gáz- és elektromosáram-vezetékek összekapcsolása és kiépítése terén az energiahálózatokra szükséges 200 milliárd euróból (aminek kb. fele közpénz) 9,1 milliárd eurót biztosítanak (kb. 9 százalékos szerepvállalás). A transzeurópai közlekedési hálózat hiányzó összeköttetései megteremtésére és a meglévő szakaszok korszerűsítésére minimum 250 milliárd euróra lenne szükség (500 milliárd a teljes hálózat), ehhez 21,7 milliárd + a Kohéziós Alap 10 milliárd eurós támogatása állna rendelkezésre (kb. 13 százalékos szerepvállalás). A digitális hálózatokra kb. 200 milliárd euró kellene, ehhez az uniós költségvetés 9,2 milliárd euróval járulna hozzá.

3. táblázat: A kohéziós politikára a bizottság által javasolt költségvetés (2014–2020, 2011. évi árakon)

Régiótípus, illetve támogatási terület	Milliárd euró
Kevésbé fejlett régiók	162,6
Átmeneti régiók	38,9
Fejlettebb régiók	53,1
Területi együttműködés	11,7
Kohéziós alap	68,7
Külön támogatás a legtávolabbi és gyéren lakott régióknak	0,926

Forrás: Európai Bizottság, 2011c.

A támogatások felső korlátjára vonatkozóan a jövőben a jelenleg alkalmazott sávos plafon helyett a tagországok GDP-jéhez viszonyítva egységesen határoznák meg a támogatások maximális arányát. A bizottsági javaslat 2,5 százalékában húzta volna meg a határt. A tagországok közötti vita során már ennél is alacsonyabb, 2,35 százalékos támogatási szinttel számolnak, bizonyos kivételes esetektől eltekintve [BruzInfo, 2012b].⁸ A támogatások egységes plafonja nagy változást hoz a 2007–2013 között alkalmazott sávos rendszerhez képest, amelynek keretében az EU átlagos fejlettségi szintjéhez képest 75 és 40 százalék között álló országok esetében a támogatások aránya a GDP 3,24–3,79 százaléka között alakult [Európai Unió Tanács, 2006].⁹ Az egységes plafonról szóló javaslat ellentétes azzal a céllal, hogy a kevésbé fejlett országok fejlődését komolyabban kellene segíteni.

A tervek szerint a támogatások a kevésbé fejlett és az átmeneti régiókra koncentrálnának: a kohéziós politikára fordított források 68 és 11,6 százalékával. A bizottsági javaslat szerint az uniós társfinanszírozás aránya tükrözi a régiók fejlettségi szintjét: maximum 85 százalék lehet a kevésbé fejlett, 60 százalék az átmeneti és 50 százalék a fejlettebb régiók esetében (4. táblázat). A források koncentrációja és a magasabb társfinanszírozási arány mindenképpen kedvező javaslat a fejletlenebb régiók számára. Ugyanakkor több régióknak szembe kell néznie azzal, hogy az új szabályozás alapján már az átmeneti kategóriából is kikerül.¹⁰

8 Kis elmozdulást jelez, hogy a kudarcra végződött tárgyalások utolsó körében a kohéziós támogatások esetében a főszabályként javasolt GDP-arányosan 2,35 százalékos plafonnál 10 százalékkal magasabb plafon alkalmazásában egyetértés körvonalazódott a válságban leginkább érintett tagországok esetében, és kedvező változás, hogy a társfinanszírozási arány a vitatott 75 százalékos szintről újból 85 százalékra emelkedhet [BruzInfo, 2012b].

9 Meg kell jegyezni, hogy már ebben az időszakban kedvezőtenül változott a szabályozás, hiszen a 2000-tól bevezetett 4 százalékos plafon helyett alacsonyabb támogatási szintet állapítottak meg. A 2014-től kezdődően javasolt alacsony plafon tehát még tovább korlátozná a támogatások felső határát. A helyzetet bonyolítja az is, hogy több tagország megkérdőjelezi a Bizottság növekedési előrejelzését, aminek következtében az alacsonyabbra becsült gazdasági növekedési ütem miatt kevesebb uniós forrásban részesülnének.

10 Ilyenek például a számos torzító tényező miatt magasabb GDP/fő adatot mutató fővárosi régiók, köztük a Budapestet magába foglaló Közép-Magyarország is.

4. táblázat: A 2014–2020 közötti kohéziós politikai források tervezett megoszlása az egyes régiótípusok között

Régiótípus	Támogatásokból való részesedés (százalék)	Uniós társfinanszírozási arány (százalék)	Népesség (millió fő)
Kevésbé fejlett régiók	68,0	75–85	119,2
Átmeneti régiók	11,6	60	72,4
Fejlettebb régiók	15,8	50	307,1

Forrás: Európai Bizottság, 2011c.

Újdonság, hogy a bizottság a kohéziós politikai támogatások felhasználását szigorúbb feltételekhez kívánja kötni. Az egyes tematikus területeken nemzeti stratégiai tervekkel kell rendelkezni és a vonatkozó uniós joganyagoknak megfelelő hazai jogi háttérrel is biztosítani kell. Ez a szigor indokoltnak tekinthető. Másrészt a bizottság a támogatások nyújtását összekapcsolná az európai gazdasági kormányzással összefüggésben előírt követelmények betartásával: nem megfelelő költségvetési politikák esetében a támogatások felfüggeszthetők lennének. Ennek kapcsán komolyan felvethető aggály, hogy indokolt lenne-e az egyes projektek kedvezményezettjeit az uniós támogatások felfüggesztésével büntetni, amikor nem az ő felelősségi körükbe tartozik a nemzeti fiskális politika alakítása.

A 2. kiadási tétel jelenlegi elnevezése természeti erőforrásokkal való gazdálkodás (közös agrárpolitika, KAP – piaci támogatások, közvetlen kifizetések és vidékfejlesztés; halászati politika, környezetvédelem). Az új elnevezés: fenntartható növekedés – természeti erőforrások, ugyanezzel a 3 politikával. Most csak az agrárpolitikát érintő legfőbb dilemmákat kiemelve a javaslatból, látható, hogy a KAP I. pillérében a társfinanszírozás továbbra is tabu. Pedig forrásokat más politikák támogatására alapvetően innen lehetne átcsoportosítani. Emellett olyan differenciált jogosultságra lenne szükség, amely alapján jól meghatározott kritériumok mentén lehetne a támogatásokat folyósítani, nem egyszerűen a terület nagysága számítana. A javaslat pozitívuma lehet a minőségi változások erősítése (a támogatások egy részének feltételelensége, „zöldebbé tenni” a támogatásokat), még ha ez többletköltségeket is jelenthet a támogatások hasznélvezőinek. Hozzá kell tenni, hogy a támogatási rendszer működésének alaposabb felülvizsgálatát tenné indokolttá a világ élelmiszerpiacán zajló áremelkedés jövedelemre gyakorolt hatásainak figyelembevétele is.

A 3. kiadási tétel jelenlegi elnevezése: európai állampolgárság, szabadság, biztonság és jog érvényesülése (bel-és igazságügyi együttműködést érintő politikák, fogyasztóvédelem, kultúra). Az új elnevezés: biztonság és uniós polgárság. Gyakorlatilag változatlan tartalommal, a források megfelelő koncentrációjával (pl. a bel- és igazságügyi együttműködés területén a jövőben mindössze két alap: a Migrációkezelési alap és a Belbiztonsági alap működne).

A 4. kiadási tétel jelenlegi elnevezése: az EU mint globális partner (szomszédságpolitika, fejlesztési és gazdasági együttműködés, humanitárius segélyezés és válságkezelés). Az új elnevezés: globális Európa, ugyancsak az EU külkapcsolati rendszerét és nemzetközi szerepvállalását támogató kiadásokkal. Megállapítható, hogy a javaslat jól strukturált eszközrendszer keretében vinné tovább az egyes országcsco-

portokkal kialakított kapcsolatok támogatását. Az Európai Fejlesztési Alap továbbra is kívül maradna a költségvetésen – a speciális tagállami érdekek miatt a bizottság nem is próbált meg javaslatot tenni az alap bevonására. Új javaslat a Partnerségi Eszköz felállítása, ami láthatóan egy rugalmasan alkalmazható 1 milliárd eurós keret lenne – ennek a szabályozása fontos kérdés (vagyis, hogy milyen viszonylatban és mire lehetne felhasználni).

Az utolsó, 5. kiadási tétel az adminisztráció (igazgatás). Az intézményrendszer működésére fordított kiadások változatlanul nem nagy súllyal szerepelnek a költségvetésben (5 százalék), ugyanakkor kérdéses a feladatok externalizációja, az ügynökségek elszaporodása, aminek kapcsán nehezebb megítélni a kiadások alakulásának indokolt nagyságát.

A tagországok között folytatott viták jelenlegi állását összegezve egyértelmű, hogy a fejlettebb tagországok az egyes kiadási tételek között elsősorban a két legnagyobb, hagyományos kiadási területen: a kohéziós politika és az agrárpolitika esetében kívánnak kiadáscsökkentést elérni. A 2012. novemberi eredménytelen Európai Tanács ülése előtt a soros elnökséget betöltő Ciprus által előterjesztett utolsó tárgyalási javaslati keret is ezt tükrözte [Council of the European Union, 2012]. Az Európai Tanács elnöke az eredménytelenül zárult csúcsot megelőző legutolsó javaslatában a bizottság által javasolt kerethez képest mintegy 80 milliárd eurós csökkentést terjesztett elő. A kiadások csökkentése legnagyobb mértékben a kohéziós politikát (–30 milliárd euró), illetve a közös agrárpolitikát (–20 milliárd euró) érintette volna.

Az Európai Tanács üléséről kiszivárgott hírek szerint *Van Rompuy* aztán visszavett ebből a javaslatból és végül összesen 18 és fél milliárd euróval több forrást javasolt a kohéziós politikára és a közös agrárpolitika első pillérére. Azonban – különösen a 15 országot tömörítő „kohézió barátai” országcsoport nyomására, illetve az agrárkiadások terén elsősorban Franciaország és a közös agrárpolitikában érdekelt többi tagország erős ellenállása miatt – ez sem bizonyult elegendőnek a megegyezéshez [BruxInfo, 2012a].

A viták kapcsán meg kell jegyezni, hogy a kohéziós támogatásokat már a bizottság eredeti javaslata is 4–5 százalékkal csökkentette a 2007–2013 közötti szinthez képest, Van Rompuy pedig már 9–10 százalékos csökkentést szorgalmazott eredetileg. A csúcs kudarca egyértelműen bizonyítja, hogy a kohéziós politikai források esetében nem lehet további csökkentéseket keresztül vinni. A körvonalazódó szabályrendszer már így is éppen elég szigorítást eredményez. Amennyiben a két meghatározó területen csak bizonyos korlátok között lehetséges a kiadások visszafogása, akkor ennek egyértelmű következményeként a többi politika esetében lehet már csak további kiadáscsökkentést keresztülvinni. Így valószínű, hogy az igazán jelentősebb elmozdulást ígérő javaslatok (pl. a kutatás-fejlesztés, vagy a transzeurópai hálózatok támogatása) lehetnek a komolyabb vesztesei az alknak.

NÉHÁNY ZÁRÓ MEGJEGYZÉS

Megállapíthatjuk, hogy a többéves pénzügyi keretre tett javaslatok alapvetően a napjainkra kialakult költségvetésből indultak ki, ezért a tagországok közötti viták a

szokásos módokon rendeződnek: nagy csatározások után az elfogadható nettó egyenlegek mentén születik meg a kompromisszum. Az unió több évre szóló költségvetési kerete – már csak méretéből adódóan is – a jövőben sem fogja betölteni a szakirodalomban felvetett funkciók és feladatok széles körét.

Az elmúlt éveket jellemző válság miatt a gyakorlatban ráadásul az a helyzet alakult ki, hogy az eurózóna válságához kapcsolódó problémák elterelik a figyelmet a többéves pénzügyi keret érdemi vitájáról. Pedig az államadosságok kezelésének problémája radikális változásokat tett volna (tenne) szükségessé az uniós szintű költségvetés működésében is: a fiskális föderalizmus felé történő elmozdulásra lenne szükség. Ehhez egyelőre a politikai elkötelezettség hiányzik a tagországokban, így a bizottság sem tett ez irányban semmilyen javaslatot. Ehelyett továbbra is két szálon futnak az események: az egyik az eurózóna válságának kezelésére hivatott gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus szabályozásának finomítása, a megelőző intézkedések és a szankciórendszer erősítése (és az uniós költségvetéshez nem kapcsolódó mentőalapok létrehozása); másrésztől mindentől függetlenül az uniós szintű költségvetésnek a szokásos keretekben történő továbbvitele. Nagy kérdés, hogy ez a kettősség meddig tartható fenn?

A kiadások nagyságának az unió bruttó nemzeti jövedelméhez képest 1 százalék körüli szinten tartása továbbra is alapvető követelmény a gazdagabb tagországok részéről. Pedig éppen a válság miatt nem szabadna az uniós szinten támogatott beruházásokat, fejlesztéseket visszafogni, ellenkezőleg: a válság miatt lenne szükség még inkább beruházásokra, mert ezzel lehet megalapozni a hosszabb távú fejlődést. Éppen ezért többek között a kohéziós politika keretében a versenyképesség javítását célzó beruházások, az oktatási és képzési programok támogatása, valamint a kutatás-fejlesztés és innováció, vagy a kis- és középvállalkozások technológiai korszerűsítésének támogatása alapvető jelentőséggel bírnának az európai gazdaság jövőbeli fejlődése szempontjából. Ezekben a területeken az integráció előtt álló stratégiai célok eredményesebb elérése érdekében az uniós szintű költségvetésnek a napjainkra kialakult és a hosszabb távon is fennmaradó kereteknél sokkal nagyobb szerepet kellene betöltenie.

IRODALOM

- Begg, Iain (2009): *Fiscal Federalism, Subsidiarity and the EU Budget Review*. SIEPS Report No 1, April 2009. SIEPS, Stockholm. (<http://www.sieps.se/en/publications/Page-2.html>)
- BruxInfo (2012a): *Függőben maradt az EU költségvetési vitája*. BruxInfo, 2012. november 23. Brüsszel (<http://bruxinfo.hu/cikk/20121123-fuggoben-maradt-az-eu-koltsegvetes-vitaja.html>)
- BruxInfo (2012b): *Kétmilliárd eurót javított volna a magyar mérlegen az utolsó javaslat*. BruxInfo, 2012. november 25. Brüsszel (<http://bruxinfo.hu/cikk/20121125-ketmilliard-eurot-javitott-volna-a-magyar-merlegen-az-utolso-javaslat.html>)

- Council of the European Union (2012): *Multiannual Financial Framework (2014–2020)* – Negotiating box. 15599/12. CADREFI_443 POLGE_177. Brüsszel, 2012. október 29.
(<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st15/st15599.en12.pdf>)
- Európai Bizottság (2010): *A Bizottság közleménye: Európa 2020. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája*. Brüsszel, 2010. március 3. COM (2010) 2020 végleges. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:HU:PDF>)
- Európai Bizottság (2011a): *Az Európai Bizottság javaslata az 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretre*. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/mff2011/MFF_2011_hu.pdf)
- Európai Bizottság (2011b): *Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Stratégiai Kerethez tartozó Európai Regionális Fejlesztési Alapra, Európai Szociális Alapra, Kohéziós Alapra, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről*. Brüsszel, 2011. október 5. COM (2011) 615 végleges
(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf)
- Európai Bizottság (2011c): *Kohéziós politika, 2014–2020. Befektetés a növekedésbe és a munkahelyekbe*. Az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg
(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_hu.pdf)
- European Commission (1997): *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*. DOC/97/6, 15 July 1997. Strasbourg
- European Commission (2004): *Building our common future. Policy changes and budgetary means of the enlarged Union 2007–2013*. COM(2004)101 final. Brussels. 10. 02. 2004.
- European Commission (2011a): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020*. Part I. {SEC(2011) 867 final} {SEC(2011) 868 final}. COM(2011) 500 final. Brussels, 29.6.2011. (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_I_en.pdf)
- European Commission (2011b): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Budget for Europe 2020*. Part II. Policy fiches {SEC(2011) 867 final}{SEC(2011) 868 final}. COM(2011) 500 final. Brussels, 29.6.2011. (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fw1420/MFF_COM-2011-500_Part_II_en.pdf)
- European Parliament–Council–Commission (1999): *Interinstitutional Agreement* 06. 05. 1999. *Official Journal of the European Communities*. C 172, 18. 06. 1999.

- European Parliament–Council–Commission (2006): Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. *Official Journal of the European Union*, 2006/C 139, 14. 06. 2006. 1–10. oldal
- Európai Unió Tanácsa (2006): A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. *Az Európai Unió Hivatalos Lapja*, L 210. 2006. július 31. 25–78. o. (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:210:0025:0078:HU:PDF>)
- Figueria, Filipa (2009): *How to Reform the EU Budget? Methodological Toolkit*. SIEPS Report No 5, October 2009. SIEPS, Stockholm. (<http://www.sieps.se/en/publications/rappporter/how-to-reform-the-eu-budget-a-methodological-toolkit-20095.html>)
- Kengyel Ákos (2007): Az Európai Unió közös költségvetése kiadási oldalának 2014-től kívánatos szerkezete. In: Balázs Péter–Szemplér Tamás (szerk.): *EU-költségvetés: kihívások és reformtervek*. MTA VKI – CEU ENS. Budapest, 106–162. oldal
- Kengyel Ákos (2011): Az Európai Unió politikái. In: Palánkai T.–Kengyel Á.–Kutasi G. – Benczes I. – Nagy S. Gy.: *A globális és regionális integráció gazdaságta-na*. Akadémiai Kiadó. Budapest, 217–247. oldal
- Tarschys, Daniel (2007): *Agenda 2014: A Zero-Base Approach*. SIEPS European Policy Analysis, Issue 5-2007. SIEPS, Stockholm. (<http://www.sieps.se/en/publications/european-policy-analysis/-agenda-2014-a-zero-base-approach-20075epa.html>)