

# EURÓPAI TÜKÖR

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA



## Az Európai Unió 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi kerete

Tematikus szám

XVII. ÉVFOLYAM 1. SZÁM | 2012. TAVASZ

# EURÓPAI TÜKÖR

Kiadja a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma.

<b>Felelős kiadó:</b>	Wintermantel Péter
<b>A szerkesztőbizottság elnöke:</b>	Martonyi János
<b>A szerkesztőbizottság tagjai:</b>	Baranyai Gábor, Becsey Zsolt, Dienes-Oehm Egon, Fóris György, Gordos Árpád, Győri Enikő, Iván Gábor, Marján Attila, Ódor Bálint
<b>Főszerkesztő:</b>	Trócsányi László
<b>Szerkesztő:</b>	Hetényi Géza
<b>Olvasószerkesztő:</b>	Bulyovszky Csilla
<b>A szerkesztőség címe:</b>	Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma 1027 Budapest, Nagy Imre tér 4. Telefon: 458-1475, 458-1361

Az Európai Integrációs Iroda kiadványai hozzáférhetők az Országgyűlési Könyvtárban, valamint a Kormányportálon ([www.kormany.hu](http://www.kormany.hu); Dokumentumok menüpont).

A kiadványcsalád borítón látható emblémája Szutor Zsolt alkotása.  
Nyomdai előkészítés: Gyalog János  
Nyomdai kivitelezés: Pharma Press Kft.

ISSN 1416-6151



# EURÓPAI TÜKÖR

2012/1.

A KÜLÜGYMINISZTERIUM FOLYÓIRATA

## Tartalom

GYÓRI ENIKŐ köszöntője . . . . .	3
BAJUSZ ANNA: Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása . . . . .	5
HETÉNYI GÉZA: Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során . . . . .	14
MODOK BENŐ: A következő többéves pénzügyi keret tárgyalásainak menete . . . . .	29
BAJUSZ ANNA: Szövetségi politika a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során . . . . .	37
CSUKA KITTI–KÚTVÖLGYI ATTILA: Az EU 2014–2020-as többéves pénzügyi kerete. Bevételi reform . . . . .	44
JUHÁSZ TAMÁS: Kohéziós politika – alacsony helyett befektetés? . . . . .	59
HORVÁTH ANIKÓ–STELBACZKY TIBOR: A közös agrárpolitika reformja a többéves pénzügyi keret összefüggésében . . . . .	73
IVÁN GÁBOR: Az Unió merev költségvetési korlátjáról, a bővítés és a költségvetési fegyelem tükrében . . . . .	81
HETÉNYI GÉZA–MODOK BENŐ: A capping mint a legfőbb magyar probléma. . . . .	89
BANAI PÉTER BENŐ–NOVOTNY GÁBOR: Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce? Szempontok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez . . . . .	98

## Kedves Olvasó!

Javában folynak a tárgyalások az Európai Unió 2014 és 2020 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretéről (angol rövidítéssel: MFF, Multiannual Financial Framework). A vita nemcsak a tagállamok között élénkül, hanem a Külügyminisztérium által is támogatott, Rajtad múlik! mottóval rendezett egyetemista vetélkedőn is, ahol a diákok március végén már szét is osztották azt a hozzávetőleg 1000 milliárd eurót, amely a többéves költségvetésben várhatólag rendelkezésre áll majd.

Az egyetemista vetélkedő, a 2011 novemberében indult civil konzultációk és konferenciasorozat, a témában indított blog ([eu-zseton.blogspot.com](http://eu-zseton.blogspot.com)) is jelzik, hogy a Külügyminisztérium fontosnak tartja az EU többéves költségvetéséről szóló társadalmi párbeszédet. E kezdeményezések sorába illik az Európai Tükör szakmai folyóirat e témának szentelt száma is, amely a Külügyminisztériumban és más tárcáknál dolgozó, a tárgyalásokat testközelből követő vagy korábbi tárgyalásokban részt vevő szakértőket szólaltatja meg.

A tárgyalások soha nem zökkenőmentesek, de az alkufolyamatot most pénzügyi és adósságválság is nehezíti. A költségvetési tervezés rendkívül hosszadalmas: 2011 júliusában indult, és várhatóan 2012 végére születhet megállapodás a tagállamok között. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy az MFF nem csak pénzről szól. Politikai kérdés is, mert a végeredmény megmutatja majd, hogy melyek azok a közös európai célok, amelyeket valamennyi tagállam fontosnak tart. A vitában addig is kiderülnek az egyes tagállamok preferenciái, felszínre kerülnek sajátos érdekei. (Érdekek helyett pontosabb lenne talán szempontokról beszélni. A nettó befizetők kisebb költségvetést, azon belül kevesebb kohéziós forrást, azaz kevesebb újraelosztást szeretnének. A kevesebb pénz kevesebb Európát is jelenthet. De vajon az európai projekt meggyengülése kinek lehet tényleges érdeke hosszabb távon? A globalizáció, új gazdasági nagyhatalmak felemelkedése idején még a legerősebb gazdaságú európai országok sem állhatnak helyt magukban.)

Magyarország a jelenlegi közös költségvetés egyik legnagyobb nettó kedvezményezettje. Ezért az új többéves költségvetés alapvetően meghatározza majd hazánk fejlesztési lehetőségeit. A tárgyalások során dől el többek között az, hogy a magyar gazdák és termelők mekkora támogatásra számíthatnak a közös agrárpolitikából, hogy az egyes régiók milyen jellegű és nagyságrendű fejlesztésekhez, képzésekhez igényelhetnek uniós támogatást, vagy hogy mennyi uniós pénz jut kutatás-fejlesztésre, közegészségügyre.

Nem titok, hogy Magyarország sok szempontból nem ért egyet az Európai Bizottság javaslatával. Ám ezzel nincs egyedül. Talán a legfontosabb probléma, hogy Magyarország a jelenlegi javaslat szerint a mostani 25 milliárd eurónál nagyjából 20 százalékkal kevesebb kohéziós forrással, mint egy 20 milliárd euróval számolhatna a 2014–2020-as időszakban.

*A magyar kormány mindent megtesz hazánk pozíciójának javítása érdekében. Az itt olvasható tanulmányok nemcsak a tárgyalások menetét, a Bizottság által bemutatott javaslatokat, a magyar érdekeket mutatják be, de arra is fény derül, hogy mit, hogyan, milyen szövetségesekre számítva dolgozik a magyar uniós diplomácia.*

**GYÖRI ENIKŐ**

BAJUSZ ANNA\*

## Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása

*A többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások azzal veszik kezdetüket, hogy az Európai Bizottság közzéteszi a következő időszak kiadásaira és bevételi forrásaira vonatkozó javaslatát. Ezt követően a tagállamok – hosszas és igen kiélezett viták után – egyezségekre jutnak a Tanácsban, majd a Tanács és az Európai Parlament között is megállapodást kell elérni. Ez a folyamat általában másfél-két évet vesz igénybe. Ebben a cikkben a viták kiindulópontját, azaz az Európai Parlament és a Bizottság javaslatát mutatjuk be.*

Az Európai Parlament (EP) 2011. júniusi plenáris ülésén fogadta el a 2014–2020-as többéves pénzügyi keretre (*Multiannual Financial Framework*, MFF) tett javaslatát<sup>1</sup>. Először fordult elő a pénzügyi perspektívák történetében, hogy az EP korábban tette le az asztalra a javaslatát, mint a hagyományosan kezdeményezőnek számító Európai Bizottság. A biztosok testülete szándékosan csak az EP jelentésének közzététele után, 2011. június 29-én hozta nyilvánosságra a saját javaslatát<sup>2</sup>. Ez egyfajta gesztusnak tekinthető az Európai Bizottság részéről, amely így visszaigazolta, hogy a Lisszaboni Szerződés megerősítette az EP hatásköreit a költségvetési ügyekben. Az EP javaslata ugyanakkor hivatkozási alapot, egyfajta legitimációt is teremtett a Bizottság számára azért, hogy kiállt amellett, hogy növelni kell a közös költségvetés kiadásait.

Haladjunk tehát időrendben, és elsőként tekintsük át az EP javaslatának főbb elemeit!

### Az Európai Parlament javaslata

Az Európai Parlament 2010 júliusában különbizottságot hozott létre, amelynek feladata az volt, hogy egy év alatt készítse el a Parlament következő MFF-re tett javaslatát. A bizottság, amelyre csak SURE-ként hivatkoztak (az igen hosszú angol elnevezése<sup>3</sup> rövidítéseként) ennek érdekében számos szakértő véleményét meghallgatta, valamint eszmecserere hívta a biztosokat is, hogy számoljanak be a területükön jelentkező kihívásokról. A közel egyéves munka után a SURE jelentése 2011 májusára készült el, az EP plenáris ülése pedig június 8-án hagyta azt jóvá.

\* A szerző a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának munkatársa.

- 1 Az Európai Parlament 2011. június 8-i állásfoglalása. Befektetés a jövőbe: új többéves pénzügyi keret (MFF) a versenyképes, fenntartható és befogadó Európáért (2010/2211(INI))
- 2 A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, A GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK: Az Európa 2020 stratégia költségvetése, COM(2011) 500 végleges
- 3 "Special Committee on Policy Challenges and Budgetary Resources for a Sustainable European Union after 2013"

Az EP számára elsődleges, hogy a következő többéves keret tervezésekor az intézmények valamennyi beavatkozás esetén azonosítsák, hogy az valóban európai hozzáadott értéket képvisel-e. Fontos, hogy az EU a megfelelő „mixet” alkalmazza a koordináció, a jogalkotás és a költségvetési támogatás között. A Parlament leszögezte, hogy a közös költségvetést az Európa 2020 stratégia szolgálatába kell állítani, annak érdekében, hogy ez a hosszú távú program ne jusson a lisszaboni stratégia sorsára, amelynek célkitűzései csak igen korlátozottan valósultak meg, részint azért, mert nem állt mögöttük megfelelő mértékű finanszírozás. Az EP ezért valamennyi politikaterület esetén megvizsgálta, hogy milyen mértékű és jellegű EU-s finanszírozás szükséges az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósításához. Nem meglepő módon, a képviselők arra jutottak, hogy szinte mindegyik területen növelni kellene a kiadásokat, de azt mindenképp biztosítani szükséges, hogy a fontosabb területeken ne csökkenjen a finanszírozás. Elsősorban a kutatás-fejlesztés, az oktatás, az energiapolitikai együttműködés és a külkapcsolatok területén javasolják a finanszírozás mértékének emelését, valamint kiemelik, hogy a közös agrárpolitikára (KAP), a kohéziós politikára és a bel- és igazságügyi együttműködésre szánt összegek nem csökkenhetnek.

A szakpolitikák működését illetően kevés politikaterületen javasolnak komoly reformot. A KAP esetén kiemelik, hogy a közvetlen kifizetéseket a jelenleginél igazságosabban kell elosztani a tagállamok, a régiók és a termelők között. A kohéziós politikában is módosítanának némiképp a célrendszeren: felkéri az Európai Bizottságot, hogy tegyen javaslatot egy átmeneti kategóriára a következő időszakban, amely azokat a régiókat támogatná, ahol

az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) a közösségi átlag 75%-a és 90%-a között van. Az EP úgy látja, hogy a KAP és a kohéziós politika is nagy szerepet játszhat az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósításában. Fontos azonban kiemelni, hogy a képviselők kiálltak amellett, hogy a kohéziós politika alapvető célkitűzései továbbra is azok, amelyeket az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés 174. cikke rögzít: a gazdasági, társadalmi és területi kohézió erősítése, valamint a régiók fejlettségi szintje közötti különbségek csökkentése. Ezáltal szembehelyezkedtek azokkal a tagállamokkal, amelyek igyekeznek minél „modernebb”, versenyképességi célokat is szolgáló kohéziós politikát kialakítani, holtott ezek a törekvések messze állnak a kohéziós politika alapvető célkitűzéseitől.

Az EP javaslatot tett a bevételi oldal átalakítására is. Meglátása szerint a jelenlegi többéves keret utolsó évéhez (2013-hoz) képest legalább 5%-kal kell növelni a közös kiadásokat, márpedig ehhez elengedhetetlen, hogy az intézmények átalakítsák a saját források rendszerét. A közös költségvetésnek legalább egy új bevételi forrással kell rendelkeznie 2014-től annak érdekében, hogy az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit teljesíteni lehessen. Felkérték ezért a Bizottságot, hogy a hatásvizsgálatok elvégzése után javasoljon egy vagy két új saját forrást. Javasolják továbbá, hogy szűnjön meg valamennyi visszatérítési mechanizmus, mert csak ezáltal biztosítható, hogy igazságosabb, átláthatóbb, az állampolgárok számára is érthetőbb bevételi rendszer alakuljon ki.

## A javaslat értékelése

Az Európai Parlament mint szupranacionális intézmény mindig is támogatta a kö-



zős uniós politikák finanszírozásának bővítését. A képviselők az utóbbi években egyre élesebben kritizálják a tagállamokat azért, mert azok a nemzetállami megszorításokra hivatkozva nem támogatják a kiadások emelését<sup>4</sup>. Az uniós költségvetési viták követői számára nem meglepő tehát az EP jelentésének tartalma. Sokkal nagyobb a 2011-ben követett eljárás szimbolikus ereje. Az EP azáltal, hogy 2011 júniusában, közel egyéves folyamatos munka eredményeként letette az asztalra a saját javaslatát, jelezte, hogy fontos szerepet kíván betölteni a tárgyalásokban, és nem elégszik meg azzal a szereppel, amelyet eddig kapott a pénzügyi perspektívák tárgyalása során. Eddig ugyanis az EP jobbjára csak utólag, a tanácsi olvasat létrejötte után tudott többékevésbé érvényt szerezni a saját megfontolásainak.

## Az Európai Bizottság javaslata

### A javaslat megjelenésének körülményei

A Bizottság ezúttal sem volt könnyű helyzetben a többéves keret tervezésekor. Elég visszaidézni, hogy mekkora bizonytalanság övezte az uniós pénzügyeket a

görög válság mélyülése, esetleges továbbterjedése miatt, valamint, hogy a közös költségvetés legnagyobb befizetőinek számító tagállamokra mekkora nyomás nehezedett a kialakulófélben lévő új uniós válságkezelő eszközökbe történő befizetések miatt. Nem könnyítette a helyzetet az sem, hogy az eredetileg 2009-re tervezett költségvetési felülvizsgálat<sup>5</sup> nem vezetett el a költségvetés érdemi áttekintéséhez: folyamatos halogatás után a Bizottság csak 2010-ben hozta nyilvánosságra a felülvizsgálatra vonatkozó javaslatát<sup>6</sup>. Amellett, hogy a dokumentum eleve kompromisszumkereső volt, tehát nem javasolt érdemi reformot a közös költségvetésben, a felülvizsgálat 2010 őszén teljesen háttérbe szorult az egyéb dossziékkal küszködő belga soros elnökség alatt. Ez is felelőssé tehető azért, hogy egyes tagállamok – különösen a nettó befizetők – még markánsabban ragaszkodnak saját álláspontjuk képviseléséhez, hiszen egyre inkább az a tapasztalatuk, hogy sem a Bizottság, sem a többi tagállam nem veszi kellően figyelembe a szempontjaikat. A Bizottságra ezért nagy nyomás helyeződött a nettó befizetők irányából, amelyek előrebocsátották, hogy a többéves keret kiadásai továbbra sem haladhatják meg az

4 A Tanács és az EP között különösen komoly konfliktus alakult ki a 2011-es költségvetés tárgyalása során. Ez volt az első olyan éves költségvetés, amelyet már a Lisszaboni Szerződés rendelkezései alapján alakítottak ki az intézmények. Az EP és a Tanács között akkora nézetkülönbség volt, hogy az egyzetetbizottság ülésein sem jött létre megállapodás, a belga soros elnökség erőfeszítéseinek köszönhetően csak 2010 decemberében sikerült megegyezniük az intézményeknek. Az EP végül azért puhított az álláspontján, mert a belga elnökség a tagállamok nevében ígéretet tett arra, hogy a Tanács megfelelő mértékben bevonja majd a Parlamentet a következő MFF-ről folytatott tárgyalásokba.

5 A 2007–2013-as pénzügyi perspektívát kialakító, 2006-ban megkötött intézményközi megállapodás rögzítette, hogy „a Bizottságot felkérték egy teljes és széles körű felülvizsgálat elvégzésére, amely az uniós kiadások valamennyi szempontját, beleértve a közös agrárpolitikát is, továbbá valamennyi forrását magában foglalja, beleértve az Egyesült Királyság visszatérítését is, és amelyről 2008–2009-ben kell jelentést készítenie”.

6 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE, THE COMMITTEE OF THE REGIONS AND THE NATIONAL PARLIAMENTS. The EU BudgetReview.{SEC(2010) 7000 final}

EU bruttó nemzeti jövedelmének (*gross national income*, GNI) 1%-át. A másik oldalon ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés, valamint a 2009-ben elfogadott Európa 2020 stratégia egyértelműen kijelöli azokat a többletfeladatokat, amelyek szükségessé teszik a kiadások növelését. A Bizottságnak tehát újra azzal a kérdéssel kellett szembenéznie, hogy hogyan lehet több és jobb Európát építeni ugyanannyi pénzből. Erre vonatkozó javaslatát 2011. június 29-én hozta nyilvánosságra.

A Bizottság valószínűleg „tanult” a jelenlegi, 2007–2013-as pénzügyi keret tárgyalásaiból. 2004-ben ugyanis olyan javaslatot tett le az asztalra, amely a nettó befizetők számára túl ambiciózus volt, így azt nem tekintették reális kiinduló alapnak. Ezzel szemben a 2014–2020-as keret tárgyalásakor a Bizottság valószínűleg törekedett arra, hogy ezúttal olyan javaslatot nyújtson be, amely a tágabb gazdasági kihívásokhoz igazodik, és ezáltal valóban a tárgyalások kiindulópontjává, „origójává” válhat.

### A Bizottság javaslatának főbb elemei

#### Alapelvek

A Bizottság négyes megközelítést alkalmazott a javaslat elkészítésekor:

- eredményorientáltság (kevesebb, de hangsúlyos prioritás figyelembevételével, a fragmentáció elkerülése);
- a végrehajtás egyszerűsítése;

- kondicionalitás (más néven: feltételelenség) bevezetése a kohéziós és az agrárpolitika területén;
- az innovatív finanszírozási eszközök alkalmazásának kibővítése.

#### A főösszeg

A Bizottság a kötelezettségvállalások esetén a GNI 1,05%-ában, a kifizetések esetén a GNI 1%-ában javasolja a felső határ meghúzását. A kötelezettségvállalásokra vonatkozó javaslat ugyanakkor kiegészül azzal, hogy a Bizottság a rugalmassági eszközöket és egyes nagyprojekteket a többéves kereten kívüli tételként tünteti fel, ezek a kötelezettségvállalási szintet összesen a GNI 1,11%-ára emelik. Ezzel kapcsolatban érdemes megjegyezni, hogy a jelenlegi, 2007–2013-as pénzügyi perspektívában 2011-es árakon számítva nagyon hasonló plafon érvényesül, mind a kötelezettségvállalások, mind a kifizetések esetén. Láthatjuk tehát, hogy a bizottsági javaslat alapján nem bővülne a közös célok finanszírozása, legfeljebb átrendeződés menne végbe az egyes kiadási tételek között.

#### A többéves keret szerkezete

Az alábbi táblázat a kiadások nagyságát mutatja a jelenlegi többéves keretben és a 2014–2020-as időszakra tett bizottsági javaslatban (2011-es árakon, milliárd euróban):

	2007–2013	2014–2020
1. Intelligens és inkluzív növekedés	437	490,9
Ebből: kohézió	354,8	336
2. Természeti erőforrások	413	382,9
Ebből: közvetlen kifizetések	330	281
3. Biztonság és uniós polgárság	12	18
4. Globális Európa	56	70
5. Igazgatás	56	63

A táblázatból jól látható, hogy míg a kohéziós politikára és az agárpolitikára jutó összegek csökkennének a jelenlegi időszakhoz képest, a többi terület némileg magasabb finanszírozásban részesülne. Különösen az első fejezet kiadásainak emelkedése szembetűnő, jóllehet az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek sikerre vitele valószínűleg sokkal nagyobb mértékű emelést tenne szükségessé.

A 2014–2020-as többéves keret struktúrája hasonló lenne a jelenlegihez, azonban több tétel a többéves kereten kívülre kerülne. A rugalmassági eszközök mellett egyes nagyprojektek (például a Nemzetközi Kísérleti Termonukleáris Reaktor, ITER, és az Európai Földmegfigyelési Program, GMES) nem alkotnák a többéves keret részét, és az Európai Fejlesztési Alap is kívül maradna. Az ITER és a GMES többéves kereten kívül helyezése mögött valószínűleg az a szándék áll, hogy a Bizottság így próbálja meg kezelni az évek óta fennálló finanszírozási nehézségeket. Vélelmezhető továbbá, hogy a Bizottság „trükközött” a főösszeg meghatározásánál, hiszen azáltal, hogy az eddigieknél több tétel kerül a többéves kereten kívülre, elsőre úgy tűnhet, hogy alacsonyabb a többéves keret főösszege.

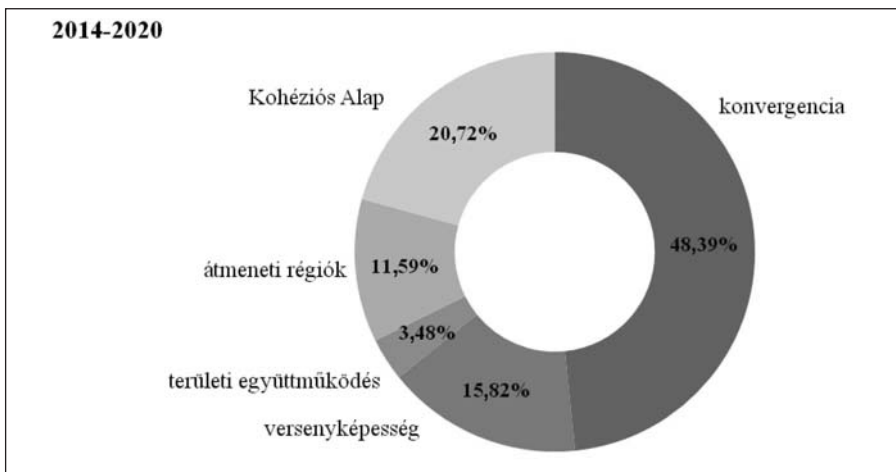
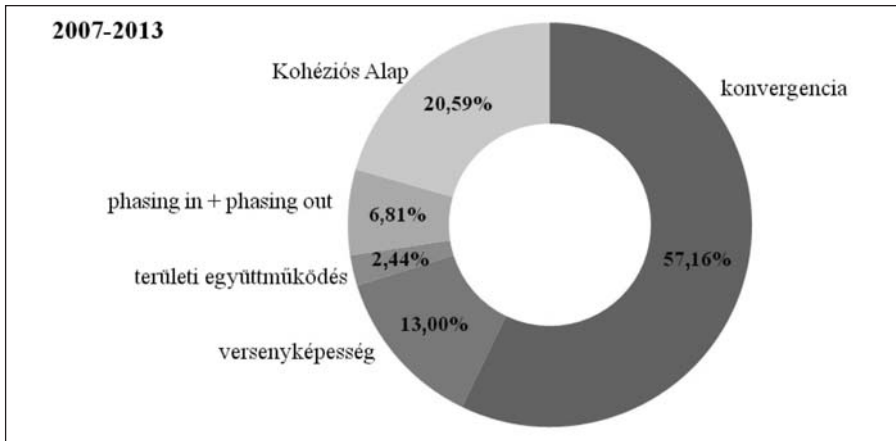
A meglévő rugalmassági eszközök (a Sürgősségigély-tartalék, a Globalizációs Alap, a Szolidaritási Alap és a Rugalmassági Eszköz) megmaradnának, hasonló finanszírozással. Megjelenne továbbá egy új, a mezőgazdasági válsághelyzetek kezelését célzó rugalmassági eszköz, évi 500 millió eurós költségvetéssel.

### *Intelligens és inkluzív növekedés*

A kutatás-fejlesztés területén a jelenlegi programok<sup>7</sup> összevonásaként létrejönne az ún. Horizont 2020 program, a 2014–2020-as időszakra 80 milliárd eurós keretösszeggel. Ezt egészítenék ki a strukturális alapok kutatási és innovációs képességeket és infrastruktúra-fejlesztést finanszírozó forrásai. Szintén nagy egyszerűsítés menne végbe az oktatás területén, ahol a Bizottság az eddigi programok összevonásaként egy egységes programot hozna létre, amely lefedné az oktatás, képzés, az ifjúság és a sport területét.

A *kohéziós politikára* fordított összegek a 2007–2013-as időszakhoz képest kb. 5%-kal csökkennének. Ennél nagyobb probléma azonban az, hogy a bizottsági javaslat alapján eltolódás következne be a támogatások tagállamok közötti elosztásánál. A jelenlegi időszakban három célkitűzés létezik: a „Konvergencia” azokat a régiókat támogatja, amelyekben az egy főre jutó GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át, a „Regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzés elsősorban a fejlettebb régióknak juttat forrásokat, az „Európai területi együttműködés” célkitűzés pedig a határokon átnyúló fejlesztéseket támogatja. A Bizottság 2014-től bevezetné az „átmeneti régiók” kategóriáját, ebbe azok a régiók tartoznának, amelyek GDP-je az EU-átlag 75%-a és 90%-a között van. Eddig is volt arra példa, hogy fejlettebb régiókat támogasson a kohéziós politika (a jelenlegi időszakban ez az ún. *phasing in* és *phasing out* régiókat érinti), ám először fordul elő, hogy ez önálló célkitűzésként jelenjen meg. A

7 7. kutatás-fejlesztési keretprogram. Versenyképességi és Innovációs Program innovációs tevékenységet finanszírozó része, valamint az Európai Innovációs és Technológiai Intézet költségvetése.



bizottsági javaslat alapján végbemenő átrendeződést a fenti ábrák szemléltetik<sup>8</sup>:

Az ábrákon jól látható, hogy épp a legfejletlenebb régiók részesedése csökkenne a kohéziós kiadásokból, ami alapvetően ellentétes a kohéziós politika eredeti célkitűzésével. Látható, hogy a 2007–2013-as időszakban a kohéziós kiadások

kevesebb mint 7%-át alkotó „phasing in” és „phasing out” kiadások helyett az átmeneti régiók támogatása a források közel 12%-át vinné el. Eddigi információk alapján kb. ötven régió tartozna ebbe a kategóriába, amelyből közel harmincat az Egyesült Királyság, Franciaország és Németország régiói tennének ki. Az új kate-

8 2014-től a jelenlegi három helyett két célkitűzés lenne: a „Beruházás a növekedésbe és foglalkoztatásba” és az „Európai területi együttműködés”. Az első célkitűzésen belül azonban két kategória maradna: a „Kevésbé fejlett régiók”, amely a korábbi „konvergencia” célkitűzésnek feleltethető meg, valamint a „Fejlettebb régiók”, amely a jelenlegi versenyképességi régiókat fedné le. Az egyszerűbb összehasonlítás kedvéért mindkét ábrán a 2007–2013-as elnevezések szerepelnek.

gória tehát egyértelműen a fejlettebb tagállamok számára kedvező, így bevezetése révén tovább távolodnánk a kohéziós politika alapvető célkitűzéseitől.

A kohéziós politika vonatkozásában megállapítható, hogy a javaslat a Bizottság kompromisszumkereső hozzáállását tükrözi: a nettó befizető tagállamok üdvözölhetik a tétel csökkenését, ugyanakkor első ránézésre a politika fő kedvezményezettjei sem kerülnek sokkal rosszabb helyzetbe a jelenlegi időszakhoz képest. A hangsúly az „első ránézésre” kifejezésen van: a Bizottság javaslatában bőven találunk olyan elemeket, amelyek nehezebb helyzetbe hozzák a kohéziós politika kedvezményezettjeit.

Ezek közül a legnagyobb probléma, hogy a Bizottság számottevően csökken-tené az egy tagállam által elnyerhető kohéziós támogatások felső határát, az ún. „capping”-et. A 2007–2013-as időszakhoz képest, amikor a tagállamok relatív fejlettségi szintjéhez igazodó sávos rendszer volt életben, 2014-től újra egységes támogatási határ érvényesülne a GDP 2,5%-án. Érdemes visszaidézni, hogy korábban (2000 és 2006 között) is egységes „capping” volt érvényben, akkor azonban 4%-os volt, ami jóval kedvezőbb a Bizottság mostani javaslatánál.

A kedvezményezettek szemszögéből szintén negatív fejlemény, hogy összességében szigorodnának az ellenőrzési mechanizmusok, valamint a jelenleg csak a Kohéziós Alap esetén érvényesülő fel-függesztési lehetőség pedig a többi strukturális alapra is kiterjedne<sup>9</sup>.

A kohéziós politika integrált jellegét veszélyezteti a Bizottság javaslatának azon eleme, hogy a Kohéziós Alapból tíz milliárd eurót átcsoportosítanának az újonnan kialakítandó Európai Összekapcsolódási Eszköz (*Connecting Europe Facility*) céljaira. Ez az alap infrastrukturális projekteket finanszírozna a közlekedés, az energiahálózatok és az infokommunikáció területén, előre elkészített (indikatív) projektlista alapján. A Kohéziós Alap kedvezményezettjei<sup>10</sup> alapvetően ellenzik ezt a tízmilliárd eurós transzfert, hiszen így ehhez az összeghez csak abban az esetben juthatnak hozzá, ha sikeresen pályáznak a kijelölt projektek megvalósítására.

#### *Fenntartható növekedés: természeti erőforrások*

A KAP kiadásait a Bizottság a 2013-as szinten fagyasztaná be, ez a Bizottság által számított 2%-os deflációs rátát figyelembe véve a költségvetési források kismértékű lefaragását jelenti. A Bizottság nem tesz javaslatot a KAP érdemi reformjára, de bevezetne néhány olyan új rendelkezést, amely módosítaná a támogatások tagállamok közti elosztásának módját. A javasolt legfontosabb változtatások a következőkben foglalhatók össze:

- az egy hektárra vetített közvetlen támogatások igazságosabb elosztása érdekében az átlagos támogatásszint 90%-a alatti tagországok esetében a jelenlegi támogatási szint és a 90%-os szint közti eltérés egyharmada kiegészítésre kerül;

<sup>9</sup> A Bizottság javaslata szerint valamennyi, a közös stratégiai keret alá tartozó alapra érvényes lenne a makrokondicionalitás, tehát a Kohéziós Alap mellett a strukturális alapokra, az Európai Halászati Alapra, illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra is kiterjedne.

<sup>10</sup> A Kohéziós Alap forrásaiból eddig azok a tagállamok részesültek, amelyek bruttó nemzeti jövedelme alacsonyabb az uniós átlag 90%-ánál. A Bizottság javaslata alapján ez 2014 után is így maradna.

- a KAP környezeti célokhoz történő igazítása érdekében a közvetlen támogatások 30%-át csak azok a termelők kapják meg, akiknek termelési módja megfelel az előre meghatározott környezetvédelmi szempontoknak;
- a közvetlen támogatások esetében támogatási felső határt (ún. „capping”-et) vezetnének be, az ennek révén „levágott” összegeket az adott tagállam vidékfejlesztési forrásaihoz csoportosítanák át;
- a vidékfejlesztési források tagállamok közötti elosztása objektívabb kritériumok mentén valósulna meg.

Érdemi reform tehát nem körvonalazódik a KAP-ra vonatkozó bizottsági javaslatból, azonban megnyílik a lehetőség arra, hogy a támogatások elosztásánál a jelenleginél igazságosabb rendszer jöjjön létre.

A környezetvédelmi és klímapolitikai kihívások kezelése érdekében a Bizottság azt javasolja, hogy a legnagyobb költségvetési programokban (KAP, kohézió, kutatás-fejlesztés) az eddigieknél erőteljesebben érvényesüljenek a környezetvédelmi és klímaszempontok („mainstreaming”). Javasolja továbbá, hogy folytatódjon a LIFE+ program, valamint, hogy a többéves kereten kívüli tételként jöjjön létre egy klímaalap. Erről az alapról ugyanakkor rendkívül kevés információ áll rendelkezésre (nem ismert például az alap főösszege, a felhasználás szempontjai, az esetleges befizetések szabályai).

### *Biztonság és uniós polgárság*

Jelentős egyszerűsítés menne végbe a belső igazságügyi együttműködés területén is: az eddigi programokra jutó elaprózott

finanszírozás helyett a Bizottság kétpilléres struktúrát javasol kialakítani. Két új alap jönne létre: a Migrációkezelési Alap és a Belbiztonsági Alap, amelyek átvennék az eddigi alapok helyét. A Bizottság emellett a jelenlegi éves tervezéstől a többéves programozás felé javasol elmozdulást. A kultúra területén létrejönne egy átfogó program Kreatív Európa néven, amely három részből állna: a média, a kultúra és a kulturális-kreatív ágból.

### *Globális Európa*

A külkapcsolatok területén a Bizottság alapvetően jónak tartja a pénzügyi eszközök 2003-ban kialakított struktúráját, csak kisebb változtatásokat javasol. A Fejlesztési és Együttműködési Eszköz (DCI) a szegénység csökkentésére és a millenniumi fejlesztési célok elérésének biztosítására fókuszálna, ugyanakkor az alaphoz tartozóan létrejönne egy „pánafrikai eszköz”, amely az afrikai kontinens célzott támogatását segítené elő. Ezekon felül a Bizottság egy egységes partnerségi eszközt alakítana ki az iparosodott és a fejlődő országok támogatására. Az Európai Fejlesztési Alapot (*European Development Fund, EDF*) továbbra is a költségvetésen kívül tartaná a Bizottság, de az alapra érvényes befizetési kulcsot közelítené a költségvetéshez való hozzájárulásra érvényes kulcshoz<sup>11</sup>.

### *Igazgatás*

Az adminisztrációs kiadások befagyasztása érdekében a Bizottság a jelenlegi 63-ról 65 évre emelné a nyugdíjkorhatárt a közösségi intézményekben, valamint a

<sup>11</sup> Ennek hátterében az áll, hogy 2020-ben lejár a Cotonoui Megállapodás, és a Bizottság elképzelhetőnek tartja, hogy az azt követő időszakban az EDF bekerüljön a költségvetésbe.

munkaidő hosszabbításával igyekezne megspórolni a létszámbővítést. Továbbá összesen 5%-kal csökkentené az intézmények létszámát. Az adminisztrációs kiadások ezáltal befagyasztásra kerülnének.

#### *A bevételi oldal*

A Bizottság nem javasol érdemi változtatást a hagyományos saját források (*traditional own resources*, TOR) jelenlegi rendszerében. A beszédési költség visszatérítésének mértékét 25%-ról 10%-ra módosítanák. Ez a visszatérítés azt az összeget jelenti, melyet a tagállam megtarthat magának, hogy fedezze a TOR beszedésével járó költségeket.

A jelenlegi áfa-forrást a Bizottság 2013 végén megszüntetné, javaslatot tesz azonban két új saját forrás bevezetésére. 2018-ben létrejönne egy maximum 2%-os uniós áfa, valamint a pénzügyi tranzakciós adó (*financial transaction tax*, FTT).

A Bizottság a bevételi oldal átláthatóbbá tétele érdekében a jelenlegi korrekciós mechanizmusok<sup>12</sup> megszüntetését tűzte ki célul. Ennek oka többek között az, hogy az áfa-forrás megszüntetése a brit visszatérítés számítási módját ellehetetlenítené, a többi visszatérítés hatálya pedig 2013-at követően megszűnik. A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy a legnagyobb nettó befizetők pozícióját javítani

kell, és ezért 2014 és 2020 között fix összegű, ún. „*lump sum*” visszatérítést folyósítana négy tagállamnak: évente 3,6 milliárd eurót az Egyesült Királyságnak, 2,5 milliárd eurót Németországnak, 1,05 milliárd eurót Hollandiának, 0,35 milliárd eurót Svédországnak.

\*\*\*

A 2011 júniusában nyilvánosságra hozott bizottsági javaslatcsomagról összességében megállapítható, hogy az nem jelent érdemi elmozdulást a 2000–2006-os, illetve a 2007–2013-as pénzügyi perspektívákhoz képest. Terjedelmi korlátok miatt itt csak a javaslat főbb elemeit tudtuk áttekinteni, amelyekben azonban megmutatkozik, hogy a Bizottság nem akart túl ambiciózus, a valóságtól elrugaskodott javaslatot beterjeszteni. A tagállamok első reakcióit vizsgálva ez a szándéka többnyire teljesült is. A javaslatról a tagállamok először 2011 júliusában, az EU-ügyi miniszterek informális ülésén fejtették ki véleményüket. Jóllehet ezen az ülésen Magyarország élesen bírálta a bizottsági javaslatot a kohéziós politikában érvényesülő „capping” miatt, a többi tagállam alapvetően jó kiindulási alapnak tekintette. Így, egy pillanatra figyelmen kívül hagyva a magyar érdekeket, összességében azt mondhatjuk, hogy a Bizottság elérte a célját: javaslata valóban a tárgyalások érdemi kiindulópontjává vált.

<sup>12</sup> Az Egyesült Királyság a '80-as évek közepe óta visszatérítésben részesül, míg Németország, Ausztria, Hollandia és Svédország az áfa-alapú bevételi forráson keresztül jogosult kedvezményekre. Hollandia és Svédország évente fix összegű visszatérítést kap a GNI-alapú saját forráson keresztül is.

HETÉNYI GÉZA\*

## Magyarország érdekei a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásai során

*Az Európai Unió a 2014 és 2020 közötti időszakra új keretköltségvetést<sup>1</sup> kap. Ennek kialakításában Magyarország is részt vesz, ugyanakkor 26 másik tagállam érdekeivel, illetve az Európai Parlament által képviselt szempontokkal is ütköztetve kell tető alá hozni a magyar szempontból megfelelő költségvetési keretet. Ez nem lesz könnyű feladat, sok-sok formális és informális tárgyalás eredményeként jöhet létre a megállapodás. Ahhoz, hogy ez számunkra előnyös legyen (legalább a lehetőségekhez mérten), tisztában kell lennünk azzal, melyek a magyar érdekek. Sőt, igazából úgy kellene fogalmazni: melyek a reálisan képviselhető magyar érdekek? Hiába szeretnénk ugyanis elérni valamit, ha a többség ezzel ellentétesen foglal állást, akkor nem járunk sikerrel. Célszerű tehát ebből a szempontból áttekinteni a költségvetési keretre vonatkozó bizottsági javaslatot.*

Azt a javaslatot, amely hosszas mérlegelés után, az előzetesen tervezettekhez képest néhány hónappal később, 2011. június végén jelent meg<sup>2</sup>. Ezzel az aktuálisan vette ténylegesen kezdetét az a tárgyalássorozat, amely előreláthatólag 2012 végéig is eltart majd a Tanácsban a tagállamok között, majd folytatódik a Tanács és az Európai Parlament közötti megállapodás megkötésével, vélhetően valamikor 2013 első félévében. Ugyan magának a Bizottságnak a tárgyalásokban játszott szerepe a javaslat megtételével lényegében lezárult<sup>3</sup>, a bizottsági javaslat befolyása a valamikori végkimenetre jelentős, mivel az képezi a kiindulópontot, ahhoz képest lehet elmozdulni egyes kérdésekben. Különösen igaz ez

azért, mert a Szerződés egyhangú döntéshozatalt ír elő a tagállamok számára<sup>4</sup>, így az elmozduláshoz jelentős többségi akarat szükséges.

A Bizottság érzékelhetően megpróbált „középre lőni”, azaz egy lehetséges kompromisszumhoz nagyon közeli javaslattal előállni úgy, hogy azért bizonyos kérdésekben (pl. a saját forrásoknál) radikálisan új javaslatokat is megfogalmazott. A fókuszban természetesen a kiadási oldal és annak főösszege állt. Tanulva 2004-es „hibájából”, amikor egy sokak által elve irreálisnak tartott főösszeget irányzott elő (amely aztán jelentősen csökkent is), egy kevésbé ambiciózus, a jelenlegi keretet nagyságrendileg megtartó<sup>5</sup> javaslattal élt úgy, hogy a kiadási

\* A szerző a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának vezetője.

1 Multiannual Financial Framework (MFF).

2 [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm)

3 Bár technikai és módszertani segítséget folyamatosan nyújt a Tanácsnak a tárgyalások során, az érdemi döntéshozatalban már nem vesz részt.

4 Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 312. cikke alapján.

5 Az MFF főösszege 2011-es áron, 2007 és 2013 között 993,619 milliárd euró, míg a Bizottság javaslata 2014 és 2020 között 1025,000 milliárd eurót irányoz elő (az MFF-en kívüli tételek nélkül).



szerkezeten sem változtatott érdemben. Ez a fősszeg magyar szempontból olyan minimumnak tekinthető, amely figyelembe veszi a kedvezőtlen gazdasági feltételeket, ugyanakkor elégséges, de nem túl ambiciózus mértékű finanszírozásra ad lehetőséget.

Természetesen tisztában kell lennünk azzal, hogy a nettó befizető országok ezt számottevően csökkenteni kívánják, míg olyan tagállam nincs, amelyik a fősszeg növeléséért szállna síkra. A fősszeg megvédése fontos eleme a magyar tárgyalási stratégiának, ugyanakkor ez csak a kiadási szerkezet kontextusában értelmezhető; nem mindegy, hogy egy esetleges csökkentés milyen tételeket és hogyan érint.

A kiadási fejezeteken belüli arányok ugyanis kiemelt fontossággal bírnak. Az egyes tételek súlyát a Bizottság javaslata ugyanis megváltoztatta, aminek következtében a keret kiadási oldala Magyarország számára kifejezetten kedvezőtlen irányba mozdul el. Különösen a kohéziós politikán belüli átrendeződés, illetve a közös agrárpolitika (KAP) csökkenő részaránya érinti bennünket negatívan.

A kohéziós politikán belül a jelenlegi konvergencia régiók támogatásának csökkentését, a KAP-on belül pedig a közvetlen kifizetések támogatási szintjének mérséklését rendkívül aggályosnak tekinthetjük, különösen úgy, hogy a többi kiadási tétel szinten maradna, esetenként növekedne. Ez a kérdéskör a kulcsa érdekeink érvényesítésének, és a fősszegről folyó általános jellegű vitát is ennek fényében kell megítélnünk.

Leegyszerűsítve a helyzetet: mivel a KAP-nak erős támogatói vannak, a következő időszak számunkra arról szól, hogy megoldást kell találni a kohéziós politikában jelentkező egyedi magyar

problémára, mivel a jelenlegi (2007–2013-as) időszakhoz képest 20%-kal kevesebb kohéziós támogatásra lennének jogosultak a Bizottság javaslata alapján. Kétségtől eltekintve ez az a kérdés, amely a legfontosabb ügyünk lesz a többéves keretről szóló megállapodás kialakításakor.

## AZ MFF horizontális kérdései

Az MFF javasolt fősszege a kötelezettségvállalások szintjén GNI-arányosan gyakorlatilag azonos a 2007–2013-as időszak előre meghatározott fősszegével, ugyanakkor reálértéken a javaslat kb. 5%-os növekedést eredményezne.

Az MFF fősszegének megítélése során Magyarország mindig a politikák által vezérelt megközelítést vallotta, azaz az alulról építkezés híve volt. A javasolt fősszeg reálisnak tekinthető, tekintettel az európai gazdaság állapotára, a tagállamok költségvetési helyzetére, valamint az ideiglenes és állandó válságkezelő mechanizmusok finanszírozási igényére. Ugyanakkor a kiadási fejezetek egymáshoz viszonyított arányának javasolt módosítása kedvezőtlen, mert az elsősorban a kohéziós politika és a KAP kárára hozna változást.

A fősszeget érintő csökkentési szándékok egyértelműek, ezt tükrözi a dán elnökség által követett *top down* megközelítés is. Ezért ki kell állni a Bizottság által javasolt mérték mellett, amely a szükséges minimális összeg a közös célok finanszírozására. Mivel a nettó befizetők a *top down* hívei és álláspontjuk központi eleme a kiadási fősszeg csökkentésének igénye, vélhetően ez a kérdés lesz az egyik fő ütközőpont.

Elsősorban emiatt is kedvező Magyarország számára, hogy a Bizottság több

projektet az MFF-en kívülre helyezne, mivel ha ezek a tételek az MFF részét alkotnák, akkor a főösszeg olyan mértékben emelkedne, hogy az a nettó befizetők számára még kevésbé lenne elfogadható.

Magyar szempontból megfelelő a javasolt hétéves időtartam<sup>6</sup>, mert elég hosszú ahhoz, hogy a kohéziós politikában középtávú tervezést lehessen végezni. Ráadásul a 2020-ig tartó MFF ezáltal összhangba kerül az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel. Az elmúlt három keret alapján már ismertek a hétéves tervezés tapasztalatai, ezért előnyös, ha ez az időtáv marad fenn. Ez egyébként azon kevés kérdés egyike, amelyet konszenzus övez.

Megfelelő a Bizottság által javasolt szerkezet, amely a jelenlegi MFF szerkezetéhez nagyon hasonló. Ugyanakkor probléma, hogy a kohéziós politika kiadásai nem alkotnak önálló alfejezetet, így ugyanis a kohéziós kiadások gyengébb felhasználási mutatók esetén könnyebben átcsoportosíthatók más célokra. Az ilyen jellegű átcsoportosítások Magyarországot nagyon hátrányosan érintenék.

A Bizottság által javasolt kötelező féldíei felülvizsgálat rosszul érintheti Magyarországot, amennyiben a kohéziós források egy részét esetleg más célokra csoportosítják át. Mivel az időszak első felében a programozás természetéből fakadóan alacsony a felhasználási hányad, előfordulhat, hogy kohéziós források elvonására tesznek javaslatot azért, hogy más célokra csoportosítsák át azokat. Az abszorpció kérdése ezért kulcsfontosságú.

A rugalmassági eszközök Bizottság által javasolt finanszírozása megfelelőnek tűnik. A jelenlegi keret módosításai, a fennálló rugalmasságot biztosító eszközök kiterjedt használata, a fejezeti tartalékok állandó szűkös volta és a folyamatosan jelentkező újabb igények mind azt támasztják alá, hogy a következő keretben a rugalmasság növelésére van szükség a kohéziós, valamint az agrár- és vidékfejlesztési források védelme érdekében, elsősorban a bizonytalan költségigényű, nagy beruházások MFF-en kívül történő finanszírozása által.

Aggodalomra adnak okot a Bizottság által használt GDP- és GNI-prognózisok. Ezek Magyarország esetében rendkívül pesszimista növekedési forgatókönyvvel számolnak.

A kedvezőtlen növekedési számok háttérben leginkább a középtávú előrejelzés eredményeinek negatív hatása áll. A középtávú előrejelzés módszertana a tárgyévvel megelőző időszak tendenciáit vetíti ki az előrejelzési időtávra, ugyanakkor figyelembe veszi a potenciális GDP-számításánál alkalmazott alapmutatók jövőbeni alakulására vonatkozó előrejelzéseket. Így ha egy ország nem növekedett jelentős mértékben az elmúlt években, akkor az előrejelzés is hasonlóan alacsony bővülést fog prognosztizálni. Összességében aggályos, hogy a kohéziós allokációt nagymértékben befolyásolja egy olyan, tagállamokra lebontott GDP<sup>7</sup>-prognózis, amely ilyen időtávra óriási bizonytalanságokat rejt magában.

A GDP- és GNI-adatok jelentős mértékben befolyásolják a kohéziós politiká-

6 A Lisszaboni Szerződés alapján minimum 5 éves keret költségvetést kell készíteni. A legutóbbi három ciklus 7 éves volt, azok még szerződéses alap nélkül készültek, egy intézményközi megállapodás alapján.

7 2007 és 2013 között csak kétféle prognózist használtak, az EU15-ök és az EU10-ek vonatkozásában volt különbség, nem volt minden tagállamra saját külön prognózis.

ban elérhető források mértékét, és ahhoz vezetnek, hogy Magyarország 20%-kal kevesebb kohéziós forrásra lenne jogosult a következő időszakban. Sajnos a bizottsági módszertan befolyásolására, módosítására nincs lehetőség, de minél többször fel kell hívni a figyelmet erre a magyar problémára annak érdekében, hogy számunkra kielégítő megoldás születessen. Arra is számítani kell, hogy a GDP- és GNI-prognózisok a 2012 tavaszán esedékes felülvizsgálat során még tovább romlanak majd. Ez a negatív tendencia általános lesz, nem csak Magyarország fogja érinteni.

A növekedési prognózisok mellett Magyarország számára további forrásvesztést okozhatnak a 2011-es év kedvezőtlen árfolyamadatai. E miatt jelentősen romlik a pozíciónk (a forintban denominált értékek alacsonyabb árfolyamon kerülnek átszámításra, ami euróban kifejezve jelentős visszaesést indukálhat). Ezt a kérdést kezelni kell, ilyen megoldásra Lengyelország esetében volt is példa a 2007–2013-as keret kialakítása során.

## A bevételi oldal reformja

A Bizottság általános céljai egybeesnek a magyar érdekekkel: a bevételi oldal átláthatóbbá tételével, a nettó pozíció szemlélet visszaszorításával és a tagállami költségvetési konszolidáció elősegítésével. Cél, hogy a saját források egyszerű és igazságos rendszere alakuljon ki, amely a tagállamok teherviselő képességéhez köti a finanszírozást.

A hagyományos saját forrásokat (*traditional own resources*, TOR), amelyek a vámokat és a cukorágazati hozzájárulást foglalják magukban, fenn kell tartani. Ugyan ezek a bevételek mára na-

gyon háttérbe szorultak a GNI-forrással szemben, ám olyan valódi saját források, amelyek közös uniós politikák megvalósításából származnak, és a tagállami befizetések súlyát legalább kis mértékben csökkentik. A jelenlegi keret során a tagállamok által beszedett TOR 25%-a a tagállami költségvetésekben marad, csak 75% kerül átutalásra a közös költségvetésbe. A Bizottság azt javasolja, hogy a tagállam számára elismert beszedési költségek aránya csökkenjen 10%-ra (a korábbi gyakorlatnak megfelelően). Ez tagállami költségvetési bevételekiesést jelent. Ugyanakkor a növekvő TOR-részarány GNI-alapú befizetést vált ki, ami a magyar költségvetési hozzájárulást csökkentené. Ez Magyarország nettó pozíciója szempontjából kedvező.

Magyarország érdekében áll támogatni az *áfa-alapú forrás* eltörlését, mert túl bonyolult az adminisztrációja, ugyanakkor a közös bevételekben nem képvisel nagy arányt. Az áfa-alapú forrás eltörlése javítaná a bevételi oldal átláthatóságát, megszüntetné a forráshoz kapcsolódó korrekciókat és csökkentené a nemzeti költségvetések adminisztratív terhet. Az NGM számításai szerint a jelenlegi áfa-forrás megszüntetése kismértékű befizetésescsökkenést eredményezne Magyarország esetében. A legtöbb tagállam egyetért a jelenlegi áfa-alapú forrás megszüntetésével, problémát jelenthet ugyanakkor, hogy ez a forrás képezi a politikai szempontból igen érzékeny brit visszatérítés kiszámítási alapját.

A Bizottság két új saját forrás bevezetését javasolja 2014. január 1-jétől. Ezek az „uniós áfa” és a pénzügyi tranzakciós adó (*financial transactions tax*, FTT).

A Bizottság a korábbi elképzeléseivel szemben nem közvetlen *uniós áfa saját forrást*, hanem egy, a jelenleginél szű-

kebb alpra vetített (minden tagállamban normál kulccsal adózó termékekre és szolgáltatásokra), de magasabb befizetési kulccsal (0,3% helyett 1%) számított, a mainál kisebb adminisztrációs terhet jelentő új áfa-alapú saját forrást javasol.

A számítási módszertan nagymértékben egyszerűsödik (pl. korrekciók és kompenzációk rendszerének egyszerűsödése, súlyozott áfakulcs számításának elhagyása), ami elvileg az adminisztratív terhek csökkenését eredményezi. Ennek pontos mértékét azonban csak bizonytalanul lehet előrevetíteni.

Emellett egy ilyen forrás költségvetési hatásait is nehéz megbecsülni, az függ a jelenlegi áfa-forrás sorsától, illetve attól, hogy a GNI-forrásra milyen korrekciós tényezőket kell számolni. Valószínű, hogy a finanszírozási arányt tekintve az uniós áfa Magyarország esetében nagyságrendileg semleges hatású lenne. Az adminisztratív költségek alakulásának bizonytalanságai azonban tovább árnyalhatják a képet.

A Bizottság által bevezetni kívánt *penzügyi tranzakciós adót* a pénzügyi intézmények közvetlenül a tagállamoknak fizetnék be, a végrehajtott tranzakciók alapján, nettósítás és elszámolás előtt. Az FTT-ből származó bevétel kétharmad része kerül az uniós költségvetésbe, míg egyharmadát megtarthatnák a nemzeti költségvetések. Az NGM számításai alapján a 27 tagállam FTT-ből származó befizetésének csupán 0,45–0,64%-át tenné ki a magyar befizetés. Ez az arány gyakorlatilag alacsonyabb az összes többi (GNI-alapú, áfa-alapú forrás, TOR) be-

fizetési kulcsunknál, azaz pénzügyileg a legkedvezőbb saját forrás Magyarország számára az FTT lenne, vagyis – csak a nettó pozíció alakulását vizsgálva – egyértelműen javulna Magyarország helyzete a pénzügyi tranzakciós adó bevezetésével.

A két új saját forrás megítélésekor arra is figyelemmel kell lenni, hogy több tagállam rendkívül elutasító álláspontot képvisel velük kapcsolatban (Egyesült Királyság, Svédország, Csehország), ezért az elfogadáshoz szükséges egyhangúság szinte kizárható. Ugyanakkor az Európai Parlament politikailag fontos kérdésnek tekinti legalább egy új forrás bevezetését.

A két forrás közül egyértelműen az FTT az, amely érdemben szóba jöhet. Az FTT bevezetése amúgy is az uniós napi-renden van, függetlenül attól, hogy lesz-e belőle saját forrás, vagy a nemzeti költségvetéseket gyarapítja majd. Az adónem létrehozását eltökélten támogató német–francia tandem ez utóbbi irányba hajlik. Összességében az FTT létrehozásának jóval több esélye van, mint hogy saját forrássá is avanszáljon, a Parlament ugyanakkor olyan mértékben politikai hiteltelenségi ügyként kezeli ezt a kérdést<sup>8</sup>, hogy ez lehet majd a megállapodás egyik legnehezebb eleme. A magyar álláspont a pozitív költségvetési szaldó ellenére visszafogottan elutasító az új saját források tekintetében, ennél azonban számunkra a kiadási oldal fő kérdései jóval fontosabbak, azok alakulása fényében érdemes megítélni a bevételi oldal formját.

8 Az Európai Parlamentnek a saját források tekintetében csak konzultációs joga van (EUMSZ 311. cikk), míg az MFF-ről együttdöntési jogosultsággal rendelkezik (EUMSZ 312. cikk). A kiadási és a bevételi oldal jogi státusa tehát más, nem kétséges azonban, hogy politikailag összekapcsoltnak lehet majd őket kezelni.

Ami a bonyolult és szerteágazó *visszatérítések rendszerét* érinti, egyértelmű, hogy az reformra szorul. Jelenleg ugyanis az Egyesült Királyság mellett több tagállam is visszatérítésben részesül<sup>9</sup>, ami csökkenti a bevételi oldal átláthatóságát és igazságosságai problémákat vet fel. Korrekciókra nincs szükség, hisz a kiadási oldal valós, minden tagállam érdekét szolgáló közös politikákat támogat. Magyarországnak alapvetően semmilyen visszatérítési mechanizmus nem kedvező. Ugyanakkor – számolva a realitásokkal – a mai rendszernél egy jóval egyszerűbb, egységes mechanizmus bevezetése végső esetben kedvezőbb lenne. Azzal kell számolnunk, hogy a visszatérítési rendszer valamilyen formában fennmarad, ennek megfelelő formája lehet a Bizottság által javasolt egyszeri tagállami visszatérítések („*Jump-sum*”) rendszere. Természetesen a visszatérítések elfogadását csak a kiadási oldal alakulásának fényében lesz majd indokolt megítélni.

Figyelemmel kell lenni arra is, hogy az áfa-forrásból eddig korrekcióban részesülő, de a javasolt rendszerből kimaradó Ausztria mellett még további tagállamok is korrekciós igényeket fogalmaznak meg (Dánia, Olaszország). Alapvető érdekünk ezért, hogy megfékezzük a korrekciók elburjánzását.

## Kiadási oldal

Magyarország számára a kiadási oldal tekintetében alapvetően a KAP és a kohéziós politika finanszírozása élvez prioritást, mert ezek olyan allokált források, amelyekért hazánknak nem kell más tagállamokkal versenyeznie. Minden más kiadási tétel esetében csak ezen alapelv

szem előtt tartása mellett lehet érdeket megfogalmazni. A részben központi uniós kezelésű keretknél is előnyt kell élvezzenek az olyanok, ahol jelentősek az előzetes tagállami allokációk, vagy nő a tagállami hatáskörben eldöntendő projektek aránya, illetve az elmúlt időszakban sikeresen pályáztunk belőlük.

### 1. fejezet: Intelligens és inkluzív növekedés

A kiadási fejezet a jelenleg is az 1.a fejezetbe tartozó programok mellett a TEN-programokat ernyő alá vonó Európai Összekapcsolódási Eszközt (*Connecting Europe Facility*, CEF) és a kohéziós politikát tartalmazza. Fontos és sajnálatos eleme a javaslatnak, hogy a kohéziós politika nincs elkülönítve önálló alfejezetbe, úgy, mint a jelenlegi költségvetési időszakban. Ez ellentétes a magyar érdekekkel. Csak az önálló alfejezet garantálhatja azt, hogy ne lehessen átcsoportosítani forrásokat más fejezeten belüli programok számára. Bizonyos tagállamok folyamatos hivatkozása a rossz abszorpcióra, illetve a ki nem fizetett kötelezettségvállalások növekvő mértékére erősíti azt a gyanút, hogy egy ilyen szándék nem zárható ki egy időközi felülvizsgálat során. Ezért kiemelt érdekünk, hogy történjen meg a kohéziós politika leválasztása.

A kohézió és a CEF-en kívül a fejezetbe tartozó kiadási sorok központi kezelésű nem allokált kiadások, ahol a kiválóság kritériuma alapján lehet támogatásokhoz jutni.

A *Galileo-program* kapcsán nincs speciális érdekünk. Ugyanez igaz a *nukleáris biztonsági programra*. A *kutatás-fejlesztés, innováció* finanszírozása egysé-

<sup>9</sup> Németország, Hollandia, Svédország, Ausztria.

ges program („Horizon 2020”) keretében valósulna meg, jelentősen megemelt támogatással. A *kis- és középvállalatok (kkv), innovatív finanszírozás* sor kevés közvetlen hatással van a magyar kkv-k fejlesztésére.

Az egységes *oktatási, képzési, ifjúsági és sportprogram* megteremtése támogatható, a megemelt összeg már kevésbé. A bizottsági kezelésű *szociális és foglalkoztatási programok* céljait Magyarország elsősorban nem ebben a költségvetési sorban, hanem a kohéziós politikán keresztül tudja megvalósítani. A *vám- és adózási programok* összevonása támogatható.

Ezen programokról általánosan elmondható, hogy javasolt (több esetben megemelt) finanszírozásuk mértéke csak akkor lenne elfogadható, ha a magyar kohéziós és agrárpénzek nem csökkennének. Mivel jelentős nyomás lesz a költségvetés főösszegének csökkentésére, ezért egy ilyen forgatókönyv igen valószínűtlen. Magyar szempontból egyértelműen ezek a tételek áldozhatók fel, ha arra szükség van.

### *Európai Összekapcsolódási Eszköz*

A CEF mint önálló infrastrukturális alap Bizottság által javasolt formája ellentétes a magyar érdekekkel. Az infrastrukturális kiadások közel háromszorosukra emelkednének<sup>10</sup>, miközben erősen kétséges, hogy a tagállamok ebből ugyanolyan arányban tudnának részesedni.

Mivel ezen forrásokért a tagállamok egymással fognak versenyezni<sup>11</sup>, fennáll a veszély, hogy Magyarország arányosan jóval kevesebb forráshoz juthat, mint ha ugyanezen összeg a kohéziós politikában közvetlenül kerülne tagállami allokációra. A 27 ország közötti versenyben a szegényebb tagállamok azért is hátránnyal indulnak, mert az előzmények (pl. TEN-T) alapján a támogatási intenzitás várhatóan elmarad majd a kohézióban tapasztalttól, jelentősen növelve ezáltal a nemzeti költségvetésre jutó terhet. Feltételezhető továbbá, hogy 10 milliárd euró Kohéziós Alapból való elkülönítésének indoka a kelet-európai szegényebb országok infrastrukturális igénye. Féltő, hogy a Bizottság ezt érvként használja arra, hogy a közlekedésre fordítható 21,7 milliárd euróból részben vagy teljes egészében kizárja ezen államokat (erre enged következtetni a javasolt projektlista<sup>12</sup> összetétele is, amelynek összeállítása nem transzparens módon történt, és az IT-projektek esetében ráadásul nélkülözi a konkrétumokat).

Mindezek alapján a 10 milliárd eurós elkülönítést a Kohéziós Alapból határozottan ellenezni kell, a 40 milliárd euró tekintetében pedig jelentős csökkentést kell elérni.

Mindemellett elfogadhatatlan a Bizottság felhatalmazása a projektek listájának szabad megváltoztatására, továbbá a három ágazat (közlekedés, energia, távközlés) centralizált irányítása.

10 A Bizottság összesen 50 milliárd eurós javaslata 287%-os növekedést jelentene.

11 A Bizottság tájékoztatása szerint a Kohéziós Alapból átutalt 10 milliárd eurós összegért a kohéziós támogatásra jogosult tagországok, a további 40 milliárd euró forrásért mind a 27 tagállam versenyezhetne.

12 Magyarország jelentősen alulreprezentált a projektek között, a 76 közlekedési projektből például mindössze kettőben vagyunk érintettek.

### A kohéziós politika

A kohéziós források teljes költségvetésére tett bizottsági javaslat a 2007–2013-as periódushoz képest 5,3%-kal alacsonyabb kerettel számol<sup>13</sup>. A kohéziós politika tehát egyértelműen az egyik olyan terület, amelynek kárára az Európai Bizottság finanszírozni javasolja a többletfeladatokat. A célkitűzések kohéziós borítékon belüli átrendeződése a Magyarországra jutó forrásallokációk nagyságát tovább csökkentheti, ugyanis leginkább a szegényebb régiók (a jelenlegi konvergencia célkitűzés) terhére következett be a források zsugorítása. Ez a kategória az előző időszakhoz képest közel 20%-os forrásvesztést szenvedne el a javaslat szerint, bár konvergencia régiókból is kevesebb lesz a mostani időszakhoz képest. Ezzel egy időben megkétszereződött az átmeneti régiókra fordított kiadások aránya, és növekedett a jelenleg versenyképességi célkitűzés alá eső régiókra jutó forrás. Ez az átrendeződés Magyarország számára elfogadhatatlan, mivel a jelenlegi konvergencia célkitűzés részaránya a kohéziós politikán belül jelentősen csökkenne.<sup>14</sup>

Az európai területi együttműködés célkitűzés forrásainak közel 1%-os aránybeli növelése elfogadható, ennél nagyobb emelés azonban nem szükséges. A célkitűzések tekintetében kedvező, hogy to-

vábbra is valamennyi régió számára elérhetőek lesznek a kohéziós források.

A legszegényebb régióktól való ráselemlés oka leginkább az új átmeneti kategória megjelenése. Mivel Magyarországnak nem lesz olyan régiója, amely ebbe a kategóriába tartozna, az országra jutó allokáció mértékét ez alapvetően ronthatja. Ezért az új átmeneti kategória kialakítása ilyen formában nem érdekünk. Az új kategória fő kedvezményezettjei leginkább a korábban csatlakozott tagállamok (EU15-ök).

Rendkívül kedvezőtlen, hogy a Bizottság a tagállami allokáció („capping”) mértékének radikális csökkentését javasolja (a tagállami GDP 2,5%-ában fixálná minden tagállam számára). Nem elfogadható, hogy az alacsonyabb plafonérték rögzítésének indoka a jelenlegi időszakban egyes tagállamok részéről tapasztalt alacsony abszorpció<sup>15</sup>. Amellett, hogy Magyarország a jelentős kohéziós forrásokban részesülő tagállamok között az abszorpció tekintetében elfogadhatóan teljesít, a javasolt megközelítés a fejlettségi szint alapján magasabb támogatásokat igénylő rászorulóktól a forrásokat a fejlettebb régiók felé irányítja, és nem segíti a hatékonyabb forrásfelhasználást, szélesíti a fejlettségbeli szakadékokat. A hazánkba érkező kohéziós források a Bizottság által javasolt „capping” esetén kb. 20%-kal csökkennének (a

13 2011-es árakon számolva az eddigi 354,8 milliárd eurós kerethez képest 2014–2020-ra 336 milliárd eurót különítene el a kohéziós politika területeire, amely kb. 5,3%-os csökkenést jelent.

14 Magyarország hat régiója továbbra is az 1. célkitűzés alá fog tartozni, míg a Közép-Magyarországi Régió a „fejlettebb régiók” kategóriájába fog esni.

15 A Bizottság egyes tagállamok (Románia, Bulgária) esetében jogosan hivatkozik arra, hogy eddig is alacsony abszorpciókat mutatókkal rendelkeztek, így nem tudnának több forrást felhasználni. Ugyanakkor több tagállam példája ellentmond ennek a logikának, pl. Csehország számára nem lesz effektív a „capping”, holott alacsony abszorpciókat mutatói vannak, és Szlovákia is sokkal több forráshoz juthat majd hozzá a következő időszakban (jóllehet szintén rosszak az abszorpció mutatói). Ezzel szemben a balti államok kifejezetten jó abszorpció mellett fajlagosan kevesebb támogatásra számíthatnak az alacsonyabb GDP-jük miatt.

GDP-adatok tavaszi felülvizsgálata miatt még nagyobb zsugorodás is elképzelhető). Magyarország alapvető érdeke, hogy mivel a „capping” módosítása nem reális, olyan biztonsági háló („*safety net*”) járjon a „capping” által leginkább érintett tagállamoknak, amely biztosítja számukra a mostani időszakban elérhető forrásmennyiséget<sup>16</sup>. A „capping”-re vonatkozó bizottsági javaslatnak (részben objektív okok, részben a Bizottság által használt GDP-prognózis miatt) ugyanis Magyarország a legnagyobb vesztese.

Egy olyan általános, tagállami szintű védőháló kialakítása lehet megalapozott, amelyet a legfejletlenebb tagállamokra alkalmaznának (olyan országok esetén, amelyek egy főre jutó GDP-je nem haladja meg a közösségi átlag egy bizonyos szintjét). Célszerű ezt a szintet úgy meghatározni, hogy a biztonsági háló a „capping” által szintén érintett balti tagállamok számára is biztosítsa a jelen időszakban általuk elérhető forrásokat. Mindennek során arra is tekintettel kell lenni, hogy mekkora az egyes opciók finanszírozási igénye, különösen azért, mert a kohéziós források főösszege még csökkenhet a tárgyalások során. A makrogazdasági előrejelzések felülvizsgálatát követően indokolt lesz átgondolni a *safety net*-konceptió adta lehetőségeket, mert a felülvizsgálat a balti országokat kedvezőbb, míg Magyarországot a jelenleginél is kedvezőtlenebb helyzetbe hozhatja. Bármilyen *safety net*-opciónak pótlólagos költségei vannak a kohéziós kiadások nagysága tekintetében. Reálisan azzal kell számolni, hogy egy ilyen megoldást akkor tudunk elfogadtatni, ha ezt

a növekményt valamelyik másik kiadási soron ellentételezzük. Szóba jöhet például a Bizottság szerint közel négyeszeresére bővülő infrastrukturális kiadások (CEF-előirányzat) megfelelő mértékű csökkentése.

A kohéziós források nagysága mellett jelentős hatással vannak a magyar pozícióra azok a látszólag technikai jellegű részletszabályok, amelyeket a kohéziós politika jövőbeli működési és forrás-felhasználási kereteit rögzítő jogszabály-csomag szabályoz majd. Egyes szabályok számottevően befolyásolják a Magyarország által elnyerhető források mértékét, ezért politikai szinten kell őket kezelni. A társfinanszírozási arányok és az elszámolhatósági szabályok kapcsán általános magyar érdek, hogy egyetlen olyan javaslat se kerüljön elfogadásra, amely a nemzeti költségvetésre nagyobb nyomást helyez. Így érdekünkben áll a mostani időszak társfinanszírozási arányainak fenntartása.

Továbbá, óriási a pénzügyi jelentősége annak, hogy a jelenlegi időszakhoz hasonlóan az áfa elszámolható költség maradjon. A Bizottság ezzel ellentétes javaslata nem elfogadható, annak ellenére sem, hogy az áfa finanszírozásával közvetlen transzfer valósul meg a közös és a tagállami költségvetés között. Ugyanakkor ennek hiányában drámaian csökken a társfinanszírozási képesség.

Magyarország érdeke a tagállami rugalmasság, az, hogy a tagállamok a saját fejlesztési igényeik szerint bonthassák meg a nemzeti borítékot a különböző alapok között, és ne legyen egységes minimumkorlát meghatározva az egyes ré-

16 A „capping” szintjének módosítása nem reális, mert a 2,5%-os érték kismértékű megemelése is azt eredményezné, hogy a kohéziós fejezet allokációja számottevően emelkedne, márpedig a nettó befizető tagállamok nem járulnának hozzá a kohéziós források növeléséhez.



giókatóriák vonatkozásában. A jogszabálytervezetek alapján általánosságban elmondható, hogy a Bizottság a következő programozási időszakban sokkal nagyobb hatáskört szánna magának, ezzel párhuzamosan csökkenne a tagállamok döntési kompetenciája, továbbá bővülne a tagállamokat sújtó szankcionálási lehetőségek köre. Ezt a megközelítést el kell utasítani.

A bizottsági jogszabálytervezet alapján a Kohéziós Alap kritériumai és feltételrendszere<sup>17</sup> többnyire változatlanul maradnak, ami Magyarország számára elfogadható, viszont a 10 milliárd eurós transzfer a CEF céljaira ellentétes az érdekeinkkel. Ráadásul, a Kohéziós Alap ezen 10 milliárd eurója kezdetben beleszámít a tagállami kohéziós borítékokba, amire a „capping” vonatkozik, később mégis kikerül onnan, és a CEF forrásait növeli. Ez egyértelműen hátrányos olyan tagállamok (pl. Magyarország) számára, amelyek esetén a „capping” effektív lesz, azaz ténylegesen korlátozza az elnyerhető kohéziós források nagyságát.

Szintén a rugalmassággal összefüggésben, Magyarország számára elfogadhatatlan és teljesíthetetlen, hogy az Európai Szociális Alap (ESZA) forrásainak felhasználására kötelező arányt írnanak elő. Különösen Közép-Magyarország (mint fejlettebb régió) vonatkozásában, ahol ez 52%-ra rúgna.

A politika hatékonyságának növelése érdekében a forrásokat korlátozott számú, az Európa 2020 stratégiához kötött prioritás mentén kellene elkölteni. Célszerű a tematikus koncentráció tagállami szempontokat figyelembe vevő lazítása

mind az ESZA, mind az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) tekintetében. Nem támogatható az ESZA- és az ERFA-rendelet tematikus koncentrációt szűkítő szabályozása sem a fejlett, sem a konvergencia régiók esetében.

Kiemelt kérdésként merül fel, hogy a régióon belül nagy fejlettségbeli különbséggel jellemezhető fővárosi régiók – mint a várhatóan a „fejlettebb régiók” kategóriába kerülő Közép-Magyarországi Régió (KMR)<sup>18</sup> – problémájára a Bizottság semmiféle különleges elbánást nem javasol. Amennyiben nem tudunk kiharcolni valamilyen speciális megközelítést, akkor a mintegy 3 millió lakost érintő régió maximum pár száz millió euró forráshoz jutna hét évre vetítve. További probléma, hogy az e régiókatóriához kapcsolódó támogatásintenzitás minimális, valamint a források felhasználási köre (a tematikus koncentráció keretében kialakítandó ERFA- és ESZA-kötöttségek miatt) is korlátozott lesz. Az ESZA-ra vonatkozó kötelező 52%-os részarány a KMR-ben szintén jelentősen korlátozná a források felhasználási körét, illetőleg az országos szintű programok (pl. kkv-támogatás, közigazgatás fejlesztése, oktatástámogatás stb.) esetében is komoly akadályt jelenthet, amennyiben valamilyen speciális rugalmassági eszközt nem lehet kialakítani.

A kohéziós jogszabálytervezetek alapján az eltérő besorolású régiók allokációi közti átcsoportosításra csakis indokolt esetben, egy vagy több tematikus célkitűzéshez kapcsolódóan, legfeljebb 2% erejéig lenne lehetőség. Magyarország érdeke, hogy ez az érték magasabb, leg-

17 A Kohéziós Alap továbbra is a kohéziós politika forrásainak mintegy egyharmadát képviselné, és azon tagállamok részére lenne elérhető, amelyek GNI-ja az EU-s átlag 90% alatt marad.

18 A Közép-Magyarországi Régió fejlettségi szintje jelenleg kb. a közösségi átlag-GDP 108%-a.

alább 5%-os legyen, ezáltal ugyanis biztosítva lenne, hogy a KMR alacsonyabb fejlettségű részei is megfelelő mértékű finanszírozáshoz jussanak. A megnövelt rugalmasság fontos kiegészítő feltétele ugyanakkor, hogy az alapok részaránya-ira, a tematikus koncentráció mértékére, valamint az 50%-os hazai társfinanszírozásra vonatkozó követelményeket párhuzamosan gyengíteni tudjuk.

A Bizottság a politika végrehajtási kereteit számos ponton javasolja módosítani annak érdekében, hogy a források felhasználása hatékonyabb és eredményesebb legyen. A közösségi szintű stratégiai dimenzió erősítése egy közös stratégiai keret kialakításával üdvözlendő, hiszen az egy átfogó beruházási stratégiát biztosítana az összes megosztott irányítással működő alap számára (strukturális alapok, Kohéziós Alap, Európai Halászati Alap, illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap). A közös stratégiai keret tartalma alapvetően befolyásolja majd a tagállamok, így Magyarország forrás-felhasználási lehetőségeit. A Bizottság által kommunikált információk alapján azonban nem tisztázott a dokumentum státusa. Magyarország érdeke, hogy ez ne egy bizottsági közlemény, hanem a tagállamok jóváhagyásához kötött tanácsi dokumentum formájában kerüljön rögzítésre.

Szintén a végrehajtás új eleme lenne a Bizottság és a tagállam között létrehozott ún. partnerségi szerződés, melynek jogi státusa jelenleg is vitatott, és melynek formai és tartalmi elemei majd csak az ágazati jogszabályok tárgyalása során kerülhetnek tisztázásra.

Alapfeltételnek kell lennie, hogy a kondicionalitások a tagállam és a Bizottság közös egyetértése alapján jöjjenek létre, annak érdekében, hogy mind az

uniós célokkal, mind a helyi fejlesztési igényekkel összhangban legyenek. Az *ex ante* kondicionalitásoknak – amennyiben ilyen eszköz kialakításra kerül – közvetlenül kell szolgálniuk a kohéziós politika eredményességét, és elengedhetetlen, hogy teljesítésük objektíve értékelhető legyen. Nem megengedhető, hogy ez az eszköz korlátozza a programok időbeni indíthatóságát.

A makrogazdasági kondicionalitás kiterjesztése a Kohéziós Alapon túlmutató tételekre (strukturális alapok, vidékfejlesztés, halászati alap) alapvetően aggályos, mert önkormányzatokat, vállalkozásokat, magánszemélyeket büntetne a központi kormányzat nem megfelelő gazdaságpolitikai intézkedései miatt; a kohéziós politikát tőle teljesen független tényezők miatt szankcionálná; ráadásul nem biztosítható az egyenlő elbánás, miután a különböző tagállamok különböző mértékben kedvezményezettjei e forrásoknak. Elengedhetetlen, hogy a szankció mértékét maximalizálják egy GDP-arányos felső határral. Továbbá elfogadhatatlan a szankciók kiterjesztése a kötelezettségvállalásokon túl a kifizetési előirányzatokra.

Nem elfogadható a Bizottság azon javaslatára, miszerint a teljes tagállami allokáció 5%-át egy kötelezően felállítandó, tagállami szintű ún. teljesítménytartalékba különítené el, majd ezt az *ex post* teljesítményalapú értékelés keretében osztaná fel az Európa 2020 stratégiához kötött céljaik tekintetében jól teljesítő programok között. A javaslat az ütemezés, továbbá a megfelelő módszertan és a Bizottság kapacitásbeli hiányossága miatt nem lenne alkalmas a programok előrehaladásának objektív mérésére, így az várhatóan csak abszorpciók alapon történhetne.

**2. fejezet: Fenntartható növekedés:  
természeti erőforrások***A közös agrárpolitikai közvetlen kifizetések*

A KAP jelenlegi kétpilléres szerkezetben történő fennmaradása magyar szempontból támogatandó.

Aggályos viszont, hogy a KAP főösszege, különösen a közvetlen kifizetések nagysága csökkenjen. Magyarország a KAP egyik nagy kedvezményezettje, így prioritás a közvetlen kifizetések nagysága. A pénzek nominálértéken történő javasolt befagyasztása az a minimális szint, amelynél kevesebb agrártámogatás nem elfogadható.

A Bizottság javaslatot tesz a közvetlen kifizetések tagállamok közti igazságosabb elosztására (a hektár alapon számított EU-átlag 90%-a alatti tagállamok kismértékű felzárkóztatása történne meg az átlag feletti forrásainak csökkentése révén). Ez az elképzelés az előzetes számítások alapján nem változtatná meg Magyarország helyzetét, mert mi a támogatási szint tekintetében nagyon közel állunk az EU-átlaghoz. Ezért magyar szempontból az az elsődleges, hogy a közvetlen kifizetésekre jutó összegek ne csökkenjenek.

Az első pillér zöldítésére vonatkozó javaslat<sup>19</sup> nehezíti és költségesebbé teszi a források lehívását. A környezetvédelmi szempontok iránya alapvetően egybeesik a magyar agrár-vidékpolitikai törekvésekkel, a szakmai és a technikai részleteket ugyanakkor tisztázni és pontosítani szükséges. A területi adottságoktól függően tagállamonként eltérőek a zöldítés kritériumainak betartásához kapcsolódó költségek, ennek tükrében érdekünk, hogy az eltérő költségek ne hozzák versenyhát-

rányba a magyar termelőket. Célkitűzés, hogy a zöldítés során megjelenő új feltételek kezelhető mértékűek maradjanak. A Bizottság hatásvizsgálatai is azt mutatják, hogy ez Európa-szerte pluszköltséget jelent a termelőknek, különösen vonatkozik ez Magyarországra, ahol a Bizottság adatai szerint a termelők 87%-ára ró pluszterhet az ilyen mértékű zöldítés. A javasolt feltételek bevezetése megnehezítené a források lehívását, valamint fokozott ellenőrzést tenne szükségessé, amely tagállami szinten többletköltséget és megnövekedett adminisztrációs kötelezettséget vonna maga után. Ezért a tárgyalások során az egyszerűsítés fokozott érvényesítésére kell törekednünk.

A támogatási felső határ bevezetésére („capping”) vonatkozó bizottsági javaslat megítélése jelentősen függ attól, hogy hol húzódná a felső határ. A 2011. október 12-én bemutatott tervezet szerint sávós, progresszív „capping” valósulna meg akként, hogy a munkabér és az azt terhelő járulékok levonhatók lennének a közvetlen támogatásokból. Az Agrárgazdasági Kutatóintézet előzetes kalkulációi szerint az így alkalmazott támogatási felső határ a Bizottság által prognosztizálnál valamivel nagyobb hatást gyakorolna a magyar gazdaságokra. A „capping” következtében nagyságrendileg 10 millió euró kerülne elvonásra az első pillérből, összesen 181 gazdálkodótól, bár az így „levágott” pénzek az adott tagállamban maradnak, és a második pillérben innovációs célokra felhasználhatók hazai társfinanszírozás szükséglete nélkül. Érdekünk, hogy az átkerült összeg rugalmasabban, egyéb vidékfejlesztési célra is felhasználható legyen, de szintén társfinanszírozás nélkül.

<sup>19</sup> A Bizottság javaslata alapján a közvetlen kifizetések 30%-át csak azok a termelők kapják meg, akiknek termelési módja megfelel az előre meghatározott környezetvédelmi szempontoknak.

### Vidékfejlesztés

A bizottsági javaslat egyértelmű utalást tesz a reálértéken befagyasztott vidékfejlesztési források átrendezésére. A vidékfejlesztési források tagállamok közötti elosztásánál a Bizottság a múltbeli teljesítmény mellett a vidékfejlesztési politika célkitűzéseivel kapcsolódó objektív kritériumokat<sup>20</sup> is figyelembe vesz. Kérdéses, hogy ezen átrendezés Magyarország KAP-on belüli relatív pozícióját hogyan érintené. Jelenlegi információk alapján úgy tűnik, hogy a Bizottság a vidékfejlesztési forrásokat úgy osztaná újra, hogy a tagállamok második pilléren keresztül kapott forrásai legfeljebb +/-10%-kal változzanak. Komoly probléma, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakban hazánkra jutó vidékfejlesztési forrás nagyságát egyelőre nem ismerjük.

A tárgyalások során mindenképpen törekedni kell arra, hogy az objektív kritériumok alkalmazásával történő újraelosztás Magyarországot – a közös agrárpolitika egészét tekintve – ne érje hátrányosan, és a vidékfejlesztési források a jelenlegi szinten maradjanak.<sup>21</sup> El kell utasítani minden olyan kezdeményezést, amely a relatív fejlettebb tagállamok első pilléres veszteségeit a vidékfejlesztésben próbálja meg kompenzálni.

A vidékfejlesztési alapok esetében is érvényes a kötelező teljesítménytartalékra vonatkozó fenntartás, hasonlóan a kohéziós politikához.

### Halászat

A halászat kapcsán Magyarország számára az akvakultúra fejlesztése számít pri-

oritásnak. Az új alap négy tengelye közül hazánk az intelligens és környezetbarát akvakultúrát, valamint a fenntartható és inkluzív területfejlesztést célzó tengelyek keretében részesülhetne közösségi forrásból. Magyarország célja a tárgyalások során az, hogy az akvakultúra külön pillérként való megjelenítésével az új alap hangsúlyosabban támogassa az ágazathoz kapcsolódó intézkedéseket.

### Klímapolitika, környezetvédelem

A környezetvédelmi és klímapolitikai célok direkt támogatása alapvetően a kohéziós politikába integrálva („*mainstreaming*”) jelenik meg. A 2. fejezetben a LIFE+ keretében ennél szerényebb összegek állnak rendelkezésre. Ez azonban célzottan és kizárólag a környezetvédelem, a természetvédelem és a biológiai sokféleség megőrzése kapcsán adódó feladatokat támogatja, valamint hozzájárul az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és annak megelőzését célzó intézkedések hatékonyságának növeléséhez.

A LIFE+ költségvetésének megítélése szintén a KAP és a kohéziós politika forrásainak mértékétől függ, fontos emellett, hogy javuljanak a társfinanszírozási feltételek és az elosztási mechanizmus, illetve növekedjen a tagállami kompetencia.

### 3. fejezet: Biztonság és uniós polgárság

Ebben a fejezetben előre nem allokált, központi kezelésű, viszonylag kis költségvetésű, de fontos programok vannak összegyűjtve. Esetükben is igaz az,

<sup>20</sup> Objektív kritériumok: mezőgazdasági terület, munkaerő produktivitása, Natura 2000 terület, természeti hátránnyal érintett területek, erdő terület, állandó legelő terület, vidéki lakosság, GDP.

<sup>21</sup> A vidékfejlesztési források átrendeződése azon tagállamok számára lehet hátrányos, amelyek a jelenlegi időszakban az átlagnál magasabb szinten részesednek a 2. pillérből, míg az átrendezéssel valószínűleg azok a tagállamok járhatnak jól, amelyeket a közvetlen kifizetések átrendezése hátrányosan érint.

hogyan a finanszírozás mértékét akkor lehet megítélni, ha a kohéziós és az agrárpénzek nagyságát ismerjük.

Magyarország számára a *Menekültügyi és Migrációs Alap* az eddig nyilvánosságra hozott fő irányelvek tekintetében egyértelműen előnyös. A többéves programozás várhatóan jelentősen csökkenti a szereplők adminisztratív terheit. A *Belbiztonsági Alap* valamennyi területet lefedő, egységes alap lesz. Az *IT-rendszerek (SIS II, VIS)* a belső határok nélküli európai térség biztonsága szempontjából kulcsfontosságú.

Az *Igazságügyi programok* és a *Jog és állampolgárság* esetében üdvözlendő a Bizottság által javasolt egyszerűsítés, mely szerint a jobb strukturáltság, a költséghatékony menedzsment érdekében az igazságügyet és az esélyegyenlőség területét lefedő hat jogalap helyett csupán két jogi eszköz lesz.

A *polgári védelem* megnövekedett feladatokkal szembesül. Az *Európa a polgárokért* alap magyar tapasztalatai kifejezetten kedvezőek. Az *élelmiszerbiztonság* kapcsán Magyarországnak érdekében áll, hogy uniós szinten megfelelő források álljanak rendelkezésre az élelmiszerbiztonsággal összefüggő rendszerek fenntartására és működtetésére, beleértve a hatósági rendszereket, valamint az olyan – adott esetben kárenyhítési célzatú – vészhelyzeti mechanizmusokat is, amelyek a piaci szereplők által elszenvedett veszteségeket mérsékelni képesek. Helyes a *népegészségügyi program* azon megközelítése, amely az egészséget/egészségügyet az átfogó társadalmi-gazdasági összefüggésekbe helyezve, a növekedésben, az Európa 2020 stratégia megvalósításában játszott szerepét hangsúlyozva jeleníti meg. A *fogyasztóvédelem* területén nem jelenik meg speciális magyar érdek. 2014-től új program indul *Kreatív*

*Európa* néven, mely három ágra oszlik. A költségvetés vonatkozásában a tervezett, egyes területekre eső arányok (média: 55%-os, kultúra: 30%, kulturális-kreatív ág: 15%-os részarány) megfelelőek.

#### 4. fejezet: Globális Európa

A 4. fejezet összköltségvetésének emelését sokan támadják. Magyar szempontból itt is a kohéziós és az agrárforrások mértékével történő összevetést kell elvégezni.

Támogatható a Bizottság szerkezeti javaslata, mely lényegében nem változtatja meg a külkapcsolati eszközök 2003-ban kialakított struktúráját.

A külkapcsolati eszközök közül számunkra a legfontosabb az *előcsatlakozási eszköz (Instrument for Pre-Accession, IPA)*. Magyarországnak szintén érdeke, hogy a *szomszédságpolitika* végrehajtását szolgáló eszköz (*European Neighbourhood Instrument, ENI*) kellő finanszírozáshoz jusson, de ennek kapcsán lényeges a keleti dimenzió megfelelő mértékű forrásellátottsága.

Fontos, hogy a külkapcsolati eszközök esetében a támogatásoknál fokozottan vegyenek figyelembe olyan szempontokat, mint a környezeti fenntarthatóság és az emberi jogok védelme (kondicionalitás), illetve az együttműködést az Unióval biztonsági kérdésekben.

#### 5. fejezet: Igazgatás

Jó irányba tett lépés az adminisztrációs költségek befagyasztása, ami az automatikusan növekvő nyugdíjkifizetések miatt az egyéb működési területeken megtakarításra kényszeríti az uniós intézményeket. A költségvetés főösszegének csökkentése esetén itt további megtakarításokat lehet elérni.

## MFF-en kívüli tételek

Az MFF-en kívüli tételek bővülnének a jelenlegi periódushoz képest. Komoly vita van a tekintetben, hogy ezek közül többnek a kereten belül kellene-e szerepelnie. Miután a keret főösszege bizonyosan nem fog nőni, egyes tételek beemelése implicit megtakarítással járna más fejezetek esetében. Ezért magyar szempontból a Bizottság által javasolt külső tételek kívül tartását indokolt képviselni.

Az „*Emergency Aid Reserve*” tartalékna a migrációs kihívások kezelésére irányuló felhasználása támogatható, a mérték kérdéses.

Magyarország a 2007-ben létrejött *Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA)* forrásaiból még nem tudott igénybe venni támogatást. Emellett – az alap strukturális alapoknál kedvezőtlenebb társfinanszírozási feltételei és egyéb kritériumrendszere miatt – az alap éves keretét a tagállamok messze nem használták ki. Így egyet kell érteni az alap keretének csökkentésével. Többen felvetették az alap megszüntetését, ez se lenne számunkra probléma.

Az *Európai Szolidaritási Alap* fontos eszköz, Magyarország számára alapvetően az időben elnyúló árvizek és a belvízi helyzet vagy az aszály okozhatják a legsúlyosabb problémákat, ezek kezelésére az alpból elegendő forrás áll rendelkezésre.

Lényeges, hogy nagyobb rugalmasság jellemezze az MFF-et, de a *Flexibilitási Eszköz* éves keretének 500 millió euróra történő növelése túlzás. Támogatandó, hogy a Flexibilitási Eszköz esetében a felhasználatlan keretek továbbvitelének lehetősége két évről (n+2) három évre nőjön (n+3).

A Bizottság szerint szükség van egy, az európai méreteket öltő válsághelyzetek kezelését célzó pénzügyi eszközre, amely

adott esetben megfelelő segítséget nyújthat a tagországok termelőinek. Ezért a *mezőgazdasági válsághelyzetek kezelését célzó rugalmassági eszköz* támogatható.

Egyet kell értenünk a *Nemzetközi Kísérleti Termonukleáris Reaktor (International Thermonuclear Experimental Reactor, ITER)* költségvetésen kívüli finanszírozásával a projekt finanszírozásának nehézségei miatt. Az állandóan jelentkező pótlólagos finanszírozási igények kielégítése az EU éves költségvetésében folyamatosan problémát jelent. Kiemelt kérdésként merül fel, hogy a tagállamok között milyen kulcs alapján oszlanak meg a költségek. Ebben a tekintetben további vizsgálatot igényel, hogy a GNI-alapú költségmegosztás mellett milyen más finanszírozási módok vethetők fel.

Az *Európai Földmegfigyelési Program (Global Monitoring for Environment and Security, GMES)* a fent említett költségvetési szempontból MFF-en kívüli tételként kell, hogy szerepeljen.

Az *Európai Fejlesztési Alap (European Development Fund, EDF)* kapcsán a Bizottság javaslata megfelelő, mert a Magyarország számára fiskális szempontból továbbra is kedvezőbb megoldásra, annak költségvetésen kívül tartására tesz javaslatot. A konkrét mértékét és a befizetési kulcsot illetően – a 4. fejezethez hasonlóan – az agrár- és kohéziós források mértékének függvényében lehet állást foglalni.

A részletek ismeretének hiányában általában nem támogatható a Bizottság által felvetett, a költségvetésen kívül szereplő *klíma és biodiverzitási* alap létrehozása. Egy ilyen alappal kapcsolatban mindenképp további részletek tisztázására van szükség, elsősorban a tagállami szerepvállalás mértékének, az alap céljának meghatározását illetően.

## A következő többéves pénzügyi keret tárgyalásainak menete

*Az európai uniós döntéshozatal igen komplex és nagyon hosszadalmas folyamat, amely rengeteg intézmény és szereplő szorosan összehangolt munkáját követeli meg. Nagyon ritkán beszélhetünk egy személy vagy egy tagállam sikeréről egy-egy jogszabály elfogadása kapcsán, hiszen minden érintett tudja, hogy több intézmény közös munkája hozhat csak ilyen gyümölcsöt. Az MFF<sup>1</sup>-tárgyalásoknak ezt a folyamatjellegét szeretném megvilágítani, ahol ugyanolyan fontos az előkészítő időszak szinte láthatatlan munkája, mint az, hogy adott esetben kik ütik rá a végső pecsétet a megállapodásra. Természetesen az Unió életében kiemelt jelentőséggel bír a hétéves költségvetés tárgyalása, de talán éppen ezen a témán keresztül válik még jobban láthatóvá az európai integráció lényege: a kompromisszum. Hiszen itt mégiscsak pénzről van szó, tagállami és intézményi költségvetésekről, részletekben az egyes szakpolitikák, de összességében az egész Európai Uniónak nevezett projekt, lényegében mindannyiunk következő 7 évről. Ennek a folyamatnak a végén minden érintett tagállamnak és intézménynek végeredményben egyet kell majd értenie azzal a kompromisszummal, amely alapvetően meghatározza majd ezt a következő 7 évet. Nagyon sok minden történik azonban még addig, mire elérünk a hón áhitott végső megállapodásig.*

### Előkészületek: a magyar elnökség (2011. I. félév)

Amikor az MFF-tárgyalások menetéről beszélünk, nem mehetünk el szó nélkül a magyar elnökség időszaka mellett. Egyrészt a Bizottság egyes szakmai főigazgatóságain belül ekkor már gőzerővel zajlott az egyes szakterületek 2014 és 2020 közötti időszakára vonatkozó tervezés, másrészt a magyar elnökségi felkészülés idején nagyon sokáig úgy tűnt, hogy a magyar elnökségnek komoly szerepe lesz a folyamatban. A 2007–2013-as pénzügyi perspektíva tárgyalásának hosszából arra lehetett következtetni, hogy a Bizottság 2011

tavasán fogja betervezni javaslatát, elegendő időt hagyva a pénzügyi keret és a szektorális jogszabályjavaslatok tárgyalására. A Bizottság azonban már 2010 közepétől kezdve küldött olyan jelzéseket a felkészülő magyar elnökségnek, hogy csak a magyar elnökségi félév legvégén tud majd előállni javaslataival, így a tanácsi vita csak a lengyel elnökség alatt indulhat el.

Azonban már az Európai Tanács 2010. októberi ülésének következtetéseibe – nagyon erős brit nyomásra – bekerült egy bekezdés arról, hogy a következő pénzügyi keretnek tükröznie kell a tagállamok fenntartható költségvetési hiány és államadósság irányába tett konszolidációs törekvéseit.<sup>2</sup>

\* A szerző a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának munkatársa.

1 Multiannual Financial Framework, többéves pénzügyi keret.

2 EUCO 25/1/10 REV 1 CO EUR 18 CONCL 4 EUROPEAN COUNCIL 28-29 OCTOBER 2010 CONCLUSIONS

Ez természetesen egyértelműen a nettó befizető tagállamok „top-down” megközelítését tükrözi, miszerint először a költségvetés<sup>3</sup> főösszegét kell meghatározni, csak ezután lehet eldönteni, hogy milyen célra, melyik politikára mennyi pénzt költünk. Az Európai Tanács 2010. decemberi ülésén elfogadott következtetés<sup>3</sup> felhívta a Bizottságot, hogy 2011 júniusáig terjessze be javaslatát a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozóan.

Itt kell megemlékeznünk arról, hogy a 2007–2013-as pénzügyi keret vitája is a hat nettó befizető tagállam (Svédország, Hollandia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Németország és Ausztria) állam- és kormányfőjének levelével indult<sup>4</sup>, amelyben kimondták, hogy a költségvetés nagyságát az Unió jövedelmének 1%-ában kívánják maximálni. Az 1%-os plafon egyben azt jelentette, hogy a korábbi időszakhoz képest reálértékben csökkenjenek a kiadások. Ez a tény erősen rányomta a bélyegét a tárgyalásokra, és alapvetően meghatározta a vita folyamatát. Mindezek után a magyar elnökség legfontosabb feladata az volt, hogy egyrészt elkerülje az előző keret vitáindításához hasonló determinációkat, illetve hogy a Tanácson belül konszenzust hozzon létre az Európai Parlament (EP) MFF-tárgyalásokba történő bevonásának módjáról.

Ez utóbbira azért volt szükség, mert a Lisszaboni Szerződés életbelépésével az Európai Parlament az eddigieknél is erősebb jogosítványokkal rendelkezik a többéves pénzügyi keret elfogadásában.

A Lisszaboni Szerződés előtt a Bizottság javaslatát, a Tanácsban egyhangúsággal megszülető kompromisszumos megoldást az Európai Parlament időben és mélységben is korlátozott módosításaival egyetemben foglalták Intézményközi Megállapodásba az ún. költségvetési döntéshozatali eljárás során. Ez az Intézményközi Megállapodás azonban nem volt elsődleges, kötelező erejű jogi aktus.

A Lisszaboni Szerződés<sup>5</sup> viszont már kimondja, hogy a többéves pénzügyi keret egy rendelet formájában ölt testet, amelyet különleges eljárás keretében kell elfogadni. A Tanács egyhangúlag határoz az Európai Parlament egyetértését követően. Az Európai Parlament elveszíti továbbá azon jogát, hogy egyoldalúan felmondja az intézményközi megállapodást, vagyis már a költségvetési keret kialakításakor sokkal erősebben fog törekedni érdekei érvényesítésére. Tehát nyilvánvalóvá vált, hogy a megnövekedett hatáskörből kifolyólag, a tárgyalások sikeres lezárása miatt a Tanácsnak is érdeke, hogy az Európai Parlament minél teljesebb képet kaphasson a Tanácsban zajló vitákról. Fontos előzmény volt továbbá, hogy a 2011. évi költségvetés tárgyalásakor hosszas vita után csak akkor sikerült megegyezést elérni a Tanács és az Európai Parlament között, amikor a belga elnökség a tagállamok nevében ígéretet tett arra, hogy a Tanács megfelelő mértékben bevonja majd a Parlamentet a következő MFF-ről folytatott tárgyalásokba.

Egy nagyjából egy hónapos tanácsi vitát követően, 2011. június 6-án *Orbán*

3 EUCO 30/1/10 REV 1 CO EUR 21 CONCL 5 EUROPEAN COUNCIL 16-17. DECEMBER 2010 CONCLUSIONS

4 Ld. bővebben Szlankó Bálint: *Az elnök, a képviselő és a diplomata – Történetek az új Európai Unióból* (2007)

5 EUMSZ 312. cikk



Viktor a magyar elnökség, valamint a következő lengyel–dán–ciprusi elnökségi trió nevében levelet írt *Jerzy Buzek*-nek, az Európai Parlament elnökének. Ebben az MFF-tárgyalások sikeres folytatása érdekében nyitott és konstruktív hozzáállás mellett tett hitet. Az Európai Tanács ülései kapcsán már eddig is gyakorlat volt az Európai Parlament elnökének meghívása, ahol az ülés elején állandó napirendi pontként szólhat az állam- és kormányfőkhöz. Továbbá az Általános Ügyek Tanácsának minden olyan ülése előtt, ahol az MFF napirenden van, az EP küldöttsége véleményt cserélhet az elnökségi trióval, majd az ülés után az elnökség tájékoztatja a küldöttséget a tanácsülésen történtekről. Ezenfelül az aktuális elnökség minden, az Általános Ügyek Tanácsára benyújtott dokumentumot az EP rendelkezésére bocsát. Az EP nagyon pozitívan fogadta a magyar elnökség által kínált megoldást.

Szintén az előkészületekhez tartozik, hogy az Európai Parlament 2011 júniusában fogadott el egy jelentést a következő MFF-fel kapcsolatban, amelyet egy külön bizottság (az ún. SURE<sup>6</sup>) készített elő. Ezzel az időben kiadott, komplex állásfoglalással szerették volna már jó előre orientálni és felkészíteni a Bizottságot és a Tanácsot is a közös döntéshozatal során képviselt álláspontra.

Így érkezünk el a magyar elnökségi félév utolsó napjaihoz, amikor is 2011. június 29-én az Európai Bizottság hosszas előkészítés, valamint szakmai és politikai mérlegelés után nyilvánosságra hozta javaslatát.

## A lengyel elnökség időszaka (2011. II. félév)

A lengyel elnökség már július első hetében elindította a bizottsági javaslatcsoomag szakértői szintű feldolgozását. A szakértői szintű munka az „Elnökség barátai” (*Friends of the Presidency*) elnevezésű tanácsi munkacsoportban folyt. Az ülések ugyanolyan forgatókönyv alapján zajlottak: a Bizottság vitaindító előadást tartott, amelynek keretében bemutatta az adott szakpolitika múltját, valamint a 2014–2020-as évekre javasolt változtatásokat, ezután a tagállamok tisztázó jellegű kérdéseket tehettek fel, amelynek célja a Bizottság gondolkodásának megismerése, az alkalmazott munkamódszer tisztázása volt. A kohézió és a közös agrárpolitika (KAP) témájában került sor olyan külön szemináriumra, ahol a tagállamok megismerkedhettek a Bizottság rendkívül bonyolult számítási módszereivel, illetve a számításokat megalapozó adatokkal.

A Bizottság eközben a félév során egymás után folyamatosan hozta nyilvánosságra az egyes szakterületeken a 2014–2020-as évekre vonatkozó jogszabályjavaslatokat. A több tucat javaslat tanácsi vitája szakértői szinten az illetékes tanácsi munkacsoportokban kezdődött meg. A vita során az elnökség feladata érvényesíteni azt az elvet, hogy míg ezen jogszabályok szakmai, szabályozási vitája az ágazati munkacsoportok és tanácsi formációk feladata, addig a pénzügyi vonatkozásokról kizárólag a Friends of the Presidency–Coreper II.–Általános Ügyek Tanácsa vonalon lehet tárgyalni. Az MFF-tárgyalások másik leg-

6 "Special Committee on Policy Challenges and Budgetary Resources for a Sustainable European Union after 2013"

fontosabb elve („semmiről sincs megállapodás, amíg mindenről meg nem állapodtunk”) ebben a szakaszban még nem kap kiemelt szerepet, mivel sem az MFF-javaslat, sem a szektorális jogszabályok tárgyalása nem tart olyan előrehaladott állapotban, hogy megegyezésről lehetne beszélni.

Természetesen a jogszabályjavaslatok kapcsán az Európai Parlament is megkezdte a vitát, kijelölve az illetékes bizottságot és jelentéstevőket, elindult a tervezetek feldolgozása. Az Európai Parlament illetékes képviselői a félév során világossá tették, hogy a saját források reformjának kérdését – amely mint alapvetően adózási kérdés a tagállamok kizárólagos hatásköre, az EP-nek semmilyen beleszólási joga sincs – politikailag összekötik az MFF-javaslat, valamint a szektorális jogszabályjavaslatok vitájával. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy amennyiben nem történik előrelépés a saját források kérdésében, akkor az EP blokkolni fogja a többi javaslatot. Ma még nehezen megítélhető, hogy milyen hatása lesz ennek a tárgyalásokra, mindenesetre világosan jelzi, hogy az Európai Parlament ambíciószintje folyamatosan nő, ez pedig nem fogja megkönnyíteni a megegyezést.

Az MFF témájában az Állandó Képviselők Bizottságának (Coreper II.) ülései a lengyel elnökség alatt az Általános Ügyek Tanácsának előkészítésére szorítkoztak. Ez alól egy kivétel adódott, amikor 2011. szeptember 25-én egy elnökségi kérdőív alapján általános, orientációs jellegű politikai vitát folytattak a nagykövetelek az MFF-javaslatról.

Miniszteri szinten első alkalommal az Általános Ügyek Tanácsának 2011. július 18-ai ülésén került szóba az MFF, ekkor a Bizottság képviselői mutatták be a javaslatot, azonban a lengyel elnökség kérésére a

miniszterek nem folytattak vitát, csak a tíz nappal később, Sopotban rendezett informális ülésen. Itt kaptak tehát először lehetőséget a miniszterek arra, hogy elmondják első, politikai véleményüket a javaslat-csomagról. Az ülésen Magyarország volt a legkritikusabb a bizottsági javaslattal szemben, a tagállamok többsége az MFF szempontjából marginális, egyéni, nemzeti problémák hangsúlyozására használta fel a lehetőséget.

A 2011. szeptember 12-ei Általános Ügyek Tanácsának napirendjén már konkrét kérdések szerepeltek, úgymint az MFF hossza, szerkezete, valamint a Bizottság által javasolt rugalmassági eszközök. A miniszterek egyhangúan támogatták a Bizottság elképzelését a 7 évre szóló költségvetési keret kapcsán. A költségvetés szerkezetét és a rugalmassági eszközöket illetően már jóval megosztottabbak voltak a miniszterek, ezekben a kérdésekben nem sikerült konszenzust kialakítani.

2011. október 11-ei ülésükön a miniszterek lefolytatták az első politikai vitát a Bizottság által öt nappal korábban nyilvánosságra hozott kohéziós politikai jogszabálycsomagról. Az ülésen a visegrádi együttműködés országai (Csehország, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia) közös álláspontot ismertettek, illetve ekkor került bemutatásra a balti államok (Észtország, Lettország és Litvánia), valamint Magyarország miniszterelnökének közös levele, amelyben a Bizottság által a kohéziós politika kapcsán javasolt egységes, a tagállami GDP 2,5%-ában meghatározott támogatási felső határ (*capping*), valamint a kohéziós politika költségvetésének csökkenése ellen foglaltak állást.

2011. október 20–21-én került megrendezésre Brüsszelben az a magas szintű politikai konferencia, amely a lengyel

elnökségi félév legfontosabb politikai eseményének tekinthető az MFF kapcsán. A konferenciára meghívást kaptak a Bizottság, a tagállami kormányok, az Európai Parlament, a nemzeti parlamentek, valamint a civil és a tudományos szféra képviselői is. Hazánkat *Győri Enikő*, a Külügyminisztérium európai ügyekért felelős államtitkára, *Nógrádi Zoltán* (Fidesz) és *Mile Lajos* (LMP) országgyűlési képviselők, az MFF hazai riportőrei, valamint *Surján László* EP-képviselő (Fidesz, EPP – azóta az EP egyik alelnökének választották) képviselte, jelen volt továbbá *Fazakas Szabolcs*, az Európai Számvevőszék magyar tagja (a Számvevőszék MFF-jelentéstevője) is. A konferencián a kötött menetrend miatt nem alakult ki érdemi vita a résztvevők között, de arra jó alkalom volt, hogy a döntéshozók a lehető legtöbb érintett véleményét megismerjék. Az Európai Parlament képviselői kiálltak amellett, hogy a kiadási szintet legalább 5%-kal szükséges emelni (a 2013-as szinthez képest) annak érdekében, hogy teljesíthetők legyenek az Európa 2020 stratégia célkitűzései. Egyes nemzetállami képviselők (Svédország, Egyesült Királyság) azonban újra a megszorítások szükségességét hangoztatták.

Az Általános Ügyek Tanácsának következő, november 15-ei ülésén a miniszterek megvitatták az MFF kohéziós politika, az új infrastrukturális alap (*Connecting Europe Facility*) és a közös agrárpolitika legfőbb kérdéseit. A tagállamok az ülés során gyakorlatilag megismételték korábbi üléseken már ismertett álláspontjaikat. A tagállami hozzászólások nagyon szerteágazóak voltak, igen élesen elvált egymástól „A kohézió barátai” által képviselt és a nettó befizetői szemlélet. Míg előbbieket azt hangoz-

tatták, hogy erős kohéziós politikára és egy megreformált, de erős KAP-ra van szükség, addig utóbbiak abból indultak ki, hogy a költségvetés egészét, nagyságát kell először meghatározni, és csak ezt követően lehet a részkérdésekről beszélni, a nemzeti költségvetések megalakításához hasonlóan a költségvetési fegyelmet kell érvényesíteni.

Az Általános Ügyek Tanácsának 2011. december 5-ei ülésén a lengyel elnökség gyakorlatilag lezárta a félévet azzal, hogy egy jelentésben összefoglalták a 6 hónapban elért előrehaladást a következő elnökség számára azzal a céllal, hogy ne kelljen mindent az elejéről újrakezdeni. A megszólaló tagállamok leginkább a félév során már elmondott legfőbb problémáikat ismételték meg. 2011. december 16-án az Általános Ügyek Tanácsa tartott még egy ülést, ezúttal a kohéziós politikáért felelős miniszterek részvételével. A találkozón az elnökség bemutatta a kohéziós politikai jogszabálycsomag eddigi tárgyalásait összefoglaló jelentését, valamint a miniszterek vitát folytattak a kohéziós politika néhány horizontális, stratégiai kérdéséről.

A lengyel elnökség időszakát és munkáját értékelve nem könnyű a feladatunk, hiszen a Bizottság közvetlenül az elnökség kezdete előtt hozta nyilvánosságra az MFF-javaslatot, és a félév során folyamatosan jelentek meg az egyes szakterületek jogszabályjavaslatai, vagyis gyakorlatilag a félév végére állt csak össze hiánytalanul a 2014–2020-re vonatkozó kép. Ez nagyban megnehezítette az elnökség dolgát, hiszen a látványos eredmények helyett a szakértői szintű egyeztetések tömegét kellett leveleznielnie, ami azonban a végeredmény szempontjából kiemelkedő fontosságú. Hiszen minden résztvevőnek mélységében meg kell értenie a Bizottság

elgondolásait, azt le kell tudni fordítania a saját tagállamára, meg kell határozni saját érdekeit, majd a kialakuló érdekhálózatból megfelelő tárgyalási stratégiát kell felépítenie. Ezt azonban csak minden apró részinformáció birtokában lehet teljes bizonyossággal megtenni, ez pedig igen-csak időigényes feladat. A lengyel elnökség kénytelen volt tehát ezt a szürke, de fontos szerepet betölteni azért, hogy majd a dán és a ciprusi elnökség (illetve maga *van Rompuy*) learathassa a babérokot. Ettől függetlenül a lengyel elnökségnek kétségtelenül nagy érdeme van abban, hogy a tárgyalások kezdetén, a nettó befizető országok nyomása ellenére, nem a költségvetés nagyságáról, hanem az egyes

szakpolitikák tartalmáról, jövőjéről esett szó. Van persze hiányérzet e tekintetben is, hiszen az általános ügyekért felelős miniszterek szintjét csak a kohéziós politika és az agrárpolitika érte el, amiből könnyen le lehet vonni azt a következtetést is, hogy ez az a két terület, ahol vita van a tagállamok között a politikák jövőjét és finanszírozásának mértékét illetően, míg például a külkapcsolatok, az oktatás, vagy a kutatás jövője konszenzust élvez.

Összességében elmondhatjuk, hogy a lengyel elnökség alatt az effektív tárgyalások tekintetében nem sok előrehaladás történt, azonban a végső megegyezés érdekében hatalmas munkát végeztek el a tagállamok és az intézmények egyaránt.

MFF-témájú ülések a Tanácsban a lengyel elnökség alatt		
Dátum	Ülés	Téma
07.04.	Friends of the Presidency	lengyel elnökségi program, MFF hossza és szerkezete
07.08.	Friends of the Presidency	makrogazdasági feltételezések, MFF-en kívüli tételek
07.15.	Friends of the Presidency (informális ülés – Varsó)	rugalmassági eszközök
07.18.	Általános Ügyek Tanácsa	a bizottsági javaslat bemutatása
07.28.	Általános Ügyek Tanácsa (informális ülés – Sopot)	politikai vita
09.02.	Friends of the Presidency	innovatív pénzügyi eszközök, klímaváltozás, környezetvédelem, biodiverzitás
09.12.	Általános Ügyek Tanácsa	vita az MFF hosszáról, szerkezetéről és a rugalmassági eszközökről
09.19.	Friends of the Presidency	1. fejezet (kohéziós és CEF nélkül)
09.23.	Friends of the Presidency	3., 4. és 5. fejezet
09.25.	Coreper II.	általános vita az MFF-ről
09.30.	Friends of the Presidency	RAL-ok, szabályozó ügynökségek, állampolgárság
10.07.	Friends of the Presidency	Szeminárium a kohéziós számításokról
10.11.	Általános Ügyek Tanácsa	kohéziós politikai jogszabálysomag
10.14.	Friends of the Presidency	kohéziós politika
10.27.	Friends of the Presidency	szeminárium a KAP-számításokról
11.04.	Friends of the Presidency	KAP, halászat, CEF
11.15.	Általános Ügyek Tanácsa	kohéziós politika, KAP, CEF
12.05.	Általános Ügyek Tanácsa	a lengyel elnökség félévet összegző jelentése
12.16.	Általános Ügyek Tanácsa (kohéziós miniszterek formáció)	kohéziós jogszabálysomag

## A jelen: a dán elnökség (2012. I. félév)

A dán elnökség hivatalba lépését követően érezhetően megváltozott a tárgyalások légköre, a vitavezetésben és a dokumentumok szövegezésében is erőteljesen érződik a nettó befizető országok szemlélete, érdeke. Technikai szinten a Friends of the Presidency munkacsoport fejezetről-fejezetre újra áttekintette a teljes költségvetési keretet. Ennek kimondott célja egy úgynevezett tárgyalási keret („*negotiating box*”) összeállítása volt. Ez a dokumentum foglalja majd magába azokat az európai tanácsi következtetéseket, amelyek az állam- és kormányfők 2012. júniusi ülésén meghozott döntéseket írják le. Vagyis a tárgyalási keret tartalmazni fogja a költségvetés hosszától, szerkezetétől kezdve az egyes fejezetek főösszegén át néhány kiemelt terület (elsősorban a kohézió és a KAP) legfőbb felhasználási szabályait is. A dokumentum első változatában kevés konkrétum van, számok egyáltalán nincsenek benne, az eldöntendő vitás kérdések pedig „vagy” kötőszóval ellátott döntési opcióként szerepelnek. Sajnos a tárgyalások ezen szakaszában egyre kevésbé látszik, hogy miként sikerülhetne lezárni a kérdések döntő többségét az Európai Tanács júniusi ülésén. Hiszen konkrét számok és kompromisszumos javaslatok nélkül nagyon nehéz döntéseket hozni, illetve érdemi, előremutató vitákat folytatni. A tagállami belső és az európai döntéshozatali rendszernek is időbe telik egy-egy új javaslat megvizsgálása, ezért nagyon fontos lenne mielőbb elkezdeni az érdemi tárgyalásokat. 2012 májusában a Bizottság közzéteszi az ún. tavaszi előrejelzését (*Spring Forecast*), amelyben megadja az egyes tagállamok növekedé-

si előrejelzéseit. Ez alapján a Bizottság ezekkel a növekedési számokkal és a horvát csatlakozás eddig hiányzó pénzügyi vonatkozásaival frissíti az MFF-javaslatot. A cikk zárásakor, a dán elnökség félidejében nagyon nehéz még értékelést adni a félévben történekről, az mindenestre egyelőre biztosnak tűnik, hogy magyar szempontból kedvezőtlenebb irányba fordult a tárgyalások légköre, viszont az idő egyre inkább szorítani fog minden szereplőt, ez pedig valószínűleg ki tudja majd zökkenteni a feleket a holtpontról.

## Mit hozhat a jövő?

A dán elnökség munkájának és az Európai Tanács 2012. júniusi ülésének kiemelt jelentősége van az MFF-tárgyalások sikeres lezárásában, mivel sok tagállami és intézményi szakértő kételkedik abban, hogy a ciprusi adminisztráció – már csak mérete folytán is – képes-e technikai szinten is továbbvinni a tárgyalásokat. Mindenki úgy számolt ugyanis, hogy a dán elnökséget követően már csak néhány kiemelten fontos, politikai döntést igénylő kérdés maradhat nyitva, amelyek eldöntése az állam- és kormányfők feladata. Itt lépne be a képbe *Herman van Rompuy*, aki minden valószínűség szerint átvenné ezeknek a kérdéseknek az egyeztetését a soros elnökségtől, és az Európai Tanács októberi és/vagy decemberi ülésein megszülethetne a végső kompromisszum a tagállamok között. Ez a megoldás előzetesen minden érintett fél számára nagyon optimálisnak tűnt, hiszen a menetrend figyelembe veszi az adminisztrációs kapacitásokat, a politikai súlyokat. Természetesen figyelembe kell venni az Európai Parlament megnöve-

kedett szerepét is, hiszen nagyobb döntéshozatali súlya, illetve az eddigiekben kifejtett politikai ambíciói miatt szinte bizonyosan az eddigieknél bonyolultabb és hosszadalmasabb egyeztetésre kell számítani. Amennyiben körülbelül 2013 márciusáig sikerülne tető alá hozni a végző megállapodást az intézmények között, akkor még talán éppen elegendő idő állna rendelkezésre az uniós források tagállami felhasználásának megtervezésére.

Jogosan merül fel a kérdés, hogy mi történik, ha a fent felsorolt erőfeszítések ellenére sem sikerül időben megegyezni az új keret költségvetésről. Bizonyosan ez lenne minden érintett számára a lehető legrosszabb forgatókönyv. Az EUSZ 312. cikke kimondja, hogy amennyiben az előző pénzügyi keret időszakának végéig nem sikerül megállapodni a következő keretről, akkor az új rendelet elfogadásáig az előző keret utolsó évének keretszámai és rendelkezései alkalmazandók. Ez praktikusán az „1/12”-ek rendszerét jelenti, amelyre a 80-as évek, azaz a többéves pénzügyi keret bevezetése óta még nem volt példa, és minden szereplő igyekezett is elkerülni. A tagállamok az uniós források felhasználására szintén a pénzügyi keret időszakának megfelelő 7 éves programokat készítenek, vagyis ha csak ezt a szempontot nézzük, akkor is láthatjuk, hogy mekko-

ra gondot okozna a minden szereplő által kiemelt fontosságúnak tartott abszorpció szempontjából egy ilyen forgatókönyv. Természetesen vannak olyan részletszabályok, amelyek adott esetben kedvezőek lennének hazánknak (pl. egy ideig még biztosan elszámolhatók lennének az áfa-költségek), de összességében sokkal több bonyodalmat és bizonytalanságot szülne az események ilyen alakulása.

Bízunk tehát abban, hogy nem így fog lezárulni ez a hosszú és nagyon kemény vitákkal tarkított folyamat, hanem a tagállamoknak és az intézményeknek mielőbb sikerül megegyezniük egy olyan költségvetésről, amely az elkövetkező 7 évben megfelelő kereteket biztosít az EU működéséhez. Reméljük, hogy az egyes szakpolitikák finanszírozásán keresztül az Unió képes lesz válaszokat adni napjaink és a közeljövő kihívásaira, illetve az elmúlt évek gazdasági és pénzügyi válsága, és az arra reagáló intézkedések után ebben az új költségvetési ciklusban végre elindulhat egy olyan gazdasági növekedés, amely 2020-ra sokkal versenyképesebbé teszi Európát. Bízunk benne továbbá, hogy minden intézmény és tagállam átérzi majd azt a felelősséget, amelyet ennek az ügynek a megnyugtató rendezése ró rájuk, és belátja azokat a veszélyeket, amelyeket a megegyezés elmaradása hordoz magában.

BAJUSZ ANNA\*

## Szövetségi politika a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során

*A többéves pénzügyi keretről szóló megállapodást a tagállamoknak egyhangúan kell jóváhagyniuk. Nem véletlen ezért, hogy mindig igen hosszú folyamat, mire létrejön az egyezség, hiszen a huszonhét tagállamot nagyon különböző érdekek mozgatják. Ezért alakultak ki az évtizedek során különböző, változó összetételű tagállami érdekcsoportok, amelyek révén nagyobb lehetőség nyílik az érdekvérvényesítésre. Az alábbiakban azt tekintjük át, természetesen magyar szemszögből, hogy a 2014–2020-as keret tárgyalásai során melyek a legfontosabb tagállami csoportok.*

### Magyarország speciális helyzete

Ahhoz, hogy megértsük, mi motiválja Magyarországot szövetségi politikája alakításakor, mindenképpen át kell tekintelnünk, hogy a bizottsági javaslat alapján hazánk milyen tárgyalási pozícióból indult 2011 júliusában.

Magyarország számára a legnagyobb prioritással hagyományosan a közös agrárpolitika (KAP) és a kohéziós politika bír. A Bizottság többéves keretre tett javaslata a KAP szempontjából nem különösebben hátrányos hazánk számára, ráadásul a tárgyalásokon az agrárkérdések még nem jelentek meg hangsúlyosan. Ezért az ország helyzetét, szövetségi politikáját egyelőre a kohéziós politika határozza meg.

A Bizottság javaslata a kohéziós politikát illetően Magyarország számára rendkívül hátrányos, miközben a hagyományosan szövetségeseinknek számító tagállamok többségének inkább előnyös. Negatív várakozásaink elsősorban a kohéziós politikában érvényesülő „capping”-re vezethetők vissza, amelynek értelmében minden tagállam esetében a GDP 2,5%-ában rögzítenék a kohéziós források maximumát. Ez azt vonja

maga után, hogy a jelenlegi (2007–2013-as) időszakhoz képest több milliárd euróval kevesebb kohéziós támogatásra számíthatunk, holott régióink fejlettségi szintje nem javult. Az eddigi számítások alapján Lettország hasonló mértékű forrásvesztéséget szenvedne el, mint hazánk, azonban rajtunk kívül több tagállamot nem érint ilyen mértékben ez a probléma.

Ez nem jelenti azt, hogy a többi tagállam egyértelműen nyerne a Bizottság javaslatán. Akadnak még olyan kohéziós országok, amelyek vonatkozásában effektív a capping (tehát a GDP 2,5%-át meghaladó támogatásban részesülnének, ha nem lenne felső korlát). Vannak olyanok is, amelyek hazánknál nagyobb forrásvesztéssel szembesülnének, esetükben viszont ez abból fakad, hogy időközben fejlettebbé váltak a régióik. A ténylegesen érvényesülő felső korlát és a nagymértékű forrásvesztés veszélye azonban csak Magyarország és Lettország (kisebb mértékben Észtország és Litvánia) tekintetében áll fenn egyszerre.

Ez megnehezíti szövetségi politikánk alakítását. Magyarország a korábbi tárgyalások során is aktívan részt vett „A ko-

\* A szerző a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának munkatársa.

hézió barátai” és a visegrádi országcsoport együttműködésében, most azonban mindkét csoportban „kilógunk a sorból” amatt, hogy hazánkon kívül csak néhány tagállamot hozna rosszabb helyzetbe a „capping”-re tett bizottsági javaslat.

Magyarország tehát nem áll egyszerű feladat előtt, amikor különböző érdekcsoportokon keresztül igyekszik javítani a helyzetén. Ennek ellenére elképzelhetetlen, hogy ne vegyünk részt érdekcsoportokban, hiszen egyedül csak korlátozottan tudjuk érvényesíteni az érdekeinket (jóllehet a Tanácsban egyhangúságra van szükség a megállapodáshoz).

### **A nettó befizetők „like-minded” csoportja**

A közös költségvetés legnagyobb nettó befizetőinek számító tagállamok már a korábbi tárgyalásokon is igyekeztek erős egységfrontot létrehozni annak érdekében, hogy megfékezzék a kiadások számottevő emelkedését. Először a 2000–2006-os pénzügyi perspektíva tárgyalásakor álltak elő arra vonatkozó javaslatukkal, hogy a kiadások felső határát szükséges előre rögzíteni. Akkor azt igyekeztek elérni, hogy a saját források ne haladják meg az 1999. évi szintet, amely az uniós GDP 1,27%-ának felelt meg. A sors fintora, hogy a költségvetési viták azóta olyan mederbe kerültek, hogy 2012-ből visszapillantva ez a 1,27%-os javaslat nagyvonalúnak tekinthető. Más kérdés, hogy az integráció jövője szempontjából akkor is komoly megszorítást tükrözött ez

az álláspont, hiszen a küszöbönálló bővítés ennél sokkal magasabb plafont tett volna szükségessé.

A nettó befizetők csoportja a 2007–2013-as pénzügyi keret tárgyalásai során még láthatóbbá és határozottabbá vált. 2003 decemberében az Egyesült Királyság, Svédország, Hollandia, Ausztria, Franciaország és Németország már közös levelet jelentetett meg arról, hogy a következő többéves keret kiadásai nem haladhatják meg az uniós GNI 1%-át. Jóllehet a csoporton belül mindig is voltak érdeklkülönbségek a tagok között, együttműködésük összességében hatékony volt, amit az is mutat, hogy az 1%-os felső határra vonatkozó álláspontjukat sikeresen érvényesítették<sup>1</sup>.

A 2014–2020-as többéves keret tárgyalásai során is szorosán együttműködik a csoport. A korábbi gyakorlattal szemben azonban kevésbé egységes. 2010 őszén egyértelműen érezhető volt, hogy az Egyesült Királyság a legaktívabb ebben a csoportban. Elsősorban a britek kezdeményezésére került be a 2010 októberében megrendezett Európai Tanács következtetései közé az, hogy a következő többéves pénzügyi keretben is tükröződniük kell a tagállami konszolidációs törekvéseknek<sup>2</sup>. Az Egyesült Királyságnak az Európai Tanács 2010. decemberi ülése előtt is voltak ehhez hasonló törekvései, ezek azonban csak korlátozottan valósultak meg. A decemberi konklúziók mindössze annak szükségességét emelték ki, hogy a Bizottság 2011 júniusáig terjessze elő a következő többéves keretre tett javaslatát, valamint, hogy az intézmények „működjenek

1 A korábbi tárgyalások során kialakult érdekcsoportokról részletesen lásd: Iván Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*, Osiris 2007

2 Lásd: Európai Tanács: Következtetések. 2010. október 28-29. (EUCO 25/1/10, REV 1, CO EUR 18, CONCL 4)



együtt a pénzügyi keret időben történő elfogadásának lehetővé tételére céljából”<sup>3</sup>.

Az Európai Tanács ülést követő napon, 2010. december 18-án öt tagállam, az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Hollandia és Finnország közös levelet<sup>4</sup> írt Barroso bizottsági elnöknek, amelyben felhívták a figyelmét arra, hogy a tagállamok komoly megszorításokat hajtanak végre a nemzetállami költségvetéseken, így elfogadhatatlan számukra, hogy uniós szinten mégis emelkedjenek a kiadások. Ez a levél is azt bizonyította, hogy a csoport kevésbé egységes, mint a 2007–2013-as keret tárgyalásai során. Egyrészt csak öt tagállam írta alá, miközben ismert volt, hogy több más tagállamot is be akartak vonni (pl. a hagyományosan szövetségesüknek számító Svédországot), ráadásul Ausztria 2003-ban még aláírta az akkori közös levelet, ezt viszont már nem. Másrészt a levél nem fogalmazott meg konkrét javaslatot a főösszegre vonatkozóan, csupán annyit, hogy a kiadási szint csak az inflációnál kisebb mértékben emelkedhet, és semmiképp nem haladhatja meg a 2013-as szintet. Az aláírók nem tértek ki például arra, hogy a kötelezettségvállalások vagy a kifizetések esetén érvényesülő 2013-as színtről van-e szó, továbbá hogy a folyó áron számított értékekből indultak-e, így a levél üzenete nem volt egyértelmű, többféleképpen lehetett interpretálni.

A Bizottság javaslatának megjelenése után a nettó befizetők újabb közös nyilatkozattal álltak elő, ezúttal egy non-paper formájában, amelyet a 2011 szeptemberében megtartott Általános Ügyek Tanácsán mutattak be. Ezt nyolc tagállam írta alá: az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Hollandia és Finnország mellett Ausztria, Svédország és Olaszország is. Konkrét, számszerű üzenetet azonban ez a levél sem tartalmaz, csupán arra hívja fel a figyelmet, hogy a Bizottság által javasolt kiadási szintet túl magasnak tartják.

A tárgyalások keretében a nettó befizetők rendszeresen találkoznak. Csoportjuk 2012 januárjában kiegészült a Cseh Köztársasággal, amely ugyan továbbra is tagja „A kohézió barátai” érdekcsoportnak, de egyetért a nettó befizetők azon törekvésével, hogy a főösszeg nem haladhatja meg az uniós GNI 1%-át. A csoport gyakran elismétli, hogy a Bizottság javaslatát kb. 100 milliárd euróval kell csökkenteni, abban azonban 2012 márciusáig nem tudtak megegyezni, hogy ezt hogyan kellene kivitelezni, mely fejezetek kiadásait kellene ennek érdekében mérsékelni. Ez nem meglepő, hiszen a nettó befizetők közt mindig is voltak érdekkülönbségek.

Ismert Franciaország álláspontja, amely szerint nem lehet zsugorítani az agrárkiadások részarányát a közös költségvetésben, miközben a britek, a hollandok és a svédek számára ez az egyik legfőbb olyan terület, amelyen csökkentést szeretnének elérni. Hollandia és Svédország számára elsődleges továbbá, hogy kohéziós támogatásban csak a legelmaradottabb régiók részesülhessenek. Ezzel viszont ellentétes a francia és a brit álláspont, hiszen a Bizottság által javasolt új „átmeneti ré-

3 Lásd: Európai Tanács: Következtetések. 2010. december 16-17. (EUCO 30/1/10, REV 1, CO EUR 21, CONCL 5)

4 A levél a cikk írása idején elérhető volt az Egyesült Királyság Kormányának weblapján: <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/>

giók” célkitűzés nagyrészt brit és francia régiókat támogatna. Megosztja őket továbbá az a tény, hogy az Egyesült Királyság egyedi visszatérítésben részesül, míg négy másik tagállam másféle korrekciós mechanizmusokban.<sup>5</sup> Franciaország mindig is ellenezte a brit visszatérítést, Ausztria pedig azért került nehezebb helyzetbe, mert eddigi korrekciójától a bizottsági javaslat megfosztaná. Nem mellesleg Olaszország is bejelentette igényét egy visszatérítési mechanizmusra.

A nettó befizetők együttműködését 2012 májusáig megnehezíti az is, hogy Franciaország elnökválasztás előtt áll. Az újráválasztásért induló Sarkozy elnök a kampányban nyilván kevésbé szívesen fogalmaz meg olyan álláspontot, amelyet a jelenlegi ellenzék esetleg felkaphat, kritizálhat. Nem kizárt azonban, hogy az elnökválasztás lezárulta után megállapodás születik a nettó befizetők között a KAP 2013 utáni finanszírozásáról<sup>6</sup>, ami javíthatja együttműködésüket (és lehetővé teheti a tárgyalások felgyorsítását).

## A visegrádi országok

A visegrádi négyek (a Cseh Köztársaság, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország) szorosan együttműködnek a többéves keret tárgyalásai során. Az egyes szakpolitikák területén is aktív az együttműködés, rendszeresen születnek közös állásfoglalások, gyakoriak az egyeztetések szakértői és politikai szinten egyaránt.

A négy tagállam érdekei alapvetően azonosak: meg akarják védeni a két legfőbb kiadási tétel, a KAP és a kohéziós politika szerepét, finanszírozásának mértékét. Elsősorban a kohéziós politika szerepét hangsúlyozzák és védik, abból a helyzetből adódóan, hogy a KAP más tagállamok (pl. Franciaország) számára is prioritás, így kisebb az esélye, hogy az agárkiadások számottevően csökkennének. Meg kell azonban jegyezni, hogy a Cseh Köztársaság számára az agrárpolitika védelme egyre kevésbé fontos: a nettó befizetők csoportjának tagjaként ugyanis csökkentené a többéves keret főösszegét, és erre jó lehetőséget lát az agrárpolitika területén.

A kohéziós politikát illetően nagyon sok kérdésben egyetért a négy ország, amit jól tükrözött a 2010 októberében megrendezett Általános Ügyek Tanácsa. Ezen az ülésen, amelyen a Bizottság kohéziós politikai jogszabálysomagja volt napirenden, a visegrádi csoport soros elnökeként a cseh külügyminiszter bemutatta a négy állam közös pontjait. A visegrádi országok kiemelték, hogy mindenképpen meg kell őrizni a kohéziós politika kiemelt szerepét, biztosítani kell, hogy továbbra is az elmaradottabb régiók felzárkóztatása álljon a középpontban, valamint el kell kerülni, hogy a támogatások felhasználói számára növekedjen az adminisztratív teher. Kifejezték, hogy a kohéziós politikában túlzott szankciók helyett pozitív ösztönzőkre van szükség.

Azt azonban meg kell említeni, hogy a kohéziós politikában érvényesülő támo-

5 Németország, Ausztria, Hollandia és Svédország az áfa-alapú bevételi forráson keresztül jogosult kedvezményekre, Hollandia és Svédország pedig évente fix összegű visszatérítést kap a GNI-alapú saját forráson keresztül is.

6 Hasonlóan a 2002 októberében Németország és Franciaország között a KAP jövőjéről létrejött megállapodáshoz, amely megnyitotta az utat a csatlakozás előtt álló országok költségvetési fejezetének lezárásához.

gatási felső határra tett bizottsági javaslat kissé megosztja a csoportot. Magyarország ugyanis komoly forrásvesztéséget szenvedne el a javasolt „capping” miatt. A Cseh Köztársaság is kevesebb kohéziós támogatásra számíthat, azonban esetében ez abból fakad, hogy régiói egyre fejlettebbek, így azok a berlini képlet révén eleve kisebb támogatási szintre jogosultak. Lengyelország és Szlovákia is érintett lenne a „capping” által, de kohéziós allokációjuk mértéke ennek ellenére szignifikánsan emelkedne a jelenlegi (2007–2013-as) időszakhoz képest.

A visegrádi országok között egyetértés van abban, hogy elfogadhatatlan, hogy a Kohéziós Alapból tíz milliárd eurót átcsortosítsanak az új infrastrukturális alap, az Európai Összekapcsolódási Eszköz javára. Egyetértének továbbá abban, hogy a szomszédságpolitika terén igazságosabb forráselosztásra van szükség a déli és a keleti térségek között, valamint mindannyian hangsúlyozzák, hogy az előcsatlakozási támogatásoknak a jövőben is kiemelt szerephez kell jutniuk a külkapcsolati fejezeten belül. Közös törekvésük továbbá, hogy a fejletlenebb tagállamok az eddigieknél nagyobb arányban részesülhessenek a kutatás-fejlesztési támogatásokból. Ezeket a forrásokat ugyanis a kiválóság elve alapján, pályázati úton osztják el a tagállamok között, és az eddigi tapasztalatok szerint a fejlettebb tagállamok cégei, kutatóintézetei sokkal több támogatáshoz jutnak.

Látható tehát, hogy a visegrádi országok nem csupán a kohéziós politikát érintő főbb elemekben tudnak egyetérteni, hanem együttműködésük kiterjed a

többi költségvetési fejezetbe tartozó szakpolitikákra is.

Sőt, a négy ország álláspontja a bevételi oldal tekintetében is nagyon közel áll egymáshoz. Valamennyien úgy látják, hogy a jelenlegi áfa-alapú forrás eltörölhető, valamint hogy a most érvényben lévőknél egyszerűbb, átláthatóbb visszatérítési mechanizmus(ok)ra van szükség. Szlovákia, Magyarország és a Cseh Köztársaság abban is egyetért, hogy nincs szükség új saját források bevezetésére.

Gyakori, hogy a visegrádi országok „bővített” körben egyeztetnek, Románia és Bulgária vagy Szlovénia bevonásával, alkalmanként a balti tagállamokkal (Észtországgal, Lettországgal és Litvániával) kiegészülve. Ezeket az országokat hozzánk hasonlóan aggasztja, hogy a nettó befizetők mely fejezetektől vonnának el forrásokat az általuk kilátásba helyezett százmilliárd eurós főösszegcsökkentés érdekében. A balti tagállamok helyzete annyiban különleges, hogy nekik nagyon komoly aggodalmaik vannak a KAP jövőjével kapcsolatban is. Ennek az az oka, hogy a közvetlen kifizetések terén az egy hektárra vetített támogatási szintjük a 2007–2013-as időszakban jelentősen elmarad a nyugati tagállamokban érvényesülő mutatóhoz képest. Alapvető törekvésük tehát, hogy a jelenleginél igazságosabb elosztás érvényesüljön, azaz legalább akkora mértékű kiegyenlítés menjen végbe a közvetlen kifizetések terén, mint amekkorát a Bizottság javasol<sup>7</sup>. Ezzel a javaslattal a visegrádi négyek alapvetően egyetértének, de náluk kevésbé hangsúlyosan jelentkezik ez a probléma.

7 A Bizottság javaslata alapján az egy hektárra vetített közvetlen támogatások igazságosabb elosztása érdekében az átlagos támogatásszint 90%-a alatti tagországok esetében a jelenlegi támogatási szint és a 90%-os szint közti eltérés egyharmada kiegészítésre kerülne.

A baltiakkal történő együttműködés egyik speciális esetének tekinthető az, hogy a magyar miniszterelnök és a három balti kormányfő 2011 szeptemberében közös levelet írt Barroso bizottsági elnöknek arról, hogy meglátásuk szerint miért igazságtalan a Bizottság kohéziós politikában érvényesülő „capping”-re tett javaslata. Ez komoly politikai üzenet volt a Bizottság felé arról, hogy a négy ország számára elfogadhatatlan a javasolt „capping”, azonban Magyarország és a balti tagállamok részéről további közös nyilatkozat mostanáig nem született.

Természetesen a közös pontok száma mindig annak függvényében alakul, hogy csupán a négy viseigrádi ország vagy egy tágabb kör egyeztetéséről van szó. A viseigrádi négyek között általában több aspektusban van egyetértés, mint pl. a viseigrádiak + baltiak körben, ugyanakkor vannak olyan helyzetek a tárgyalások során, amikor erőteljesebb az a szempont, hogy egy törekvés mögé több tagállamot tudjunk felsorakoztatni, mint hogy azok a tagállamok minden részletkérdésben egyet tudjanak érteni.

Erre kitűnő példa „A kohézió barátai” országcsoport működése, ezek a tagállamok ugyanis kevés, de jól megfogalmazott célban tudnak egyetérteni, azonban azokat hathatósan képviselik azáltal, hogy tizenöten melléállnak.

### „A kohézió barátai”

Ez az országcsoport a 2007–2013-as többéves keret tárgyalása során alakult ki, spanyol kezdeményezésre. Akkor a mediterrán tagállamok közül tagja volt

még Portugália és Görögország, továbbá a 2004-ben csatlakozott tagállamok. A csoport alapvető küldetése, hogy ellensúlyozza a nettó befizető országok kohéziós politikára irányuló támadásait, megakadályozza a kohéziós politikára szánt összegek csökkenését. A csoport tagjai igyekeznek minden alkalmat megragadni, hogy felhívják a figyelmet arra: ez a politika nem eshet áldozatul a megszorításoknak, hiszen a Szerződésben rögzített cél, hogy a tagállamok törekedjenek a régiók fejlettségbeli különbségeinek csökkentésére.

A jelenlegi tárgyalásokon a fent említett tagállamok mellett a csoportnak tagja még Ciprus, Románia és Bulgária, valamint a tagjelölt Horvátország is bekapcsolódik az együttműködésbe. „A kohézió barátai” attól tartanak, hogy a nettó befizetők csoportja javaslatot fog tenni a kohéziós politika főösszegének csökkentésére, hiszen egyértelművé tették, hogy kb. százmilliárd euróval apasztanák a Bizottság által a 2014–2020-as időszakra javasolt főösszeget. Az eddigi tapasztalatok szerint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika az, amelyen a leginkább igyekeznek spórolni a nettó befizetők. Míg azonban a KAP-ot a „like-minded” csoportban Franciaország és Németország megvédi<sup>8</sup>, a kohézióknak egyedül Csehország a szószólója köztünk, márpedig új tagként valószínűleg kisebb az érdekérvényesítő képessége. Fennáll tehát a veszély, hogy a kohéziós politika lesz a kiadáscsökkentési ambíciók legnagyobb áldozata, ezért „A kohézió barátai” igyekeznek minél többször felhívni a figyelmet a szempontjaikra.

Már a Bizottság javaslatának megjelenése előtt volt politikai szintű egyeztetés a

8 Paradox módon az Egyesült Királyságnak is érdeke fűződik ahhoz, hogy megmaradjon az agrárkiadások súlya a költségvetésben, mert ez biztosítja számára, hogy továbbra is visszatérítésben részesüljön.

csoport tagjai között annak érdekében, hogy a nettó befizetők és a Bizottság felé üzenetet küldjenek arról: a csoport létezik, és a mostani tárgyalások során is aktív szerepet kíván játszani. A bizottsági javaslatcsomag megjelenése után általánossá vált a gyakorlat, hogy az Általános Ügyek Tanácsát megelőzően a csoport tagjai egyeztetik álláspontjaikat. Ebben a tekintetben fontos kiemelni a 2010. novemberi tanácsülést. Ezt megelőzően Magyarország látta vendégül az országcsoport államtitkárait annak reményében, hogy sikerül kidolgozni közös pontokat az Általános Ügyek Tanácsának ülésére. Ezt a célt el is érték: a jelen lévő tagállamok képviselői számos közös pontban állapodtak meg a kohéziós politika jövőjét illetően. Kiemelték, hogy a kohéziós politikának erős, integrált politikának kell maradnia, mert csak így tud hozzájárulni az alapvető, Szerződésekből fakadó céljainak és az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósításához. Hangsúlyozták, hogy a kohéziós politika fókuszában továbbra is az elmaradottabb régiók felzárkóztatásának kell állnia, miközben figyelmet kell fordítani támogatásból kikerülő régiók különleges helyzetére is. Rámutattak arra, hogy a mostani időszak társfinanszírozási arányait kell fenntartani, valamint el kell érni a tárgyalások során, hogy az áfa továbbra is elszámolható költség legyen.

Természetesen ebben a csoportban is vannak álláspontbeli különbségek. A mediterrán térség tagállamai például abban érdekeltek, hogy azok a régiók, amelyek már nem tartoznak bele a legfejletlenebb régiók körébe, továbbra is részesüljenek valamilyen kivezető támogatásban (erre

példa a 2007 és 2013 közt meglévő ún. „phasing in” és „phasing out” rendszer, vagy a Bizottság által 2014–2020-ra javasolt „átmeneti régiók” célkitűzés). Ezzel szemben a 2004-ben és 2007-ben csatlakozott tagállamoknak nyilván az az elsődleges, hogy továbbra is a legfejletlenebbnek számító régiókra<sup>9</sup> irányuljon a figyelem. Ezt az alapvető ellentétet csak súlyosbítja a nettó befizetők 100 milliárd eurós „spórolási igénye”, hiszen messze nem mindegy, hogy mely kohéziós célkitűzés válik ennek áldozatává.

„A kohézió barátai” ezért arra összpontosítanak, amiben mindig is egyetértettek: nem csökkenhet a finanszírozás mértéke, és elfogadhatatlanok az olyan irányú javaslatok, amelyek bonyolultabbá tennék a pénzfelhasználást, valamint bővítenék a szankciók körét.

\*\*\*

Láthatjuk, hogy a többéves keret tárgyalásai során markáns állásponttal rendelkező érdekcsoportok állnak egymással szemben. A következő többéves keretnek arra kell választ adnia, hogy ezek az egymásnak igen csak ellentmondó érdekek hogyan békíthetők ki egymással. A közelmúlt (a 2000–2006-os, illetve a 2007–2013-as pénzügyi perspektívákra vonatkozó) tárgyalásai azt mutatták, hogy egyfajta „status quo” érvényesül, tehát érdemi reformra nem kerül sor sem a kiadási oldalon, sem a saját források rendszerében. A részleteken azonban sok múlhat, ezért elengedhetetlen, hogy következetesen képviseljük érdekeinket azokon a fent bemutatott érdekcsoportokon keresztül, amelyeknek hazánk tagja.

9 Az Eurostat legfrissebb (2009-es) adatai szerint az EU húsz legfejletlenebb régiójából hat román, öt bolgár, öt lengyel és négy magyar, közülük egyik sem éri el az uniós fejlettségi átlag 50%-át. Ezzel szemben Portugália legelmaradottabb régiója az uniós átlag 62,8%-án állt 2009-ben, Görögorszáé 66,2%-án, Spanyolországé pedig 71,8%-án. Málta és Ciprus ennél is magasabb fejlettségi szinten áll.

CSUKA KITTI-KÚTVÖLGYI ATTILA\*

## Az EU 2014–2020-as többéves pénzügyi kerete

### Bevételi reform

„Az EU költségvetése túszul esett a nemzeti büdzséknek, ugyanúgy, ahogy a kormányok a pénzügyi piacoktól függenek manapság.” (Alain Lamassoure)

*A saját források rendszerének reformját az Európai Bizottság, az Európai Parlament, valamint számos tagállam is szorgalmazza. A kérdés csak az, hogy megelégszünk-e a jelenlegi rendszer hibáinak kiszűrésével, elegendő-e számunkra a korrekcióktól hemzsegő és az adminisztrációtól terhes befizetési oldal egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele, vagy esetleg eljött a megfelelő időpont egy átfogóbb reformra, amely a jelenlegi, elsősorban tagállami hozzájárulásokra épülő rendszert elmozdítja az Unió valódi saját forrásokból történő finanszírozásának irányába.*

De mielőtt rátérnénk az európai integráció költségvetésének bevételeit érintő, 2014–2020-as többéves pénzügyi keret tárgyalásainak keretében zajló reformfolyamatok elemzésére, szükségesnek tartjuk az integráció költségvetésének fejlődési szakaszain keresztül áttekinteni a bevételi oldal történetét, ezzel párhuzamosan megtéve néhány elméleti alapvetést, feltárva a jelenlegi reformtörekvések hátterét.

### A bevételi oldal rendszerének kialakulása

Az európai integráció költségvetésének fejlődése 1957 és 2013 között négy szakaszra bontható. Az 1957 és 1969 között tartó időszak a különböző közösségek különböző költségvetéseinek szaka-

szaként írható le. 1970-ben került bevezetésre a közösségi költségvetés finanszírozására az ún. saját források rendszere,<sup>1</sup> melynek jelentősége, hogy a tagállamok hozzájárulásaitól nagymértékben függetlenítették a közösségi költségvetés bevételeit, megteremtve a közös büdzsé automatikus normatív módon szabályozott finanszírozását. A közösségi költségvetésnek ezzel csökkent a függősége a tagállamok aktuális finanszírozási hajlandóságától, átlépve ezzel az egységes éves költségvetések 1987-ig tartó szakaszába. 1988-ban viszont a saját forrásokból képződő bevételek elégtelen szintje okán bevezetésre került a negyedik forrás, a tagállamok GNI-arányos (akkor még GNP-arányos) hozzájárulása, mely a három korábbi saját forrást kiegészítve biztosítja a kiadások fedezéséhez szükséges bevételeket. A

\* Csuka Kitti európai uniós elemző, Kútvölgyi Attila osztályvezető, NGM EU Költségvetési Kapcsolatok Főosztálya.

1 TOR: vámok és cukorilleték, áfa.

negyedik forrás megoldotta ugyan a finanszírozási problémákat, biztosítva a költségvetés stabilitását, ugyanakkor visszalépést jelentett a közösségi jelleg területén a tagállami hozzájárulások egyértelmű megjelenítése következtében. A tagállamok akkoriban még nem sejtették, hogy a forrás megjelenése a következő évtizedekben gyökeresen változtatja majd meg a bevételi oldal korábbi szemléletét és a többéves keret tárgyalásának módszerét. 1988 óta az úgynevezett valódi saját források folyamatosan csökkenő tendenciát mutatnak, növelve a GNI-alapú forrás súlyát. Ezzel párhuzamosan az 1970-ben elindult folyamatok az automatikus finanszírozás területén a visszafordulás felé mutattak. A tagállamok közvetlen hozzájárulásainak növekedésével párhuzamosan a költségvetési vita új dimenzióba került. A nyolcvanas évek elhúzódó költségvetési vitáinak rendezésére Jacques Delors kezdeményezésére intézményközi megállapodás született a Parlament, a Bizottság és a Tanács között, melyben rögzítésre került a költségvetési fegyelem elve.<sup>2</sup> Az első többéves finanszírozási keretterv megszületésével (1988–1992) helyreállt a közös célok megvalósítása és a tagállami érdekvédelem egyensúlya. A 2000–2006-ra vonatkozó harmadik pénzügyi keretterv (Agenda 2000) elfogadásának folyamatában azonban alapvetően megváltozott a közös költségvetés és a közösségi politikák viszonya. A tagállami érdekek minden korábbinál nyíltabban jelentek a költségvetési tárgyalásokban. A közösségi politikák fejlődése helyett a tagállamok nettó pozíciója által meghatározott költségvetési keret determinálta a

közösségi politikák fejlődését. A tagállamok a nettó pozíciókra való összpontosítás miatt a földrajzi alapon előre allokált pénzügyi keretekkel dolgozó eszközöket részesítették előnyben a legnagyobb uniós hozzáadott értéken alapuló eszközökkel szemben. Ezzel párhuzamosan a nettó haszonélvezők csoportjának (Spanyolország, Portugália, Görögország, Írország) szemléletmódja egyaránt függetlenedett a közösségi politikák fejlődésétől, de ellenkező előjellel (Európai Unió Tanácsa (1998), (1999)). A költségvetési szemlélet fordulatát azonban nemcsak a tagállamok politikája okozta, hanem érdekvédelemképességük megnövekedése is az Európai Bizottsággal szemben. A kiadások 2000-ben történt „stabilizálásának” célja alapvetően kedvezőbb költségvetési pozíciót teremteni a nettó befizetők számára, a költségvetési mozgástér szűkítésén keresztül (Iván (2005) 8. p.). A jelenlegi, 2007–2013-as keret tárgyalása során a saját források rendszere kevés figyelmet kapott, a negatív nettó pozíciók megoldására, vagyis a korrekciókra leszűkítve. Ez által a 2007–2013-as időszak magán hordozza a megelőző keret fő jellemzőit. Ez azonban az Európai Unió hosszú távú jövőjének vonatkozásában is kérdéseket vet fel. A tagállamok nemzeti érdekvédelemképességi törekvése természetes dolog, önmagában nem adna okot aggodalomra. Amikor azonban ez az érdekvédelem felülírja a kollektív felelősségvállalást, és a tagállami pozíció nagyrészt kimerül a költségvetés méretében és a nettó egyenlegben, akkor felvetődik a kérdés, mi is a közös költségvetés célja (Iván (2006) 446. p.).

2 A költségvetési fegyelem eredeti értelmezésében elfogadja a közösségi politikák által meghatározott finanszírozási igényt, ám azon túlmenően nem enged ellenőrizetlen felhasználást.

## A bevételi oldal jelene

A bevételi oldal fejlődése, a költségvetési keretnek a kiadási politikákkal szembeni előtérbe helyezése egy bonyolult, átláthatatlan, korrekcióktól hemzsegő bevételi oldal és a nettó pozíció szemlélet által meghatározott költségvetés kialakulását vonta maga után. De vajon melyek azok a konkrét tényezők, amelyek miatt sokan olyan hangosan követelik a reform szükségességét?

A költségvetés bevételi oldala jelenleg három forráson nyugszik. Ezek a hagyományos saját források (*traditional own resources*, TOR), a hozzáadottérték-adó forrás (*value added tax*, VAT) és a GNI-alapú forrás.

A TOR a vámokat és a cukorágazati hozzájárulást fogja össze. A közös költségvetést illetik meg a harmadik országból származó behozatal után (a közös vámtarifák alapján) fizetendő vámok. Ebből a beszedésért felelős tagállam adminisztratív kiadásainak fedezésére megtarthatja a bevétel 25%-át. A hagyományos saját források a költségvetés bevételeinek 12–13%-át teszik ki.

Az áfából származó bevétel nem tekinthető igazi közösségi adónak, mert nem a közösségi politikák alkalmazásából származik, hanem a tagállamok által havonta teljesített befizetésből, amit az adott költségvetési évre meghatározott összeg arányos részeként teljesítenek. A befizetés mértéke a számított áfa-adó-alap előre meghatározott aránya (a korábbi 1%-ról fokozatosan csökkent a mostani 0,3%-ra), amely nem adódik hozzá a nemzeti adókulcshoz. Négy tagállam, Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország esetében alacsonyabb arány lett meghatározva. Az áfa-alapú saját forrásnak továbbá tagállamonként

felső határa van (ún. maximalizálás), amely alapján a néhány tagállam által ténylegesen fizetett saját forrás aránya alacsonyabb az előre meghatározott 0,3%-os értéknél. Az áfából származó bevételek a költségvetés bevételeinek 11–12%-át teszik ki. Az áfa-forrás azonban nincs közvetlen kapcsolatban a gazdasági valósággal, tekintettel arra, hogy a gazdagabb és a szegényebb tagállamokban eltér a fogyasztás, a beruházások, illetve a megtakarítások nemzeti jövedelemhez viszonyított aránya. Ezért az áfa-alapú forrás a tagállamok tényleges teherviselő képességével összevetve torzító hatást mutat.

A GNI-alapú forrás a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) arányában megállapított egyenlegező tétel, melynek célja, hogy a korábbi saját forrásokat oly mértékben egészítse ki, hogy így az egyes tagállami befizetések a bruttó nemzeti jövedelmek adott évre az Unió által meghatározott arányát tegyék ki. Egyfajta „tagdíjként” a költségvetés bevételeinek nagyjából 75%-át teszi ki a GNI-alapú forrás.

Egyéb bevételek: előző évben fel nem használt tételek, uniós tisztviselők adóbefizetései. A költségvetés bevételeinek alig 1%-át teszik ki.

A saját források rendszerének részét képezi továbbá a költségvetési egyensúlytalanságok kezelésére vonatkozó korrekciós mechanizmus is, amely az Egyesült Királyság sajátforrás-befizetéseit csökkenti az uniós költségvetéshez képest számított költségvetési egyensúlytalanságára tekintettel. A brit korrekció révén az Egyesült Királyság túlzott költségvetési befizetéseinek 66%-át kapja vissza, a korrekció költségét a többi tagország finanszírozza a GNI-alapú befizetésekben való részesedésük ará-



nyában. Ezen túl Hollandia és Svédország az éves GNI-hozzájárulásából bruttó csökkentést vehet igénybe.

Az egyes források költségvetéshez való hozzájárulásának arányát tekintve jelenleg a GNI-forrás szerepe a legnagyobb a finanszírozásban. A saját források rendszere tehát eltolódott a valódi saját források felől a nemzeti hozzájárulás irányába, így teremtve meg a nettó befizetők számára a többlet-érdekérvényesítési potenciált. Ez azonban ellentmond a szolidaritás elvének, és nagymértékben figyelmen kívül hagyja az európai hozzáadott értéket, valamint korlátozott pénzügyi függetlenséget nyújt a tagállami költségvetésekkel szemben. Továbbá a nettó pozíció szemlélet trendszerű térnyerése a szuverenitás szempontjából sem közömbös, hiszen a tagállamok szuverenitásuk egy részét az Unióra ruházzák, nem pedig a nettó befizető tagállamokra. A nettó pozíció szemlélet elterjedése tehát a *juste retour* (igazságos visszatérítés) elvének elterjedéséhez és az integráció előnyeinek eltorzításához vezetett.

## Reformigények

Az egyszerűsítés és az átláthatóbbá tétel, a fentiekben részletezett fejlődési rendellenességek gyógyítása minden európai uniós polgár közös érdeke. A reform mélységének fő kérdése így a valódi saját forrásokból finanszírozott közös költségvetés visszatérésére irányul, annak időszerűségére, és elsősorban arra, hogy vajon a sok alternatíva között van-e olyan új saját forrás, amelyik képes megfelelni a támasztott követelményeknek.

Az Európai Unió olyan új kihívásokkal szembesül, mint a klímaváltozás és az el-

lene folytatott küzdelemben való helytállás, a versenyképesség javítása, az energiaellátás biztonsága, vagy a növekvő élelmiszerszükségletek, amelyek új közös politikák finanszírozási igényeit jelentik meg. Ezek az új jelenségek, feladatok és adottságok azonban önmagukban nem lesznek képesek megfordítani a költségvetés politikameghatározó szerepének tendenciáját. Ahhoz egy olyan közös költségvetésre volna szükség, amely független, vagy legalábbis túlnyomórészt független a nemzeti költségvetésektől. Ezt a függetlenséget csak valódi saját források képesek biztosítani, az uniós költségvetés finanszírozását a Lisszaboni Szerződés szelleméhez és követelményeihez igazítva, hiszen a Szerződés kimondja, hogy *„az egyéb bevételek sérelme nélkül a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni”*.

Az Európai Unió valódi saját forrásai képesek lennének visszaszorítani a költségvetési vitákat átható nettó pozíció uralta magatartást. Ezzel megnyílna a lehetőség arra, hogy az uniós költségvetés közvetlenül és az eddigieknél sokkal hatékonyabban szolgálja az európai integrációt. Lehetőséget nyújtana arra is, hogy az uniós költségvetés gazdaságpolitikai funkciói kiteljesedjenek, az európai gazdaság versenyképességét és polgárainak jólétét kézzelfogható módon segítsék elő.

A közös költségvetés autonómiáját a saját források olyan rendszere tehetné lehetővé, amely vagy közös politikákból származna, vagy valódi közösségi saját forrás, közösségi adó lenne. A *Bizottság 2004-ben közzétett javaslatában* (COM (2004) 501) három fő lehetőséget vett számba: a jelenlegi rendszer fenntartását; egy tiszta GNI-forrás alapú rendszert és egy fiskális, vagyis adóalapú források-

ra épülő rendszert. E lehetőségek közül a *jelenlegi rendszer változatlan fenntartása* nem indokolt. A *tiszta GNI-forrás alapú rendszer* kétségtelenül jelentős egyszerűsítést hozna a tagállamok számára. Ugyanakkor nem segítene azon a ma is fennálló problémán, hogy a közös költségvetés és az adózói adóbefizetések közötti kapcsolat igen nehezen mutatható ki. Egyúttal az eredetileg csak kiegészítő és kiegyenlítő céllal létrehozott forrás általánossá tételével már a rendszer „saját források rendszereként” való megjelölése is megkérdőjelezhetővé és igen csak hasonlóná válna a kezdeti időszakban alkalmazott tagállami hozzájárulások rendszeréhez. Ezzel a lépéssel a Közösség pénzügyi autonómiája kérdőjeleződne meg, és csak elnevezésében lenne saját forrás, valójában viszont egy tagállami hozzájárulásról lenne szó. Mindezekre tekintettel ezt a lehetőséget a Bizottság sem támogatja. A *fiskális forrásokra épülő rendszer* felvetésével a Bizottság a hivatkozott jelentésében egy olyan rendszert preferál, ahol a fiskális, adóalapú források aránya a bevételeken belül legalább 50%-ost érne el, és a fennmaradó részben – a bevezetésekor szándékolt céllal – helyet kapna a GNI-alapú forrás.

Egy közösségi adóra vonatkozóan ugyan már számos elképzelés napvilágot látott, mégis, a jelentés szerint az Európai Unió akkori állapotában politikai bátorság lett volna szükséges annak felvetéséhez, hiszen számos tagállam töretlenül kitarthat emellett, hogy maguk határozzák meg saját költségvetési politikájukat annak érdekében, hogy ne sérüljön sem a pénzügyi felségjoguk, sem a pénzügyi szuverenitásuk. Az adópolitikában megtestesülő pénzügyi szuverenitás mind a mai napig az állami szuverenitás olyan

attribútuma, amelyről a tagállamok politikai és gazdasági okok miatt nem mondanak le. Amióta a nemzetközi pénzügyi jog elveit *Gustav Lippert* lefektette (Lippert (1912)), azóta a pénzügyi szuverenitás elsődleges szempont, amelynek érvényesítése a fiskális politikai kérdésekben mindig is meghatározó jelentőségű marad (Mocsáry (2002) 21. p). A tagállamok a minimális adóharmonizációban pénzügyi szuverenitásuk korlátozását látják, és azt a transznacionális költségvetés kialakulásának veszélyével azonosítják.

Az eurózóna közelmúltban kibontakozó válsága viszont mindinkább megkérdőjelezi, hogy a közös monetáris politika elegendő eszköz-e a közös valuta megtartásához. Mi adna markánsabb választ a kérdésre, mint maga a 2013-tól életbe lépő új fiskális egyezmény, amely szigorú költségvetési politikát irányoz elő, és automatikus szankciórendszert helyez kilátásba a szegyenpadra kerülő tagállamokkal szemben?

Az Európai Bizottság 2004-ben készített javaslatot a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójának reformjára is (COM (2004) 501). E reformjavaslatban a Bizottság lényegében az Egyesült Királyság számára a fontainebleau-i megállapodás alapján biztosított költségvetési korrekció kiterjesztését javasolta a többi nettó befizető tagállamra, egy általános korrekciós mechanizmus bevezetésével.

Javaslatában a Bizottság elismerte ugyan, hogy az EU-költségvetésbe történő befizetések és az onnan kapott támogatások különbségével mért költségvetési mérlegek (nettó mérlegek) nem tükrözik teljes mértékben a tagállamok uniós tagságának előnyeit, a túlszorduló hatás mértékét azonban nem minden esetben lehet számszerűsíteni, figyelembev-

telük pedig módosítja az egyensúlyhiány felmérését.<sup>3</sup> Mindezek ellenére a Bizottság javaslatát a fontainebleau-i megállapodásban rögzített „*juste retour*” elvre alapozta, ahol a korrekció két kritériumon alapul: a költségvetési egyensúly hiányának mértékén – hogy az „túlzott”-e – és a tagállam jólétén az EU egészéhez viszonyítva. A Bizottság e javaslatát meglehetősen kritikával fogadta az Európai Számvevőszék és később az Európai Parlament is. Bármely korrekciós mechanizmus létezése azonban a Számvevőszék meglátása szerint (is) veszélyezteti a saját források rendszerének egyszerűségét és átláthatóságát. Az Európai Parlament szintén meglehetősen kritikusan, de kritikáját előremutató javaslatokkal kiegészítve fejezte ki álláspontját legutóbb 2007 márciusában, „Az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről” szóló jelentésében (Lamassoure-jelentés).

Az Európai Parlament a jelentésben megállapította, hogy az olyan rendszer, mint a jelenlegi – amelyben az Unió bevételeinek hozzávetőleg 70%-a nem tényleges saját forrásokból származik, hanem közvetlenül a nemzeti költségvetésekből a GNI-forráson keresztül, 15% pedig az áfa-forrásból, ami nem tekinthető minden tekintetben uniós saját forrásnak –, eltér a Római Szerződés rendelkezéseitől és szellemétől. Az ilyen, a jelentés szóhasználatára szerint „tagsági díjak” élezték ki a nettó befizetőkkel kapcsolatos vitát, amelyet a Parlament igen rövidlátónak tart, és amely nem juttatja érvényre az Európai Unióból származó előnyöket a béke, a szabadság, a jólét és a biztonság tekintetében, függetlenül attól, hogy a „nettó költségvetési mérle-

gek” koncepciója – a Parlament szerint is – súlyosan hibás, és mindössze pusztá becsléseket tesz lehetővé. Kiemeli továbbá, hogy a nettó mérlegeknek sem a bevételi oldala, sem a kiadási oldala nem tükrözi teljes mértékben a valóságot. A jelentés a megfogalmazott kritikákra tekintettel javaslatot tesz a saját források rendszerének alapvető reformjára, amelyet egy döntéssel (egy határozatban), de két lépcsőben lát megvalósíthatónak. A Parlament a reform első – hangsúlyozottan átmeneti és ideiglenes – lépéseként azt javasolja, hogy az Európai Unió jelenlegi finanszírozási rendszerét a hagyományos saját források meghagyásával és egy GNI-alapú rendszerrel váltsák fel, oly módon, hogy a GNI-részesedés szolgálja az Unió saját forrásaihoz való tagállami hozzájárulások alapjául, az áfa-forrás jelenlegi formájában megszűnne, továbbá megszűnne a brit visszatérítés is. E rendszer egyszerű és átlátható lenne, és teljes mértékben arányban állna az egyes tagállamok relatív gazdagságával. Ezen első és ideiglenes lépés egyetlen célja az lenne, hogy előkészítse a talajt a saját források valóban új rendszerének bevezetéséhez a rendszer egyszerűsítésével, az egyes tagállamoknak nyújtott kiváltások és visszatérítések eltörlésével. A második lépésben érné el a reform a valódi célját: az Európai Unió valódi sajátforrásrendszerének megteremtését, álljon az bármely fent említett új forrásokból.

A tudományos publikációk a Bizottság álláspontjával összhangban vizsgálják az energiafogyasztást terhelő adót, a kommunikációs szolgáltatások adóját, a tagállami és közösségi részre bontott áfát és a harmonizált társasági adót, mint új va-

3 Bővebben: JACQUES LE CACHEUX: European budget – the poisonous budget rebate debate, *Notre Europe, Studies & Research* No 41, June 2005, 14. o.

lói saját forrást.<sup>4</sup> Az Európai Bizottság a költségvetés félülvizsgálata alapján, 2010. október 19-én közleményt adott ki, melyben hat lehetséges saját forrást taglal. Az előbb említettek közül az energiafogyasztást terhelő adót, a tagállami és közösségi részre bontott áfát és a harmonizált társasági adót, mely kör három további elemmel egészült ki: a pénzügyi szektor uniós szintű adójával, az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátási kvótájának kereskedelméből származtatható bevételekkel és az EU légi közlekedéséhez kapcsolódó díjakkal. A Községek azonban nem rendelkeztek, és az EU ma sem rendelkezik adó-kivetési impériummal, így a saját forrásokról szóló tanácsi határozat sem adó-alanyokra, hanem tagállamokra vonatkozik. Tehát az adózáshoz kapcsolódó feladatokat a tagállamok hatóságai látják el, ezért egyes, már meglévő adónemek uniós szintre történő emelése könnyebbéget jelenthet. Ennek szellemében a „Europe for Growth” című könyv (Haug, Lamassoure, Verhofstadt, Gros, De Grauwe, Ricard-Nihoul, Rubio (2011)) szerzői ezen hat lehetséges forrást az el-látásbiztonság, a stabilitás, az átláthatóság, a költségek, az erőforrás-hatékony-ság, a vertikális és horizontális méltányosság<sup>5</sup> mentén vizsgálták.

A pénzügyi szektorra kivetett adó gondolata a népesség körében jelentős támogatottságot élvez, a válságban számukra nyújtott mentőcsomagok kompenzációjaként.

Két lehetséges altípus merült fel: a pénzügyi tranzakciók adója (*financial trans-*

*actions tax*, FTT) és a pénzügyi tevékenységek adója (*financial activities tax*, FAT).

A FAT azonban függ a gazdaság technológiai, jogi és politikai jellemzőitől, ezáltal nehézkessé válik a méltányosság megteremtése. Továbbá rendkívül nehéz lenne az alkalmazása, mert a tagállamok eltérő rendszerben kezelik a pénzügyi intézmények eredménykimutatásait. Az FTT esetében azonban alapjában véve a magas bevétellel rendelkezők adóznak, így megfelel a méltányosság kritériumának.

Az EU környezetvédelmi céljaival összhangban két új saját forrás gondolata is megfogalmazódott. Az ÜHG kvótájának uniós kereskedelméből származó jövedelem jelenleg a nemzeti költségvetésekben allokálódik, ezért egyszerűen és átláthatóan beszedhető, továbbá az uniós szintre emeléssel várhatóan nő az egységár, amely kibocsátás-csökkentő hatású. Valamint az uniós közlekedési adó, vagy más néven eco-adó, az energiafelhasználás tekintetében kerülne meghatározásra a közlekedési szektorban, így csökkentve pl. a kipufogógáz kibocsátásának mértékét. Azonban mindkét esetben éppen a kitűzött környezetvédelmi célok elérése veszélyeztetné a bevételek stabilitását.

A légi közlekedéshez kapcsolódó repülési mennyiségre kivetett díjak függnek ugyan a műszaki jellemzőktől, azonban a versenyt kevésbé torzítják, valamint a szektor jellegzetessége, hogy méltányossági szempontból alapvetően megfelelő.

Az uniós áfa-forrás gondolata a jelenlegi áfa-forrás eltörlésével együtt merül

4 Pl.: Cattoir (2004); Alves and Alfonso (2008); stb.

5 Horizontális méltányosság: azonos körülmények között élöket hasonlóan kell kezelni; vertikális méltányosság: a terheknek tükrözniük kell a fizetési képességet, vagyis az anyagi helyzetet (a gazdagok nagyobb részt vállalnak, mint a szegényebbek).

fel. Az áfa azonban szorosan kapcsolódik a belső piachoz. Az Uniónak alapvető célja a harmonizáció, ez a forrás pedig előrelépést jelentene az uniós adórendszer felé az egyenlő bánásmód elvének szem előtt tartásával. A tagállamok e területet érintő szuverenitásuk védelmében adott reakciói azonban el is lehetetlenítik a számlákon külön sorban megjelenő tételként egységesen bevezetett áfa-forrás közösségi szinten való megjelenését. A jelenlegi áfa-forrás adminisztrációs terhei azonban a finanszírozásból kivett arányának viszonylatában aránytalanul nagyok, valamint azon kívül, hogy a brit visszatérítés számításának egyik alapja, számos rejtett korrekciót is hordoz. Tehát a jelenlegi rendszer alapvető átalakítására, vagy annak eltörlésére a Bizottság céljai értelmében mindenképpen szükség van. Egy áfa-alapú új saját forrás bevezetését azonban jelentős technikai előnyökkel ruházná fel a jelenlegi áfa-forrás beszedési rendszerének kiépültsége.

Az uniós szintű társasági adó a határokon átnyúló gazdasági tevékenységek tekintetében járna pozitív hatással, fokozva a belső piac hatékonyságát. Az adóharmonizáció ezen foka a tagállamok szuverenitásvédelmének céljával ellentétes, ezért megvalósítása előtt nagy akadályok állnak, továbbá ezen adónem érzékeny a gazdasági környezet változásaira, ezért – mértékének megfelelő ellenére – a stabilitása kétségeket ébreszthet.

### **A 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret**

Az Unió költségvetésének bevételi oldalához kötődő, az EU egészének jövőjére kiható problémák már a 2007–2013-as keret vitája során egyértelműen kirajzo-

lódtak. A Bizottság, a Parlament és a Számvevőszék egyaránt állást foglalt a lehetséges megoldások tekintetében, ám érdemi változás nem történt. A saját források rendszerét érintő reformok legfontosabb gátja a politikai akarat hiánya volt.

A következő többéves keret tárgyalása azonban újabb lehetőséget kínál a változtatásra. A 2007–2013-as pénzügyi keret félidei felülvizsgálati jelentése és az Európai Bizottság 2011. június 29-én nyilvánosságra hozott új javaslata alapján a Bizottság bevételi oldallal kapcsolatos, egyre határozottabb álláspontja szerint a nemzeti hozzájárulások túlsúlya miatt a nettó pozíció szemlélet megfertőzi az összes költségvetési tárgyalást. A Bizottság ezért új megközelítést javasol a 2014–2020-as keret finanszírozásának vonatkozásában a szuverenitási és szolidaritási deficit kezelésére. Egy megfelelően átalakított finanszírozási rendszer lényeges szerepet játszhat a minden tagállamot érintő válság utáni költségvetési konszolidáció elősegítésében. Az új saját források bevezetésével (azaz a nemzeti hozzájárulások csökkentésével) a tagállamoknak nagyobb lehetősége lesz a nemzeti költségvetések konszolidációjára és a nettó pozíció szemlélet háttérbe szorítására.

E szemlélet fertőző jellegének megfékezése érdekében javasol új megközelítést az Európai Bizottság, amelyet az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről készített tervezetében, valamint annak végrehajtási rendeleteiben részletez.

Fontos azonban megemlíteni, hogy a tagállami hozzájárulások és a valódi saját források közötti különbség korántsem túl jelentős, ami alapján véve csak ezen pénzeszközöknek az Unió számára történő rendelkezésre bocsátásában mu-

atkozik meg. Ugyanakkor a forrásai – néhány kivételtől eltekintve – az uniós adófizetők, hiszen a hozzájárulásokat ugyanúgy a beszedett adókból teljesítik a tagállamok, mint a valódi saját forrásként az Unió rendelkezésére bocsátott esetleges új adókat. Figyelembe véve, hogy az adófizetők adóteherviselő-képesség véges, illetve, hogy a tagállamokban az újraelosztás optimális mértéke következtében egy új, uniós saját forrásként szolgáló adónem megjelenése más adók esetleges csökkentését vonja maga után, valamint, hogy a tagállami adminisztrációs szinteken a hozzájárulás mértéke továbbra is kimutatható lesz, arra a következtetésre jutunk, hogy a valódi saját források megjelenése legfeljebb enyhítheti a *juste retour* szemléletet, megszüntetni nem fogja azt. Azt is láthatjuk, hogy az alternatív saját források a bevételi forrás stabilitása szempontjából általában elmaradnak a GNI-alapú hozzájárulástól, illetve a beszédünkkel járó adminisztratív teher is minden bizonnyal meghaladja a GNI-alapú forrását, vagyis költséghatékonysági szempontból is aggályokat vet fel ezen saját források megjelenése.

Ha viszont nem remélhetjük a nettó pozíció szemlélet megszűnését egy valódi saját forrás megjelenésétől, akkor vajon milyen szempontból jelenthet előrelépést a GNI-alapú befizetéstől való „elfordulás”? Vajon tényleg csak az integráció mélyítésének oldalán állók politikai eszköze a valódi saját források bevezetésének erőltetése, vagy közgazdasági logika is húzódik mögötte?

Egy ilyen logika lehet, ha a bevételeket a kiadásokhoz való kapcsolódásuk szerint ítéljük meg. A tagállamok GNI-jának körülbelül 1%-át kitevő közösségi költségvetés olyan politikák keretében

kerül elköltésre, amelyek uniós szinten történő finanszírozása hozzáadott értéket hordoz magában a tagállami szintű finanszírozással szemben. Ebből következően az uniós források csak bizonyos, a tagállami költségvetéseknél sokkal szűkebb körben meghatározott célokra kerülnek elköltésre. Ezzel szemben áll, hogy a GNI-alapú tagállami hozzájárulást minden adófizető teherviselő képességétől függően, de alapvetően attól függetlenül fizeti, hogy bármilyen biztosítéka lenne arra, hogy az elköltött uniós adófizetői eurócentek számára is közvetlen hasznot eredményeznek. A közösségi politikák egy része (pl. a közös kül- és biztonságpolitika) minden adófizető számára közel azonos haszonnal jár, viszont a közösségi költségvetés túlnyomó részét kitevő egyes politikák esetében (pl. agrár közvetlen kifizetések, gazdaságfejlesztési, kutatásfejlesztési támogatások) az összes adófizető számára jelentkező haszon csak közvetetten kimutatható.

Ezért véleményünk szerint igazságosabb befizetési rendszer lenne, ha a saját forrásokat nem a tagállami prosperitás, hanem a közösségi célkitűzésekhez való kapcsolódásuk (pl. Európa 2020 stratégia célkitűzései) határozná meg.

Mielőtt tehát rátérnénk a bizottsági javaslat ismertetésére, fontosnak tartjuk, hogy a korábban megemlített lehetséges új saját forrásokat az uniós célkitűzésekhez és politikákhoz való kapcsolódásuk vonatkozásában vegyük górcső alá, hogy a Bizottság által javasolt rendszert is ez alapján értékelhessük.

A pénzügyi szektor adóztatásának gondolata ahhoz kötődik, hogy az elmúlt években a pénzügyi tranzakciók volume drasztikusan megnőtt Európa piacain. A volumennel együtt azonban a volatilitás és az ebből adódó destabilizáló erő is

megnőtt, amit a 2008-at és 2009-et uráló pénzügyi válság egyaránt illusztrál. A válság nyomást helyezett a nemzeti költségvetésekre, ami elsősorban a GNI-forráson keresztül továbbgyűrűzött az Unió költségvetéséhez. A FAT és az FTT bevezetése várhatóan egyaránt csökkentené a túlzott kockázatvállalást és a volatilitást. Valamint értelmezhető Pigouvian-adóként, mert a pénzügyi szektor negatív externáliáinak internalizálása felé hat. Ezt azonban akkor tekinthetjük a javaslat előnyének, ha az Uniót mint zárt egységet elemezzük, figyelmen kívül hagyva annak szélesebb gazdasági környezetét. A kérdést globális tekintetben vizsgálva, a pénzügyi tranzakciókat érintő adók bevezetése, tekintet nélkül annak körére és nagyságára, visszaesést fog okozni a pénzügyi piacok forgalmában.

Összességében, egy pénzügyi folyamatokat terhelő adó – legyen az akár a FAT, akár az FTT – bevezetése túlmutat a pillanatnyi igazságtételen. Maga után vonna számos változást, mint a pénzügyi eszközök harmonizációját vagy a szabályozási rendszer jelentős megerősítését, mely hiányának nagy szerepet tulajdoníthatunk a válság kialakulásában is. Az egységes szabályozási rendszer kiépítése azonban a tagállamok fiskális szuverenitásának kérdését feszegeti. Ezzel együtt a pénzügyi szektor adója valódi saját forrást jelentene, és alacsony kulccsal is számottevő bevétel generálására lenne alkalmas, méltányos tehermegosztás mellett.

Az emissziókereskedelemből származó adó és az eco-adó egyaránt nagymértékben hozzájárulna az Európa 2020 stratégia éghajlatváltozás és energia területén kitűzött céljainak megvalósításához. A célkitűzés értelmében 2020-ra az Unió egészének teljesítenie kell az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának

20%-kal való csökkentését az 1990-es szinthez képest (vagy akár 30%-kal, ha adottak az ehhez szükséges feltételek). Az energiatakarékosság területén a megújuló energiaforrások arányának 20%-kal történő növelése, továbbá az energiahatékonyság 20%-os javítása került célkeresztbe. Az ÜHG-kvóták kereskedelmének uniós szintre emelésével várhatóan nő az egységár, ami a költségek növekedésének ellenhatásaként a kibocsátás visszafogásához közvetlen anyagi előnyöket rendel. A közlekedési adó pedig az energiafelhasználáson alapul, ami az energiahatékony megoldásokat teszi relatíve olcsóbbá, hozzájárulva a környezet terhelésének csökkentéséhez.

Az uniós áfa és az uniós szintű társasági adó esetében az Unió jogharmonizációs törekvéseinek keretében az adórendszerek harmonizációjához kapcsolódhatunk. Az EU célja csak a nemzeti adórendszerek, adójogszabályok hasonlóvá tétele, a belső piac működését zavaró különbségek megszüntetése. Ez azonban nem jelenti azt, hogy kötelező jelleggel, minden részletre kiterjedően előírják a tagállamoknak, hogy milyen adójogszabályokat kell alkalmazniuk. Az adóharmonizáció végső soron az egységes belső piac, illetve az azt megtestesítő négy alapszabadság – az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlása – érvényesülésének igényéből származik. Az uniós szintű áfa és társasági adó elképzelése ezen célok megvalósulása felé mutat.

Az alternatívaként szóba kerülő „versenyzők” megismerését követően tekintsük át, hogy az Európai Bizottság milyen reformjavaslatot tett le az asztalra 2011 júniusában. Bevezetesként elmondhatjuk: a jelenlegi rendszer megváltoztatásának elsődleges oka, hogy az áfa és a GNI-forrás nem kötődik az uniós politikai cé-

lokhoz, a korrekciók mai rendszere átláthatatlan, limitált a rendszer demokratikus felügyelete, sok tagállam szerint igazságtalan. Ezen elvek mentén igyekezett a Bizottság kialakítani a javaslatát.

A Bizottság a hagyományos saját források (*traditional own resources*, TOR) mostani rendszerében olyan változást javasol, amely a beszédési költség visszatérítésének mértékét módosítja 25%-ról 10%-ra.<sup>6</sup> A jelenlegi áfa-forrást a Bizottság egy lépésben 2013. december 31-től eltörölné. Az áfa-alapú forrás túlzottan komplex, sok adminisztratív munkát igényel a harmonizált áfa-alap kiszámítása, és csak minimális uniós bevételt hoz a GNI-alapú forráshoz képest.<sup>7</sup> A Bizottság a befizetési oldal átláthatóbbá tétele érdekében a jelenlegi korrekciós mechanizmusok megszüntetését tűzte ki célul. A legnagyobb nettó befizető tagállamoknak<sup>8</sup> azonban egy átlátható és egyszerű új típusú korrekciót javasol, mely 2014 és 2020 között fix összegű, ún. „*lump sum*” visszatérítést folyósítana. Továbbá az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló bizottsági javaslat két új saját forrást nevesít: ezek a pénzügyi tranzakciós adó és az uniós áfa.

Az uniós áfa bizottsági rendelettervezetét 2011. november 9-én tették közzé, melynek értelmében az uniós áfa 2014. január 1-jével bevezetésre kerülhet. A tervezet azonban nem a fentebb is említett közvetlen, valódi saját forrásról szól, hanem a jelenlegi áfa-alapú forrás újragondolásáról. A tervezet értelmében a jelenlegi áfa-alapú forrás vetítési alapja szűkül, a befizetési kulcs pedig

megemelkedik, így csökkentve a számításokhoz kapcsolódó adminisztratív terheket és átláthatóbbá téve a rendszert. A javaslat azonban nem vállalkozik sem az áfakulcsok, sem az áfaszabályozás harmonizációjára, tekintve, hogy az uniós áfa alá sorolandó termékek és szolgáltatások körét a legszűkebb keresztmetszethez kívánja igazítani.

Az uniós szinten harmonizált pénzügyi tranzakciós adóra, vagyis az FTT-re vonatkozó bizottsági irányelvjavaslat 2011. szeptember 28-án jelent meg, megteremtve a lehetőséget a meglévő tagállami hozzájárulások mértékének csökkentésére. A Bizottság javaslata alapján az adót a pénzügyi intézmények között pénzügyi instrumentumokkal folyó valamennyi tranzakcióra kivetnék, ha legalább az egyik pénzügyi intézmény az Európai Unióban letelepedettnek minősül. A szóban forgó pénzügyi instrumentumok lehetnek részvények, kötvények, származtatott termékek és strukturált pénzügyi termékek. Az adót a pénzügyi intézmények közvetlenül a tagállamoknak fizetnék be, a végrehajtott tranzakciók alapján, nettósítás és elszámolás előtt. A bevétel kétharmad része kerül az uniós költségvetésbe, míg egyharmadát megtarthatják a nemzeti költségvetések. Az uniós szinten kivetett egységes pénzügyi tranzakciós adó hozzájárulna az EU-n belüli adókijátszás megakadályozásához, a kettős adóztatás elkerüléséhez és az EU egységes piacán kialakuló versenytorzulás minimalisra csökkentéséhez.

Az EU joga a pénzügyi szektort terhelő adókkal kapcsolatos fellépésre az

6 Ez a visszatérítés azt az összeget jelenti, mellyel a tagállamokat kompenzálják a TOR beszédésével járó költségeikért.

7 A Financial Report 2010-es adatai alapján, a teljes bevétel arányában vizsgálva, a jelenlegi áfa-forrás 9,76%-ban, míg a GNI-forrás 71,26%-ban járul hozzá az Unió költségvetéséhez.

8 Egyesült Királyság, Németország, Hollandia és Svédország.



Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 113. és 115. cikkére alapozható. Az uniós fellépést elsősorban az indokolja, hogy a belső piac működését akadályozná, ha a tagállamok e téren az egyoldalú intézkedés mellett döntenének. Legalább 12 tagállam vetett ki banki illetéket a pénzügyi intézményekre, vagy vizsgálja annak lehetőségét. A pénzügyi szektort terhelő adók ilyen összehangolatlan bevezetése tagolttá tenné az EU pénzügyi piacát, torzítaná a versenyt, és fokozná a pénzügyi tevékenységek áthelyezésének kockázatát az Unión belül és azon kívül egyaránt. Fokozná egyúttal a pénzügyi szektor kettős adóztatásának kockázatát is, ami viszont gátolná az EUMSZ által védett alapvető szabadságok gyakorlását. Elmondható tehát, hogy az uniós fellépés tiszteletben tartaná a szubszidiaritás elvét, mivel a szakpolitikai célokat a tagállami intézkedések nem tudják kielégítően megvalósítani, és azok uniós szinten jobban megvalósíthatók. A szuverenitás szempontjából megvizsgálva az FTT-t azonban összetettebb kép rajzolódik elénk. A fentebb bemutatott okoknál fogva a nettó pozíció szemlélet háttérbe szorításán keresztül pozitív hatást gyakorol a tagállami szuverenitásra, míg más szempöngből nézve az FTT beszédéséhez elengedhetetlen egy erős és a pénzpiacok egészét lefedő felügyeleti szerv létrehozása (pl. az Európai Központi Bank megerősítése által), valamint a pénzügyi eszközök harmonizációja egyaránt. Mindkét tényező a tagállamok fiskális, pontosabban pénzügyi szuverenitásának újabb részéről való lemondást jelent. Az FTT-nek azonban a szuverenitási kérdésen túl is erős ellenlobbival kell szembenéznie az Egyesült Ki-

ráltság részéről, aminek az az oka, hogy egyes becslések szerint a hozam majd 70%-a Londonból kerülne beszedésre.

Az integráció ezen irányú fejlődésére reflektálhatunk *Haas* „túlcsondulási hatásként”<sup>9</sup> ismeretes elvével, amely szerint, ha az integráció elér egy szintet, kitölti a rendelkezésre álló teret, tovább terjeszkedik, „túlcsondul” a meglevő kereteken és új területekre terjed tovább. Ezzel összhangban áll *Várnay* azon véleménye, miszerint az integrációnak minél magasabb fokára érnek el az abban részt vevő államok, természetsszerűleg annál jobban nő a tagállamok kölcsönös kiszolgáltatottsága. Így „elkerülhetetlenné válik, hogy feladjanak elemeket a nemzeti szuverenitásukból, egyes jogokat nemzetek feletti, szupranacionális szervekre ruházzanak” (*Farkas–Várnay* (1997) 7. p). A szuverenitás átruházás pedig növeli kiszolgáltatottságukat, ami újabb részek átruházását teszi szükségessé. *Hirschman* véleménye szerint az integráció hajtóereje az ellentétes erők között kialakuló feszültségből ered. A közös politikák és a nemzeti érdekek közötti ingamozgás adja a továbblépés lendületét (*Hirschman* (1981)). *Millward* meglátása szerint az integráció egyre szélesebb kiterjedésekor a gazdasági és technológiai átalakulás funkcionális logikája versenyez az államiság, a szuverenitás, a nemzeti identitás és a politikai elszámoltathatóság logikájával (*Millward* (1992)).

Az európai integrációban egyszerre megjelenő, előremutató és ezekkel párhuzamosan visszatartó erők meglétét *Wallace* az integrációt létrehozó tényezők két dimenziójával magyarázza. Az első a technológiai. Ennek értelmében, amint arra *Polányi* és *Puchala* is rámutatott, míg a XIX.

9 spillover effect

századi ipari forradalom lehetővé tette a nemzetállamok kialakulását, addig a XX. század második felének technológiai forradalma aláássa a szuverenitást, a centralizált államiséget. Wallace gondolatát továbbvívve, a hatását 2007-től érezhető gazdasági válság, amely továbbgyűrűzésével mára az euróövezet válságává lett, újabb lehetőséget teremthet. A válságok azonban egyaránt lehetnek a reformok gátjai és katalizátorai. Az euróválság folyamatában a tagállamok fordulhatnak a nemzeti szintű megoldások és az *ad hoc* megállapodások felé, valamint az integráció valódi mélyítése felé is. A kérdés az, hogy a válság mennyi létrejött-e a változásoknak az a kritikus tömege, s ezzel a közös politikai akaratnak az a lehetősége, amely megteremti az érdemi reformok lehetőségét.

2006-ban megállapodás született arról, hogy teljes és széles körű felülvizsgálatot kell végezni az uniós kiadások és források tekintetében.<sup>10</sup> E döntés megszületése óta több gyökeres változás is végbement a gazdasági környezetben. A válság következtében a közkiadások valamennyi európai országban a politikai viták ösztöztüzebe kerültek. Az Európai Unióban fontos döntések születnek (pl. görög mentőcsomag). Évtizedek óta nem érte annyi támadás a közkiadások prioritásait, mint manapság. Ezen támadások az uniós és a nemzeti költségvetés szintjén egyaránt megjelennek. A két szint azonban nem elválasztható, hiszen a nemzeti költségvetésben megjelenik kiadásként az EU bevételeinek többségét kitevő GNI-alapú befizetés.

Számos tagországban tapasztalható EU-ellenes politikai retorika. Az euroszkepticizmus tekintetében például a 2004-es európai parlamenti választások-

hoz képest jóval több euroszkeptikus képviselő jutott be az EP-be öt évvel később, rajtuk kívül pedig a brit konzervatívok is megalapítottak egy új, visszafogottan euroszkeptikus frakciót. Az EU-ellenesség erősödését jelentős részben a gazdasági világválsággal magyarázhatjuk. A jelenlegi, megerősödött szkepticizmussal szembenező Európai Uniónak kell a mostani súlyos problémákat megoldania, ezt pedig erősebb központosítással képzelik el. Mindez magában foglalja az egyes tagállamok szuverenitásának csorbítását. Történik ez akkor, amikor az EU-t vezető politikai elit túlnyomó többsége az integráció mélyítésére készül. Ellenmondás?

Vagy, ahogy *José Manuel Barroso*, az Európai Bizottság elnöke az Európai Parlament plenáris ülésén, Strasbourgban leszögezte, a válság most már rendszerjellegűvé vált, és leküzdése további erőfeszítéseket kíván minden tagállamtól. A piaci támadások ellen egyetlen tagország sem immunis, ez növelheti a fogékonyságot az uniós válságkezelő eszközökre, még akkor is, ha az a szuverenitásuk egy újabb darabjának feláldozásával jár.

## Konklúzió

Az új saját források bevezetéséhez kapcsolódó döntések meghozása az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 311. cikkének megfelelően:

*„A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúan elfogadja az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatot. E vonatkozás-*

10 HL C 139., 2006. 6.1 4., 15. o. (3. sz. nyilatkozat)

*ban a határozat a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg. Ez a határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták.*

*Az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben a Tanács állapítja meg annyiban, amennyiben a harmadik bekezdés alapján elfogadott határozat így rendelkezik. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően határoz.”*

Tehát az uniós intézmények döntéshozatalát követően a tagállamok saját alkotmányos szabályaik szerint jóváhagyják vagy elutasítják az Unió döntését. Pozitív válasz esetén egyfajta „szerződés” jön létre a tagállam és az EU között, melynek keretében a tagállam szuverenitásának újabb szeletét ruházhatja át az integráció egészére, illetve annak intézményeire. Ezen elhatározás oka jelen esetben a tagállami költségvetéseknek az Unió költségvetésének finanszírozásából eredő közvetlen terhektől való mentesítése, valamint a nettó pozíció vita visszaszorítása, megadva a lehetőséget egy fejlettségi szintjét tekintve egységesebb integráció létrejöttének. A tagállamok előtt

álló választás lényege abban áll, hogy vagy a befizetett hozzájárulásukat egyenlően újraelosztó rendszert részesítik előnyben, vagy az európai integrációt előrevívő közösség résztvevőinek szolidaritásán alapuló rendszert választanak (Strasser (1991)). Tehát a tagállamok az integrációra átruházott részszuverenitásaik védelmében, a nettó pozíció szemlélet térnyerésével szemben újabb részszuverenitásokat ruháznak át az Unióra. Ellenben magából az átruházási döntés meghozatalának folyamatából sem kiiktatva a nettó pozíció szemlélet elveit.

A kérdéses azonban egyrészt az, hogy a több szempontból ellentmondásokat rejtő folyamatok képesek-e beváltani a hozzájuk fűzött reményeket a szuverenitás, a szolidaritás és az integrációmélyítés esélyének megteremtése területén. Másrészt a pénzügyi tranzakciós adó bevezetésére tett javaslatával az Európai Bizottság a jelenlegi, illetve a közelmúltban kialakult gazdasági helyzetre reagál, és nem az Unió közép- és hosszú távú célkitűzéseit helyezi a reform középpontjába.

Ezen kérdés megválaszolására azonban csak a tárgyalt rendeletervezetek elfogadását követően, illetve azok hosszabb távú hatáselemzése által nyílik lehetőség.

## Irodalom

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés ([www.europa.eu](http://www.europa.eu))

Az Európai Unió Tanácsa: Agenda 2000. Draft Report to the Vienna European Council, Council of the European Union, december 4. [1998]

Az Európai Unió Tanácsa: Agenda 2000. Basic elements for an overall compromise. Council of the European Union, március 18. [1999]

Az Európai Bizottság: Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system. European Commission [COM(2004) 505 final]

Bizottság javaslata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra [COM (2004) 501 végleges]

Európai Parlament: Jelentés az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (2006/2205 (INI)), A6-0066/2007

A Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről

A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat végrehajtásáról

Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union [COM(2011) 510 final]

A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről [COM(2011) 739 végleges]

A Tanács rendelete a pénzügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról [COM(2011) 738 végleges]

Alves, Rui Henriwue – Alfonso, Oscar: Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?, in Ferreiro, J. , Fontana, G. e Serrano, F. (szerk.), *Fiscal Policy in the EU*, Palgrave Macmillan, forthcoming, 2008.

Begg, Iain: An EU Tax – Overdue reform of federalist fantasy? *Friedrich-Erbert-Stiftung Briefing Paper*, 2011 Február.

Cattoir, Philippe: Tax-Based EU Own Resources: An Assessment, Working Paper n 1/2004, *Taxation Papers*, European Commission.

Farkas Beáta – Várnay Ernő: Bevezetés az Európai Unió tanulmányozásába, *JATE Press*, Szeged, 1997.

Haug, Jutta – Lamassoure, Alain – Verhofstadt, Guy – Gros, Daniel – De Grauwe, Paul – Ricard-Nihoul, Gaëtane – Rubio, Eulalia: Europe for Growth Economic Policy, *CEPS Paperbacks*. 2011.

Hirschman A. O.: *Essays on Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, University Press, Cambridge. 1981.

Iván Gábor: *Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében*. Budapesti Corvinus Egyetem, PhD értekezés. 2005.

Iván Gábor: Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra – az infúzió be-kötve, *Közgazdasági Szemle*, LIII. évfolyam, 2006. május (428–451. p)

Le Cacheux, Jaques: European budget – the poisonous budget rebate, *Notre Europe, Studies & Research* 41. szám, 2005. június

Lippert, Gustav: *Das internationalen Finanzrechts*, Quidde, Trieste. 1912.

Millward, A. S.: The European Rescue of the Nation State, *University of California Press*, Berkely. 1992.

Mocsáry Péter: *Az EK adójoga és adórendszere mint az intraintegrációs adójog és adórendszer magvalósulása, kitekintéssel annak magyar adójogi és adórendszerebeli vonatkozásaira*. PhD-értekezés, BKÁE, Budapest. 2002.

Strasser Daniel: *The finances of Europe* Luxembourg: OPOCE. 1991.

Wallace, W.: Collective Governance. Megjelent Wallace, H.–Wallace, W. (szerk.): *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 4. kiadás. 2000.

JUHÁSZ TAMÁS\*

## Kohéziós politika – alamizsna helyett befektetés?

*A kohéziós politika jövőjéről szóló vitára nagyon turbulens időszakban kerül sor. Mind a rendelkezésre álló keretek mértékére, mind azok felhasználási szabályaira jelentős mértékben kihatással van a gazdasági-pénzügyi válság. Az ennek nyomán jelentkező költségvetési szigor és az ebből fakadó uniós „demonstrációs” szempontok, illetve a válságból való kilábalás elősegítése rányomják a bélyegüket a folyamatokra. Mindezek természetesen egyúttal alapot szolgáltatnak egyes érdekeltségi csoportok számára a status quo megváltoztatására irányuló törekvéseik érvényesítésére. A nettó befizetők csoportja kiváló alkalmat lát a fejletlenebb területek felzárkóztatására irányuló redistribúció mértékének csökkentésére, a pénzügyminiszterek által csak „segélyezésként” aposztrofált kiadási tétel „olcsóbbá” tételére. A Bizottság a megszorítások miatt elengedhetetlen költséghatékonyságra és a szabályosság növelésére hivatkozással, valamint a válságból történő kilábalási folyamat motorjának szerepére törekedve jó alkalmat lát arra, hogy a tagállamok feletti hatásköre növelésére használja fel a kohéziós politika eszköztárát is. A Parlament pedig, mint mindenben, a kohéziós politika esetében is a Tanáccsal és a Bizottsággal szembeni szerepe növelési lehetőségét látja.*

*De mi is a lényege a jövő kohéziós politikájára vonatkozó javaslatnak, milyen szempontok, megfontolások húzódnak az egyes elemei hátterében, és milyen implikációi lesznek majd a jövő kohéziós politikájára? Mit jelentenek a gyakorlatban az olyan hívószavak, mint tematikus koncentráció, eredményorientáció, fel-tételesség, az Európa 2020 stratégiával való nagyobb összhang megteremtése?*

### A Bizottság javaslatának kontextusa

#### Szabályossági szempontok

Érdekes módon a jövő kohéziós politikájának végrehajtási intézményrendszerével kapcsolatos általános szabályokra vonatkozó bizottsági javaslatok már azelőtt

megjelentek, hogy a Bizottság a politika szerkezetére, költségvetésére, működésére vonatkozó javaslatait közzétette volna. Erre az Unió költségvetési rendeletének<sup>1</sup> felülvizsgálata adott lehetőséget. Az erre vonatkozó bizottsági javaslatot 2010. május 28-án tették közzé.<sup>2</sup> A javaslatok háttereként megfogalma-

\* A szerző Magyarország Európai Unió melletti Állandó Képviselőtétének kohéziós politikáért felelős szakdiplomataja. A cikkben foglaltak kizárólag a szerző saját álláspontját tükrözik.

1 Ld. 1605/2002/EC

2 Tulajdonképpen a pénzügyi rendelet vonatkozásában két felülvizsgálati javaslat jelent meg: az első (COM(2010)71 final) a Lisszaboni Szerződés életbelépésével szükséges módosításokra tett javaslatot, ezt 2010. március 3-án tették közzé. A második pedig (COM(2010)260 final) a háromévenként szokásos felülvizsgálat keretében tett javaslatot arra, hogy az uniós költségvetési szabályokat az új gazdasági kihívásokhoz és a jövőbeli kiadási és bevételi területek kapcsán felmerült igényekhez igazítsa. Ez utóbbi 2010. május 28-án jelent meg. A Bizottság eredeti szándéka az volt, hogy az első javaslat szerinti szükséges módosításokat gyorsított eljárásban elfogadtatja, azonban ez a tagállamok ellenállásán megbukott. Ezért 2010. december 22-én visszavonta a két javaslatát, és egy konszolidált javaslatsomaggal állt elő (COM(2010)815 final). Ez a javaslat érdemben nem módosította az előző kettő tartalmát.

zott elvek, az egyszerűsítés, az eredményorientáció/költséghatékonyság és az elszámoltathatóság növelése voltak.

A Bizottság javaslatának háttérében nyilvánvalóan az a szempont állt, hogy olyan végrehajtási és felelősségi rendszert alakítson ki, amely lehetővé teszi, hogy az Európai Számvevőszék az ún. mentesítési (zárszámadási) eljárás során pozitív véleményt adhasson a kohéziós források esetében.<sup>3</sup>

Ez természetesen mindenkinek az érdeke, különösen a kohéziós támogatások nettó kedvezményezettjeinek, hiszen a Számvevőszék negatív megállapításai rendkívüli mértékben aláássák a politika legitimitását. Ugyanakkor a bizottsági javaslat kapcsán a tagállamok többsége komoly aggodalmát fejezte ki, hiszen az lényegében a mezőgazdasági támogatások esetében alkalmazott rendszert adaptálta volna egy az egyben a kohéziós támogatásokra is.

Abban mindenki egyetért, hogy a kohéziós források magas hibaarányát csökkenteni kell,<sup>4</sup> és ez sürgős beavatkozást igényel, azonban a tagállamok olyan megoldást igényeltek, amely nemcsak abban merül ki, hogy a mentesítési eljárás során a Bizottság a tagállamokra tudjon mutogatni a Parlament és a Számvevőszék előtt, hogy ki a felelős, hanem érdemben járul hozzá a hibák kialakulásának megelőzéséhez. Egyértelmű, hogy a

kohéziós politika szabályrendszere rendkívül bonyolult, és az ennek való megfelelés jelentős adminisztratív terheket ró mind a végrehajtási intézményrendszerre, mind a források kedvezményezettjeire. Elsősorban azért, mert az elvárások nem kristálytiszták, ezért minden szint a szükségesnél szigorúbb szabályokat alkalmaz annak érdekében, hogy „levédje” magát, ez pedig iszonyatos bürokráciához, hatékonyságcsökkenéshez és kontraproduktív végrehajtáshoz vezet.

Az ellenőrzések számának, hatékonyságának növelése nem jelent érdemi megoldást erre a helyzetre, hiszen valószínűleg csupán több hibát tárna fel, nem pedig a hibák kialakulásának megelőzésére, vagyis a probléma gyökerére koncentrálna. A szabályozási rendszer olyan komplex, hogy nyilvánvalóan a hiba, a meg nem felelés („non-compliance”) lehetősége is sokkal nagyobb, ráadásul az egyes szereplők elérően értelmezik a szabályokat, az elvárt tartalmat, ami bizonytalanságot okoz a rendszerben.

Alapvető változást csak a szabályrendszer érdemi egyszerűsítése, átláthatóbbá tétele, a feladat- és hatáskörök és ehhez kapcsolódó felelősségek<sup>5</sup> (bizottsági, tagállami) világosabb elhatárolása, valamint a szabályok mögött húzódó elvárások egyértelműbbé tétele hozna.

A vita megakadt, hiszen a tagállamok – joggal – látni szerették volna a részlet-

3 Mint ismeretes, az Európai Számvevőszék évről évre komoly aggodalmakat fogalmaz meg a kohéziós források felhasználását illetően, és az éves költségvetésekről készült jelentéseiben rendre megállapítja, hogy a kohéziós források 5–10%-át „nem lett volna szabad kifizetni”.

4 Ennek kapcsán érdemes megjegyezni, hogy a 2007–2008-as évekre jelzett 11–11%-os hibaarányal szemben, 2009-re minimum 3, de legvalószínűbben 5%-os, 2010-re 7,7%-os legvalószínűbb hibaarányt tárt fel a Számvevőszék. Ugyanakkor fontos azt is tudni, hogy ez a hibaarány nem feltétlenül „ellopott” vagy csalással érintett forrásokat takar, hanem abból adódik, hogy valamennyi szabálynak történő meg nem felelést azonos szinten kezelik.

5 A tagállamok azt is elvárják, hogy a Bizottság is vegye ki a részét a felelősségből, és változzon meg az a gyakorlat, miszerint nem vállal felelősséget azért, hogy ha valamit egyszer hivatalosan elfogad, akkor az annak megfelelő gyakorlatot később nem fogja kifogásolni.

szabályokat is annak érdekében, hogy felmérhessék a nagyobb felelősséggel és teherrel járó javaslatok következményét.

A korai javaslat egyúttal kényszerít is jelentett a Bizottság számára, hiszen egyrésztől úgy kellett a végrehajtási keretek általános feltételeire vonatkozó javaslatait megtennie, hogy még nem született döntés a politika cél- és eszközrendszerének kialakításáról. Azaz „a gombhoz kellett varrnia a kabátot”. Másrészt olyan helyzetbe is került, hogy a kohéziós politikára vonatkozó részletes javaslatok kidolgozása során már nem tudott érdemben eltérni korábbi javaslatától, igaz, ez egyúttal lehetőséget adott számára, hogy a korábbi keretjavaslatán belül a részletszabályok tekintetében reflektáljon a tagállamok aggodalmaira. Ez részben így is történt, egyelőre azonban úgy tűnik, hogy csak kisebb részben.

### **Költségvetési szempontok**

A Bizottság 2011. június 29-én tette közzé a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatát<sup>6</sup>, amely már rögzítette azon alapelveket, amelyek mentén a különböző politikákra vonatkozó javaslatát elkészíti. Ezek az uniós szinten elfogadott közös célok megvalósításának elősegítése, a rendelkezésre álló források limitált számú célkitűzésre történő koncentrálása, az eredmények fókuszba állítása, a forrásokhoz jutás különböző feltételekhez kötése. Ezenfelül már itt megjelenik a különböző szankciók lehetősége.

Tekintettel arra, hogy a kohéziós politika képezi az Unió költségvetésének második legnagyobb tételét (a mezőgazdasági kiadások mellett), minden, a költségve-

tés átalakítására (költségvetési források újrapiorizálására), méretének csökkentésére vonatkozó vita automatikusan érinti a kohéziós politikát is. A költségvetési vitát eddig is a tagállamok számára domináns nettó pozíció szemlélet alakította (s ezt elsősorban a nettó befizetők finanszírozási hajlandóságának fokozatos csökkenése determinálja), ez azonban a 2013 utáni költségvetési időszak vonatkozásában még hangsúlyosabban előtérbe kerül.

Már csak azért is, mert a világgazdasági válság kezelésére létrehozott kormányzati válságkezelő intézkedések miatt a tagállamok jelentős része esetében a költségvetési hiány számottevően megnőtt. Ezt a hiányt pedig a fiskális hitelesség visszaállítása érdekében épp a költségvetési tárgyalások időtartama alatt kell a tagállamoknak, több fájdalmas és politikailag nem igazán népszerű intézkedés meghozatala útján ledolgozniuk.

Ezzel összhangban nyilvánvalóan hangsúlyosan előkerül az egyes politikák hatékonyságának és eredményességének kérdése és az, hogy mennyire szolgálják ezek egész Európa érdekeit. Már csak azért is, mert joggal merül fel a kérdés, hogy miért éppen azon tagállamokat kell újra és újra, egyre növekvő összegekkel kimenteni, amelyek felzárkózásuk érdekében hosszú évtizedeken keresztül jelentős fejlesztési forrásokhoz jutottak.

Egyfelől a nettó befizetők részéről jogosan merül fel az elvárás, hogy lássák, mit kapnak cserébe a „befektetett” pénzükért („value for money”), másfelől általában is jogos elvárás a közpénzből finanszírozott politikák esetében, hogy az azok által elért eredmények számszerűsíthetők legyenek, és a célok-

6 Ld. European Commission: A Budget for Europe, COM(2011)500 final, SEC(2011)867 final, SEC(2011)868 final.

hoz mért teljesítményük számon kérhető legyen. Már csak azért is, mert ha egy ekora kiadási tétel esetében nem bizonyosodik be, hogy ezen forrásoknak igenis van szerepe abban, hogy az Unió szegényebb régióiban növekedjen a jólét, és ezen területek felzárkózzanak, akkor annak komoly implikációi lehetnek. Egyrésztől adódik a kérdés, hogy miért határozunk meg fölöslegesen ilyen bonyolult és költséges szabály- és intézményrendszert a források felhasználására, hiszen már a szükséges uniós és tagállami intézmények felszámolásával, a kapcsolódó tranzakciós költségek leszorításával nagymértékben lehetne csökkenteni a kiadásokat. Másrésztől pedig elismerjük, hogy a kohéziós politika szimpla redisztribúció, s ezzel egyúttal azt is elismerjük, hogy a rendelkezésre álló források mértéke az „adakozók” pénztárcájától függ; nem befektetnek valamibe, amiből hasznot remélhetnek, hanem „jótékonykodnak”.

A Bizottság (már csak saját intézményi szerepe megtartása érdekében is) és a politika nettó kedvezményezettjei azzal érvelnek, hogy a kohéziós politika befektetés, hiszen a fejletlenebb területek felzárkóztatása nem csupán azt akadályozza meg, hogy széthulljon az európai politikai projekt, hanem a pénzek szegényebb régiókban történő felhasználása – a beszerzések és kivitelezői megrendelések révén közvetlenül, a jólét és a gazdasági teljesítmény emelkedéséből eredő

keresletnövekményen, a különböző kereskedelmi, tulajdonosi, gazdasági kapcsolatokon keresztül pedig indirekt módon is – pozitív hatással jár az uniós költségvetés nettó finanszírozói számára is.<sup>7</sup> Ezen túlmenően azonban a kohéziós politika azáltal, hogy az összes európai régiót lefedti (még a legfejlettebbeket is), olyan eszközt ad az Európai Unió kezébe, amely képes lehet valamennyi régió esetében segítséget nyújtani az új kihívásokból adódó előnyök kihasználásához.

A fenti megközelítés egyrésztől egyúttal kell, hogy járjon a célok sokkal egyértelműbb meghatározásával és a kritikus tömeg biztosítása érdekében a források limitált célkitűzésre történő koncentrációjával (a kohéziós politikát sokszor éri az a vád, hogy túl sok célra próbál meg egyszerre fókuszálni, hogy a tagállamok sem hajlandók felvállalni az egyes területek, célok közötti rangsor felállítását). Másrésztől pedig – annak érdekében, hogy az eredmények kimutathatók is legyenek – kiemelt hangsúlyt kell, hogy kapjon a fejlesztési forrásokból finanszírozott projektek fizikai előrehaladásának nyomon követése, a szükséges mérési rendszerek hatékonyabbá tétele, módszertani pontosítása és az értékelések rendszerének, szerepének erősítése („*evidence-based policy making*”). Jelenleg túlságosan nagy figyelmet kap a források abszorpciója, szabályszerűsége, és túlságosan keveset az, hogy a források eredményeként mi jön létre.<sup>8</sup>

7 A témában a lengyelek készítettek egy tanulmányt, amely a visegrádi országokra vonatkozóan vizsgálta a fenti hatásokat, és arra a következtetésre jutott, hogy minden, a visegrádi országokban elköltött 1 euróból a régi tagállamok átlagosan 61 cent hasznot húznak, és ennek kb. 11%-a közvetlen nyereségként realizálódik a források felhasználásában történő alvállalkozói, kivitelezői megbízások révén. Ld. Evaluation of benefits to the EU-15 countries resulting from the implementation of the Cohesion Policy in the Visegrad Group countries, Instytut Badań Strukturalnych, 2011.

8 Ld. ennek kapcsán a Bizottság 2000–2006-os programidőszak utólagos értékeléseit összegző tanulmányának jövőre vonatkozó megállapításait. European Commission: Ex Post Evaluation of Cohesion Policy programmes 2000–2006 co-financed by the ERDF (Objective 1&2), Synthesis report, April 2010.



**Politikai prioritásokhoz kötődő szempontok**

A válság előtt egyre nagyobb nyomás helyeződött az uniós költségvetésre annak kapcsán, hogy – a tradicionális kiadási szerkezet helyett – sokkal inkább koncentrálnon az aktuális politikai napirendet meghatározó (és a közvéleményt inkább érdeklő) kérdésekre, mint pl. a klímaváltozás, az energiaforrások diverzifikálásának növelése, az energiahatékonyság növelése, a demográfiai változások kezelése, a globalizáció hatásai, a növekvő munkanélküliség, az elszegényedés és kirekesztettség.<sup>9</sup>

Az Európa 2020 stratégia elfogadásával, amely lényegében a politikai napirend élére emelte ezen célokat, illetve a világgazdasági válság hatásainak szétterjedésével egyre inkább a gazdasági növekedés megteremtése, a kilábalás elősegítése, a válság által kikényszerített változások adta lehetőségek kihasználása került a politikai retorika középpontjába, emellett egyre erősebben megjelent a spórolásra, a költséghatékonyságra való törekvés is. A már ismertett szempontok alapján nyilvánvaló volt, hogy az új politikai prioritásokra nem lesz „friss” pénz, s a meglévő prioritásokra is kevesebb jut majd. A fentiek alapján logikusan adódik a tradicionális kiadási tételek újrapriorizálása és/vagy a többcélúság elvárásának fókuszba állítása.<sup>10</sup>

Az európai szemeszter beindulásával a tagállamok gazdaság- és foglalkoztatás-

politikája számára megfogalmazott országspecifikus ajánlások jelentőségének növekedésével, valamint a tagállami gazdaságpolitikák nagyobb mértékű összehangolását lehetővé tevő újabb és újabb költségvetés-felügyeleti és -prevenciósi lépések nyomán a kohéziós politikai forrásokra is egyre nagyobb nyomás helyeződik. Egyrésztől annak kapcsán, hogy a forrásokat a jövő szempontjából (európai szinten) fontos problémák megoldására fókuszálja. Másrésztől azzal, hogy a költségvetési fegyelemre vonatkozó szabályok betartatásában elrettentő és/vagy szankcionálási eszközként szolgáljanak.

Tekintettel arra, hogy mindezen folyamatok jelentős feladatokat ruháznak a Bizottságra, a Bizottság javaslataiban igyekszik a célokhoz megfelelő eszközöket is kialakítani a maga számára. Mint a kohéziós politika kapcsán alább látni fogjuk, ennek érdekében a kohéziós forrásokkal kapcsolatos hatáskörét is felhasználná a különböző ajánlások kikényszerítésére, illetve a költségvetési fegyelemre vonatkozó szabályok betartatására.

**A Bizottság kohéziós politikára vonatkozó javaslata**

Az Európai Bizottság 2011. október 6-án tette közzé, a 2014–2020-as programozási időszakra érvényes kohéziós források

9 Ld. pl. a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva féldős felülvizsgálata során megfogalmazott véleményeket, ill. a Bizottság vitaindító anyagát (SEC(2007)1188 final).

A klímaváltozást, a demográfiai változásokat és a globalizáció kérdéseit az Eurobarometer felmérései alapján a lakosság is egyértelműen a kohéziós politika jövőbeli prioritásai közé sorolja. Ld. Flash Eurobarometer 234 on Citizens' perceptions of EU Regional policy, February 2008.

Nem véletlen, hogy ezen témák területi hatásaival foglalkozik a Bizottság által készített Regions 2020 dokumentum. Ld. Commission Staff Working Document: Regions 2020 an assessment of future challenges for EU regions, November 2008.

10 Ld. Barroso elnöknek a Bizottság többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatát felvezető előszavát: „...every euro spent will be a multi-purpose euro.” (COM(2011)500 final Part I).

tervezésére és végrehajtására vonatkozó szabályokat rögzítő jogszabálytervezeteit.<sup>11</sup>

A javaslatokból látható, hogy a fenti szempontok maximális érvényesítésére, kikényszeríthetőségére törekedett. A javasolt szabályok rengeteg determinációt tartalmaznak, többek között arra vonatkozóan, hogy milyen célra és mennyit kell minimálisan költeniük a tagállamoknak. Kiterjedt feltételrendszer került kialakításra, amelynek be nem tartása a források folyósításának felfüggesztését vonhatja maga után. A különböző feltételek számszerű növekedéséhez kapcsolódóan és ezen túlmenően is jelentősen növekedne a Bizottság szankcionálási jogköre. Ebből implicit módon is adódik, hogy az eddigiekhez képest számottevően megnő a tagállamok felelőssége a megosztott irányításban működő kohéziós politika szabályszerű végrehajtásában. A hatékonyabb bizottsági felügyelet jegyében nagymértékben bővült azon információk köre, amelyet a tagállamoknak a források felhasználásával kapcsolatosan szolgáltatniuk kellene a Bizottság számára. Hangsúlyeltolódás érezhető azon célokat illetően, amelyek mentén a tagállamok és régiók fel kívánják használni a forrásokat. Ehhez kapcsolódóan a pénzügyi előrehaladás mellett megnövekedett a célokhoz mért előrehaladás jelentősége, fontosabbá vált az ennek nyomon követését lehetővé mutatórendszer szerepe.

Ugyanakkor az érezhető, hogy a Bizottság nem kíván visszatérni a korábbi gyakorlathoz és érdemi szerepet vállalni a források menedzsmentjében, sokkal inkább arra helyezi a hangsúlyt, hogy mindeztől tudjon, és a különböző szankcio-

nálási eszközökön keresztül beavatkozhat, ha úgy érzi, az adott tagállamban nem megfelelően zajlanak a folyamatok. A fent ismertetett szempontok miatt indokolt a megerősített felügyeleti rendszer, mindazonáltal a Bizottság javaslati túlságosan ködös megfogalmazásai alapján a Bizottság szinte bármikor, bármiért szankcionálhat, ez pedig jogbizonytalansághoz vezet, ahogy az is, hogy a tervezetek rendkívül sok részletszabály kidolgozását a Bizottság saját hatáskörébe utalják (ld. a rendkívül nagyszámú delegált és végrehajtási aktusra vonatkozó utalást). Ezen felül a szaporodó beszámolási, feltételelességi, nyilvántartási stb. követelmények alapján a tagállamok joggal vélik úgy, hogy az alapelvek szintjén meglévő egyszerűsítési célkitűzés csak a Bizottság szempontjából jelenik meg a jogszabálytervezetekben, rájuk tulajdonképpen plusz terheket rónak majd.

A következőkben számba vesszük, hogy melyek a Bizottság által javasolt új rendszer főbb elemei, s ezek milyen implikációkkal járnak majd a jövő kohéziós politikája számára.

### **Fókuszban a célok: átalakított célrendszer**

Az eddigi három célkitűzés helyét egy kétosztatú finanszírozási rendszer venné át, amelyben az ún. mainstream kohéziós források (a 2007–2013-as időszakban a „konvergencia” és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzések), valamint a határ menti, transznacionális és régiók közötti együttműködések finanszírozó területi együttműködési programok (a 2007–2013-as idő-

<sup>11</sup> Ld.: COM(2011) 615 final, COM(2011) 607 final, COM(2011) 614 final, COM(2011) 612 final, COM(2011) 611 final, COM(2011) 610 final, ill. az ezekhez fűzött vonatkozó korrigendumokat, melyek 2012. március 14-én jelentek meg: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm#1](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1)

szakban a 3. célkitűzés) kerülnének elkülönítésre. A mainstream források esetében pedig célkitűzések helyett a regionális fejlettség függvényében régiókatégoóriákat hoznának létre (legkevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régiók kategóriája). A régiókatégoóriák szerinti besorolás a strukturális alapokból rendelkezésre álló forrás mértékét befolyásolná elsősorban.<sup>12</sup> A Kohéziós Alap továbbra is a legfejletlenebb (az uniós átlag-GNI 90%-a alatti fejlettségű) tagállamokat kedvezményezné.

A fejlesztési források által támogatható célkitűzések rendszerét pedig egy ún. tematikus célkitűzési lista adná, amely az eddigi, az egyes alapok által támogatható beavatkozási lista szerepét venné át. Az egyes alapok<sup>13</sup> vonatkozásában ezeket a „fő célokat” (összesen tizenegy) az alapok sajátosságaihoz illeszkedő „alcélokat” (ún. beruházási prioritásokat) tartalmazó listával egészítenék ki.<sup>14</sup> Ez a célrendszer tulajdonképpen egyenesen az Európa 2020 stratégia céljaiból került levezetésre, így biztosítandó, hogy a kohé-

ziós források valóban hozzájáruljanak az európai célok megvalósításához, és ez igazolható is legyen.<sup>15</sup>

A vázolt céllistából – bizonyos megkövetésekkel – a tagállamok választhatják ki, hogy melyekre szeretnének forrásokat biztosítani. Ugyanakkor azt, hogy mely célokat választják ki, jelentős mértékben befolyásolja majd, hogy az adott tagállam által támogatandó tevékenységek hogyan köthetők az Európa 2020 stratégia céljainak megvalósulásához, ezen belül a nemzeti reformprogramban meghatározott célokhoz, valamint a nemzeti reformprogram kapcsán – az európai szemeszter keretében – tett országspecifikus ajánlásokhoz.

Fontos szempont, hogy a 2014–2020-as időszak logikáját az uniós célok és az azok eléréshez történő hozzájárulás urálja. Az elsődleges tehát nem az, hogy mit támogat a tagállam, hanem az, hogy milyen célokat akar megvalósítani, azt milyen alcélok elérésével tartja kivitelezhetőnek, és ezek megvalósításához – figyelembe véve a tagállami és regio-

12 Ez tulajdonképpen teljesen jogos, hiszen az eddigi konvergencia és regionális versenyképesség célkitűzések is csak ebben jelentettek érdemi különbséget (illetve a szükséges nemzeti társfinanszírozás mértékében). Fontos megjegyezni azonban, hogy új elem lenne az ún. átmeneti régió kategória, amely a korábbi kivezető támogatások mellett/helyett valamennyi, az egy főre jutó uniós átlag-GDP 75 és 90% közötti fejlettségű régiót lefedne. Tekintettel ennek finanszírozási igényére, korántsem biztos, hogy ez a javaslat „túléli” a költségvetési tárgyalásokat.

13 Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA). Ez az öt alap közös gyűjtőnéven alkotná az ún. közös stratégiai keret (KSK) alapokat. A bizottsági javaslat értelmében ugyanis az alapok közötti koordináció és komplementaritás elősegítése érdekében a tagállamoknak ezen öt alap forrásait sokkal szorosabban össze kellene hangolniuk, ami egyben azt is jelentené, hogy legalább nemzeti szinten egységes dokumentumba kellene foglalniuk az egyes alapok végrehajtásának stratégiáját. (Az ún. strukturális alapok közé a 2007–2013-as időszakhoz hasonlóan továbbra is csak az ERFA és az ESZA tartozna.)

14 Nem minden alap nyújthat támogatást mindegyik cél megvalósításához.

15 Az eddigi rendszerben a jogszabálytervezetek tulajdonképpen nem célokat, hanem ágazatokat nevesítettek, ugyanakkor jogos a Bizottság érvelése, hogy önmagában pl. a turizmusfejlesztés nem nevezhető célnak, a cél adott régió gazdasági fejlettségének fenntartható növelése, munkahelyek teremtése. Amennyiben ezt a turizmus alapozza meg a leginkább, úgy az ezen szektorban működő vállalkozásokra kell koncentrálni, fontos azonban világos sorrendet felállítani a cél és a cél elérése érdekében alkalmazott eszközök között.

nális helyzetet, adottságokat és szükségleteket – milyen konkrét intézkedések finanszírozását tartja szükségesnek és miért. A programoknak ezt az ún. beavatkozási logikát kell alátámasztaniuk, és ezekhez kell végcélt, valamint időközben teljesítendő ún. mérföldköveket kitűzniük (ld. részletesebben később).

A rendeletekben megadott célok és alcélok menüje kötött, azonban ezen belül azon célok és alcélok kiválasztása, amelyekre egy adott tagállam vagy régió koncentrálni kíván, már javarészt tagállami hatáskör. Ezeknek azonban összhangban kell lenniük a nemzeti reformprogramban meghatározott általános tagállami célokkal és irányokkal, és – a Bizottság javaslata alapján – kötelezően figyelembe kellene venniük az ezek kapcsán tett országspecifikus ajánlásokat is.<sup>16</sup>

A célok és alcélok meghatározása nem jogosultsági lista, azaz nem a támogatható beruházástípusok listája. Ezen célokhoz illeszkedően a tagállamok és a régiók rugalmasan alakíthatnák ki azt az

optimális beavatkozási mixet, amellyel az általuk kiválasztott célok a legnagyobb valószínűséggel elérhetők.<sup>17</sup> Minden támogatott tevékenységnek, azaz projektnek illeszkednie kell tehát (legalább) egy beruházási prioritáshoz (alcél) és tematikus célkitűzéshez (cél). A tagállamnak biztosítania kell olyan kiválasztási szempontok érvényesülését, amelyek garantálják a vonatkozó tematikus célkitűzés és beruházási prioritás céljainak eléréséhez hozzájáruló projektek kiválasztását.

Az előbbiekből az következik, hogy nagyon nehéz, ha nem éppen lehetetlen lesz olyan célok, tevékenységek uniós fejlesztési forrásokból történő finanszírozása, amelyek nem illeszkednek a vázolt célhierarchiához. Ennélfogva a magyar nemzeti reformprogram tartalma is jelentős mértékben befolyásolja majd, hogy milyen célokra lehet uniós fejlesztési forrásokat fordítani a 2014–2020-as időszakban. Ezen kereteken belül azonban elviekben minden olyan tevékenység, szektor (így a kultúra és a sport

16 A különböző ajánlások figyelembevételének kikényszerítésére vonatkozó lehetőséget a Bizottság az ún. makrogazdasági feltételek keretében teremtené meg, amely ezentúl nemcsak a túlzott költségvetési hiány csökkentésére vonatkozó ajánlások teljesítését tenné a források folyósításának feltételévé, hanem a finanszírozás felfüggesztését alkalmazhatná abban az esetben is, ha a tagállam a Bizottság felhívása ellenére nem venné figyelembe a hozzá intézett országspecifikus ajánlásokat, pl. a fejlesztési programok forrásai újraorientálásának elmaradásával.

Fontos megjegyezni, hogy a Bizottságnak – a saját javaslata alapján legalábbis – a túlzott költségvetési hiány eljárás korábbi fázisában (tehát már a Tanács ajánlásai megtételét követően) lenne lehetősége bizonyos esetekben a KSK-alapok forrásainak (tehát nemcsak a Kohéziós Alap forrásainak!) felfüggesztésére. A makrogazdasági feltételrendszer kapcsán ld. részletesebben Banai Péter Benő és Novotny Gábor cikkét.

17 Pl. amennyiben a tagállam az aktív befogadás célját választja ki, akkor ezen cél eléréséhez finanszírozhat a szociális gazdasághoz tartozó tevékenységeket, annak ellenére, hogy az külön alcélként is megjelenik. Ugyanígy a munkaerő-piaci hozzáférés általános alcéljába a fiatalok munkaerő-piaci integrációja is beletartozhat, holott külön célként is megjelenik.

18 Pl. a turizmushoz kapcsolódóan a szektorban működő kkv-k támogathatók a kkv-k versenyképessége tematikus célkitűzés keretében, vagy a megújuló energiák és energiatékonysági fejlesztések cél alatt, akár az innovációs cél alatt a termék és szolgáltatás fejlesztése címén, a foglalkoztatás cél keretében, vagy a kulturális örökség megóvása alatt stb. Ugyanígy pl. a sportinfrastruktúra is támogatható, ha kötődik valamely beruházási prioritáshoz pl. a társadalmi befogadáshoz, vagy az egészségügyhöz; vagy a kultúra pl. kreatív iparágként az innovációra vonatkozó beruházási prioritás alatt.

is)<sup>18</sup> támogatható, amely illeszkedik e célok megvalósításához.<sup>19</sup>

Ezenfelül a Bizottság az uniós szintű ún. közös stratégiai keret dokumentumában meghatározott kulcsakciók (*key actions*) révén minden egyes tematikus cél esetében orientációt adna arra vonatkozóan, hogy e cél elérését az egyes alapoknak milyen tevékenységekre való fókuszálás révén kellene elősegíteniük.

Ez szakpolitikai iránymutatást adna a tagállamok számára, hogy amennyiben nincsenek nyomós érvek nem ezt a célt támogatni, akkor erre kellene fókuszálniuk. Ez is azt feltételezi, hogy a tagállamnak, a régióknak az ettől való eltérést kell tudnia megfelelően megindokolni és alátámasztani, hogy miért nem relevánsak az adott kulcsakciók a tagállami kontextus figyelembevételével.

A programozás során természetesen figyelembe kellene venni a tagállami, regionális szükségleteket is, azonban ez túlnyomórészt arra korlátozódna, hogy az uniós szinten meghatározott célok elérése érdekében milyen konkrét alcélok, intézkedéseket kell végrehajtani. Ebben a tekintetben fontos lesz az előzetes, ún. *ex ante* értékelések szerepe, mivel ezek tárják fel, hogy az egyes programok által választott célok és alcélok, azaz a beavatkozási logika, hogyan viszonyul az uniós célokhoz, azokkal konzisztens-e, a választott célok és eszközök, az ezekre allokált források lehetővé teszik-e és milyen logika alapján a kitűzött célértékek elérését.

A fentiekből látható, hogy a programozás során a tagállamok szerepe meglehe-

tősen kicsi lesz a fejlesztési célok meghatározásában, s hatáskörük lényegében a célok elérését biztosítandó eszköztár nemzeti, regionális és helyi sajátosságokhoz igazítására korlátozódik. Ugyanakkor a kulcsakciók révén a Bizottság még e tekintetben sem hagyná őket teljesen magukra, hanem szakpolitikai orientációi révén megpróbálná befolyásolni (jóindulatúbban: segíteni) választásaikat. A Bizottságnak meg is van az eszköze arra, hogy a tagállamokat belátásra bírja, hiszen ha ő nem adja áldását egy adott programra, akkor a tagállam nem hívhatja le az adott program uniós forrásait.

Ugyanakkor a programozás tekintetében „újracsomagolásról” is beszélhetünk, hiszen az eddig finanszírozott szektorok, tevékenységek szinte kivétel nélkül támogathatók maradnának, csupán a megfelelő módon kell a célstruktúrába illeszteni őket. Fontos azonban, hogy minden projekt esetében be kell tudni bizonyítani, hogy az érdemben hozzájárul ahhoz a célhoz, amely alatt finanszírozásra kerül.

#### **Célokhoz rendelt források: finanszírozási determinációk**

Mindezen túlmenően, megakadályozandó, hogy az egyes tagállamok túlságosan elaprózzák a számukra rendelkezésre álló forrásokat az egyes célok között, az ún. tematikus koncentrációs mechanizmusok révén a jogszabályok biztosítanak azt, hogy a tagállamok kénytelenek legyenek prioritizálni a célok között és hogy bizonyos – kevésbé népszerű – célokra is fordítsanak forrásokat. Ezek a rendelkez-

<sup>19</sup> Szintén a fenti programozási logikából következik azonban az is, hogy az egyes célokra és alcélokra belül a tagállam sokkal rugalmasabban tervezheti az ezen célok eléréséhez szükséges konkrét beavatkozásokat. Vagyis lehetőség van arra, hogy egy-egy programon belüli intézkedések az eddigieknél sokszínűbbek legyenek, azok változatosabb eszköztárat alkalmazzanak.

zések tovább csökkentik a tagállamok tervezési önállóságát, mindazonáltal ezek hivatottak kezelni a kritikus tömeg elérésére vonatkozó agályokat.

A következőkben ismertetjük a hazai programok során releváns finanszírozási megkötéseket:

- Az egyik legfontosabb megkötés, hogy a tagállamok – az eddigiektől eltérően – nem saját hatáskörben szabhatnak meg a két strukturális alapra (az ESZA-ra és az ERFA-ra) jutó források megoszlását, hanem régiókatóriánként minimumarányok kerülnének meghatározásra az ESZA vonatkozásában. Ez a Közép-Magyarországi Régió esetében (amely fejlettsége okán a legfejlettebb régiókatóriába sorolódik, így ez erre vonatkozó megkötések vonatkoznak rá) min. 52% lenne, míg a többi régiókat illetően min. 25%. Ezt az adott régiókatória egészére vonatkozóan kell teljesíteni, vagyis adott régiókatórián belül az egyes régiók esetében eltérhetünk ezen arányoktól addig, amíg biztosított, hogy a régiókatória egészére teljesül a minimumarány. (A fentieknél nagyobb ESZA-arány megállapítása lehetséges.)<sup>20</sup>
- A Közép-Magyarországi Régióban az ERFA-források min. 80%-át max. 3 tematikus célterület (K+F+I, kvk-k, alacsony széndioxid-kibocsátású gazdaságra történő átállás<sup>21</sup>) szolgáltatába kell állítani, melyen belül az utóbbi célra szánt forrásoknak min. 20 százalékpontot kell kitenniük (de kiteheti a teljes 80%-ot is). A többi régióban az ERFA-források min. 50%-át kell ezen

célokra szentelni, amelyen belül min. 6 százalékpontot kell kitennie az utóbbi célra szánt források mértékének (de kiteheti a teljes 50%-ot is).

- Az ESZA esetében a Közép-Magyarországi Régióban az egyes programokon belül valósulna meg a koncentráció, ezek forrásainak 80%-át kellene max. 4 ún. beruházási prioritásra (lényegében alcélra) koncentrálni. Mindegy lenne ugyanakkor, hogy ezek mely főcélokhoz (tematikus célok) tartoznak. A többi régióban ez az arány 60% lenne.
- Az ESZA kapcsán további megkötés, hogy tagállami szinten a rendelkezésre álló ESZA-források min. 20%-át a „társadalmi befogadás és szegénység elleni küzdelem” főcéllra kellene koncentrálni. Rugalmasság ugyanakkor, hogy ennek tagállami szinten kell érvényesülnie, vagyis az egyes régiók esetében (beleértve a Közép-Magyarországi Régiót is) az erre szánt források mértéke lehet eltérő, és az erre szánt források (ezen főcéllon belül hat alcél is megjelenik) beletartozhatnak a fenti megkötésekbe.

Fontos megjegyezni, hogy az ESZA esetében a koncentrációra vonatkozó követelmények – a társadalmi befogadási kritérium kivételével – a programok szintjén érvényesülnének, vagyis a programok számának növelésével a lefedett célok száma emelhető, illetve a koncentrációs követelményeken felüli összegek (azaz a program keretének 20%-a a Közép-Magyarországi Régióban, illetve 40%-a a legfejlettebb régiók programallokációja ese-

<sup>20</sup> Az ESZA-minimumarányok kapcsán fontos változást jelent, hogy a 2000–2006-os programidőszakhoz hasonlóan, az eszközbeszerzés az ESZA-ból támogatható költség lenne. Továbbá az ESZA-minimumba beszámítható lenne az élelmezési eszköz céljára fordított levonás is.

<sup>21</sup> A Bizottság azzal érvel, hogy azért ezt a három célt választotta ki, mert európai szinten ezek élvezik a legnagyobb politikai támogatást a Bizottság és az állam- és kormányfők részéről.

tében) lényegében akárhány beruházási prioritásra (alcél) fordíthatók adott programon belül is.

- Az ERFA-források 5%-át kötelezően fenntartható, városok által meghatározott fejlesztési célokra kellene elkülöníteni<sup>22</sup>, melyek kezelését részben vagy egészben a tagállam által kiválasztott városokra kellene delegálni.
- A tagállami források 5%-át – alaponként és régiókatégerőként elkülönítve – kötelezően tagállami teljesítménytartalékba kellene elkülöníteni, amelyhez a tagállam csak 2020-ban, meghatározott feltételek (ld. lent) teljesülése esetén férhetne hozzá. Ez az Európai Területi Együttműködés célra jutó források kivételével minden alap forrásaira vonatkozna. Ez lényegében azt jelenti, hogy a tagállam induláskor csak a tagállamra jutó források 95%-ára vonatkozóan tervezhet fejlesztési programokat.

A célterületek kiválasztását azonban befolyásolja, hogy ahhoz, hogy ezen területeken fejlesztési forrást használhasson fel a tagállam, teljesítenie kell bizonyos tematikus feltételeket (ún. *ex ante* kondicionalitások). A jogszabálytervezetben a 11 tematikus célkitűzéshez kapcsolódóan összesen 23, célkitűzésenként kb. 2–3 feltétel kerül megjelölésre (többnyire az adott célokhoz kapcsolódó stratégiák megléte, illetve egyes ágazati irányelvek átültetése), valamint ezekhez kötődően 3–4 konkrét

elvárás arra vonatkozóan, hogy minek kell ezek tekintetében megfelelni (pl. a stratégia megfelelő analízisen alapul, céljai között prioritási sorrend került kialakításra, megfelelő monitoring rendszer kapcsolódik hozzá stb.). Ezeket abban az esetben kell teljesítenie a tagállamnak, ha ezen célok megvalósítására forrást kíván allokálni. Ezen kívül 7 általános érvényű feltétel is van, amelyet bármely tématerület választása esetén teljesíteni kell, legkésőbb 2016 végéig. Ugyanakkor egyes esetekben, nem teljesítés esetén a Bizottság már a programok indulásakor felfüggeszthetné a kifizetéseket, amely egészen a feltétel teljesítéséig tarthat.

**Fókuszban a célok teljesülésének mérése: indikátorok és teljesítménykeret**

Látható, hogy a célok szerepe, és ebből adódóan a különböző programok, az azok keretében megvalósítandó intézkedések és az ezek során finanszírozandó projektek hozzájárulása e célok eléréséhez jelentősen felértékelődött. A célok azonban önmagukban nem érnek semmit, ha nem bizonyítható, hogy az elérésük érdekében csatarendbe állított források valóban hozzá is járulnak a megvalósulásukhoz. Éppen ezért az eredményorientáció másik fontos eleme az előrehaladás mérése.

A fentiek érdekében a különböző fejlesztési programokon belül prioritásonként<sup>23</sup> kell meghatározni a beavatkozási lo-

<sup>22</sup> Fontos felhívni a figyelmet, hogy a városfejlesztés nem a mai értelemben vett (elsősorban funkcióbővítő) városfejlesztést fogja jelenteni, hanem sokkal inkább a városok által meghatározott fejlesztési célokat (amelyek mind megfeleltethetők valamely tematikus célnak és beruházási prioritásnak). Tulajdonképpen bármelyik tematikus cél és beruházási prioritás releváns lehet a városok számára is, vannak azonban kifejezetten a városi területek fejlesztését megcélzó beruházási prioritások.

<sup>23</sup> Jelen esetben az egyes operatív programok alapegységét jelentő ún. prioritási tengelyekről beszélünk. A Bizottság javaslata alapján főszabályként egy ilyen prioritási tengely csak egy régiókatégerőre vonatkozhat, egy alaptól finanszírozható, egy tematikus célkitűzéshez kell kapcsolódnia, és lefedhet ezen tematikus célkitűzéshez kötődő több beruházási prioritást is.

gikát, ehhez beruházási prioritásonként (azaz a választott alcélokhoz kapcsolódóan) specifikus célokat kell kitűzni. A célokhoz – a főszabály szerint – számszerűsíthető értékeket is kell rendelni, és meg kell határozni az előrehaladást mérő számokat, mértékegységeket (ún. indikátorok). Annak érdekében, hogy az adatok uniós szinten is aggregálhatók legyenek, a Bizottság limitált számú közös indikátort ad meg, s a tagállamoknak lehetőség szerint ezeket kell alkalmazniuk.

Nemcsak a célrendszer, de a kapcsolódó indikátorok tekintetében is minőségbiztosítást jelentenek a programok kötelező *ex ante* értékelései, amelyek során többek között az egyes indikátorok relevanciáját, a célértékek realizitkusságát, valamint a projektekhez kapcsolódó kimeneti (output) és a programcélok esetében releváns eredményindikátorok közötti összefüggéseket is meg kell vizsgálniuk az értékelőknek. A tagállamok pedig kötelesek előre rögzíteni, hogy az egyes adatokat – az egyes projektek szintjétől kezdve a tagállami szintig – milyen módon fogják gyűjteni, rendszerezni. Amennyiben ez nem történik meg, úgy a Bizottság felfüggeszthetné az adott programok forrásainak folyósítását.

Annak érdekében, hogy a célok szerinti előrehaladás uniós szinten is nagyobb figyelmet kapjon, a Bizottság egy ún. teljesítménykeret felállítására tesz javaslatot. Ez azt jelentené, hogy minden egyes program, minden prioritási tengelyt illetően a tagállamoknak bizonyos mutatók<sup>24</sup> esetében kötelező lenne a 2022. évre vonatkozó végső cél mellett a 2016. és a 2018. évre vonatkozóan időközi célokat is kitűzniük. Amennyiben a 2016-os időközi célra vonatkozó vizs-

gálat azt állapítja meg, hogy azt nem sikerült elérni, a Bizottság ajánlásokat tehetne a tagállamnak, hogy miként avatkozzon be. Amennyiben a 2018. évre vonatkozó időközi célok nem teljesülnének maradéktalanul, akkor a Bizottság – ha veszélyeztetve látja a végcél elérését – felfüggeszthetné a források folyósítását, amíg a tagállam megfelelő intézkedéseket nem hoz. Amennyiben a végcél múltán alul jelentős mértékben a program, úgy a tagállamot pénzügyi korrekció (azaz lényegében visszafizetési kötelezettség és a források elvesztése) terhelné.

A szankciókon túlmenően a Bizottság a már említett teljesítménytartalékok egyfajta ösztönzőként vonja be a javaslatba, hiszen azon prioritások részesülhetnének a forrásaiból, amelyek elérik a 2018. évre tervezett időközi céljaikat.

Ezenfelül a célokhoz mért előrehaladás nyomon követése kiemelt szerepet kapna az éves, illetve a 2017-ben és 2019-ben esedékes tagállami szintű előrehaladási jelentésekben is.

### **Fókuszban a szabályosság: „óvatosabb” finanszírozás**

Ahogy már említettük, a jövő kohéziós politikájának intézményi felépítésére vonatkozó javaslat sarokponti elemei nem a kohéziós jogszabálycsomag részét képezik, hanem egy régebb óta tartó vita részei. Az, hogy végül miként is fog kinézni ez a végrehajtási rendszer, ezen vita kimenetelének függvénye lesz.

Tekintettel a területi korlátokra és a téma bonyolultságára, a következőkben csak a Bizottság által javasolt rendszer legfőbb elemeit ismertetjük.

24 Jellemzően olyan mutatókról van szó, amelyek esetében a külső tényezőknek nincs kihatása az alakulásukra (pénzügyi, kimeneti indikátorok).



Ez alapján kötelező lenne egy olyan minisztériumi szintű (tehát politikai felelősséggel rendelkező) szerv felállítása, amely a különböző ellenőrzési eredmények alapján folyamatosan nyomon követné, hogy a végrehajtási rendszer megfelel-e a közösségi jogszabályi követelményeknek. 2007 és 2013 között csak az időszak elején volt kötelező egy ún. megfelelőségi vizsgálat lefolytatása, azonban az időszak közben bekövetkező módosítások kezeléséről a jogszabályok nem rendelkeztek egyértelműen, és nem volt egyértelmű tagállami felelőse sem a megfelelőség biztosításának. A Bizottság ebben a folyamatban csak a kockázatosabbnak ítélt programok esetében venne részt (a viszonylag magas EU-s támogatással rendelkező programok pedig önmagukban ilyenek számítanak).

Kötelező lenne az ún. előfinanszírozás, vagyis hogy a tagállam csak olyan kifizetést számolhat el a Bizottság felé, amely kapcsán a kedvezményezettek felé már teljesítette a támogatások folyósítását.<sup>25</sup> Ezenfelül a javaslat bevezetné a július 1-jétől a következő év június 30-ig tartó számviteli évet. A számviteli év elején a Bizottság előleget nyújtana a tagállam számára, hogy a kedvezményezett felé történő előfinanszírozást a tagállam teljesíteni tudja, ugyanakkor minden, a számviteli évben elszámolt összeg esetén visszatartaná a tagállamnak járó uniós tá-

mogatási rész 10%-át, amelyet – levonva belőle az előleget – csak a kötelező éves elszámolást követően utalná át, abban az esetben, ha az elszámolásokban mindent rendben talált.<sup>26</sup>

Az éves finanszírozási rendszerhez kapcsolódóan a tagállami végrehajtási és ellenőrzési intézményeknek is azonos referencia-időszakra (a számviteli évre) vonatkozóan, azonos időpontban kellene jelentést tenniük arról, hogy ezen nyilatkozatok együttesen adhassanak bizonyosságot a Bizottság számára a rendszerek megfelelő működéséről és az elszámolt költségek megbízhatóságáról.

## Összegzés

A fentiekből látható, hogy a Bizottság javaslatára jelentős módosításokat eredményezne az uniós fejlesztéspolitika eddigi gyakorlatában. A hangsúly a pénzügyi abszorpcióról nagymértékben a célokra helyeződne át. Látható, hogy a különböző elemek mindegyike a kohéziós politikával szemben megfogalmazott, jól megfogható kritikai elemre igyekszik reflektálni. Míg a javaslatok önmagukban valóban alkalmasak arra, hogy megszüntessék, enyhítsék a kifogásolt aspektusok hatásait, módosítsák az ehhez fűződő gyakorlatot, kérdéses, hogy együtt valóban a szándékolt célok elérését eredmé-

<sup>25</sup> Ez Magyarországon lényegében eddig is így működött. A kedvezményezett (saját pénzből vagy a számára folyósított előlegből) megkezdte a projektje végrehajtását, amelynek során felmerült költségeit kifizette, majd bizonyos időközönként (főszabályként negyedévenként) elszámolt ezen költségekkel a támogatást nyújtó intézményekkel, amelyek a szükséges ellenőrzések lefolytatása után átutalták számára a költségekre jutó támogatási összeget. Ezt követően a tagállam elszámolta ezen összegeket a Bizottság felé, amely megtérítette a támogatási összegre eső uniós finanszírozási részt. Az így elszámolt ún. időközi kifizetéseken felül a Bizottság az időszak elején nagyobb összegű előleget folyósított a tagállam számára.

<sup>26</sup> Az elszámolásokban szereplő esetleges hibás tételeket eddig is korrigálni kellett utólagosan, azonban az új rendszer révén a 10%-os visszatartás fedezetet nyújtana, hogy a Bizottság elmondhassa, nem teljesített az uniós költségvetésből hibás kiadást. A javaslat hatása másrésztől viszont az lenne, hogy a tagállami likviditás csökkenne, ezt igyekszik kompenzálni az éves előlegre vonatkozó javaslat.

nyezik-e. A célorientáció hangsúlyosabbá tétele valóban üdvözlendő, azonban – érthető okokból – nem szüntethető meg a pénzügyi abszorpció kiemelt szerepe sem, hiszen a forrásvesztéshez kapcsolódó szabályok (az ún. N+2-szabály) továbbra is megmaradna. Ezenfelül a célok mellett a szabályosság kérdése is újabb hangsúlyt kap, s a végrehajtási szabályok nemhogy nem egyszerűsödnek, hanem – már csak az újabb és újabb elemek, feltételek, megjelenése miatt is – bonyolultabbá válnak, magukban hordozva a lehetőséget azok áthágására.

A javaslatokból egyértelműen kirajzolódik az a törekvés, hogy a Bizottság az eddigieknél jóval nagyobb szerepet szán magának a megosztott irányításban működő programok végrehajtásában. Ugyanakkor ezt a szerepet nem a programok menedzsmentjében való aktívabb részvétellel, hanem az utólagos szankciólehetőségek körének bővítésével kívánja elérni. A mostani gyakorlathoz képest is növekvő számú determináció pedig azt jelzi, hogy a Bizottság nem bíz a tagállamokban.

Ez pedig a tagállamok számára mindig bizonytalansági tényezőt jelent, hiszen a tapasztalatok azt mutatják, hogy a Bizottság olykor a saját korábbi döntéseit is képes felülbírálni. Márpedig most kevesebb döntést hozna, és több szankciót alkalmazna. Ez a gyakorlat a tagállamok számára pedig anyagi következményekkel jár (ezek nyilván nagyobb súllyal jelentkeznek azon tagállamok esetében, amelyek gazdaságában jelentősebb arányt képviselnek az uniós fejlesztési források). A javaslatokat látva a tagállamok joggal érezhetik úgy, hogy azok rájuk növekvő adminisztrációs terheket és nagyobb felelősséget rónak majd, s a

zászlóra tűzött egyszerűsítési alapelv a gyakorlatban csupán a Bizottság számára hoz majd egyszerűsödést. Ennélfogva a tagállamok sincsenek túl nagy bizalommal a Bizottság iránt.

Látható az is, hogy a Bizottság a kohéziós források költségvetési hatását igyekszik felhasználni arra, hogy ösztönözze a tagállamokat bizonyos európai szinten elfogadott normák, célok végrehajtására. Bár ezen normák és célok adják az európai együttműködés szövetét, és jelentős gazdasági, politikai megfontolások húzódnak mögöttük, néha sajnos teljesen függetlenek a gazdasági és társadalmi kohézió Szerződésben lefektetett céljaitól, más esetekben a legitimitásuk kérdőjelezhető meg (pl. amely területen az Uniónak nincs kompetenciája). A fenti kényszer pedig leginkább a kohéziós források legnagyobb kedvezményezettjeinél, vagyis a szegényebb tagállamoknál jelentkezik, ami további kérdéseket vet fel.

A fent ismertetett javaslatok természetesen csak a Bizottság javaslatai, amelyek feltehetően jelentős mértékben módosulni fognak, mire a Tanács és a Parlament jogalkotási folyamatának eredményeképp végső formát öltenek. A végrehajtási keretek várhatóan csak 2013 közepén véglegesülnek. Ahhoz, hogy az ehhez szükséges módosításokat a tagállamok megtegyék a saját fejlesztéspolitikai rendszerükben, szintén idő kell, a módosítások és legfőképpen azok logikájának rögzüléséhez pedig még több. Reméljük, a 2014 és 2020 közötti időszak a célokról és az eredményekről fog szólni, nem pedig a programok késői indulásáról, az alacsony abszorpcióról (ahogy eddig egyébként minden programidőszak kezdete) és a szankciókról.

HORVÁTH ANIKÓ–STELBACZKY TIBOR\*

## A közös agrárpolitika reformja a többéves pénzügyi keret összefüggésében<sup>1</sup>

Az európai integráció közös mezőgazdasági politikája (Common Agriculture Policy, CAP) idén ünnepli 50. évfordulóját. Az integráció létrejötte óta a közös agrárpolitika (KAP) az egyik legfontosabb, legérzékenyebb, részletesen szabályozott és kiemelkedő – bár a korábbiakhoz képest kisebb – uniós költségvetési támogatásban részesülő politika. Nagyságrendjét tekintve a KAP költségvetése képviseli az Unió teljes büdzséjének legnagyobb részét, annak 40%-a, ez 2012-ben közel 59 milliárd euró. Bár az európai mezőgazdaság hozzájárulása az Unió össz-GDP-jéhez 2% körül van, az agráriumban foglalkoztatottak részaránya is az összes lakosság 3,5%-át teszi ki, a mezőgazdaság szerepe, fontossága és hatása az európai gazdaságban messze meghaladja a mutatók által mérhető súlyát.

A biztos és folyamatos, magas minőségű élelmiszer-ellátás az Unió egyik alappillére, még ha erről a XXI. század elején kevesebbet is beszélünk. Egy-egy állat-egészségügyi probléma, vagy piaci zavar azonban mindig igen erős reakciókat vált ki, politikai viták középpontjába emeli a mezőgazdaságot. Ugyanilyen fontos kérdés az agrárium hozzájárulása a fenntartható fejlődéshez, a vidéki életforma megőrzéséhez és támogatásához.

### Előzmények

A Bizottság 2010. november 18-án egy közleményt adott ki, melyben rögzítette a KAP reformjával kapcsolatos főbb szempontokat. A közlemény a KAP-pal szemben támasztott társadalmi kihívások alapján három alapvető célt fogalmaz meg:

1) *Életképes élelmiszertermelés:* a mezőgazdasági jövedelmeket és a szektor versenyképességét javítani kell, szem előtt tartva a történelmileg meghatározott hátrányokat (természeti kockázatoknak való fokozott kitettség, termékpályák viszonylagos gyenge szervezettsége más szektorokhoz képest, gyenge alkupozíció, igen változékony piacok).

2) *Természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás:* ellentételezni és ösztönözni kell a mezőgazdaság által előállított közjavakat; az innovációnak a „zöld növekedést” kell szolgálnia; alkalmazkodni kell a klímaváltozás következményeihez.

3) *Kiegyensúlyozott területi fejlődés:* maradjanak fenn a vidéki közösségek és legyenek vidéki munkahelyek; színesebbé kell tenni a helyi gazdaságot és jövedelemforrásokat; Európa-szerre meg kell őrizni a változatos gazdálkodási szerkezetet és erősíteni kell a helyi piacokat.

A magyar elnökség 2011. első félévében kiemelt prioritásként kezelte a közös agrárpolitika reformját és a várt bizottsági

\* Horváth Anikó osztályvezető, Vidékfejlesztési Minisztérium, Agrárközgazdasági Főosztály; Stelbaczký Tibor főosztályvezető, Külügyminisztérium, EU Ágazati Politikák Főosztálya.

<sup>1</sup> A cikkben közölt számszerű adatok az Európai Bizottság hatásvizsgálatain és az Agrárgazdasági Kutatóintézet számításain alapulnak.

javaslatok előkészítését. 2011. március 17-én a Mezőgazdasági Tanács minősített többséggel (20 tagállam) elfogadta a magyar elnökség által kidolgozott elnökségi következtetéseket a KAP jövőjéről. Az elnökségi következtetések annak a részletes elemzésnek az eredményeképpen születtek, amelyet a tagállamok a bizottsági közleményben felvázolt szakpolitikai iránymutatásokról készítettek a „KAP jövője 2020-ig” tárgyban tartott intézményközi vita keretében. Röviden összefoglalva a következtetésekben a Tanács:

- kimondta, hogy a KAP-nak a jövőben is erőteljes közös politikának kell maradnia;
- legfontosabb teendőként a KAP egyszerűsítését nevezte meg;
- a jövőbeli KAP három fő célkitűzéseként az alábbiakat határozta meg: a fenntartható élelmiszertermelés, a természeti erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az éghajlatváltozás elleni fellépés, illetve a kiegyensúlyozott területi fejlődés;
- elismerte a közvetlen jövedelemtámogatás méltányosabb elosztásának szükségességét, ami a történelmi vonatkozások figyelembevételének fokozatos csökkentését jelentené, kellő odafigyeléssel azonban az átfogó költségvetési összefüggésekre és elkerülve a zavaró hatású, drasztikus változásokat;
- ösztönözte a Bizottságot arra irányuló munkájában, hogy feltárja, a tagállamok miként tudnák célzottabbá tenni a támogatást, hogy az adófizetők pénze a lehető legideálisabban legyen felhasználható;
- megállapította, hogy a nagy magángazdaságok számára történő közvetlen kifizetések felső határának bevezetésével kapcsolatban jelentős az ellenállás;
- jóváhagyta a KAP környezetvédelmi aspektusának további érvényesítésére vonatkozó célkitűzést;
- megerősítette, hogy az uniós mezőgazdaság piacorientáltságát fenn kell tartani, és azt versenyképesebbé kell tenni, továbbá vállalta, hogy a mezőgazdasági termelők számára biztosítja az ahhoz szükséges megfelelő eszközöket, hogy kezelni tudják az áringadozásból és a jövedelemingadozásból adódó, egyre növekvő kockázatokat
- felhívta a figyelmet arra, hogy a fiatal mezőgazdasági termelők különleges figyelmet érdemelnek: rajtuk múlik ugyanis, hogy Európa elegendő mennyiségű, biztonságos és kiváló minőségű élelmiszert legyen képes biztosítani;
- elismerte, hogy az erőteljes és rugalmas vidékfejlesztési politika kulcsfontosságú marad az agrár-élelmiszeripari szektor versenyképességének, korszerűsítésének és fenntarthatóságának további fokozásához;
- végül, de nem utolsósorban pedig célul tűzte ki az uniós mezőgazdasági termelés sokszínűségének a fenntartását és a vidéki térségek nagyobb arányú gazdasági potenciáljának a fejlesztését.

A következtetések körüli intenzív vita jól mutatta, hogy a mezőgazdasági politika reformja milyen feszültségeket és konfliktusokat gerjeszt. A magyar elnökség egyik kiemelkedő érdeme volt, hogy dacára a kiélezett érdekellentéteknek, a tagállamok minősített többségét képviselő többséggel képes volt konszenzusos következtetést elfogadtatni.

### Többéves pénzügyi keret

Az Európai Bizottság 2011. június 29-én tette közzé a 2013 utáni pénzügyi keret-

re vonatkozó javaslatát. A többéves pénzügyi keretnek (*Multiannual Financial Framework*, MFF) nevezett dokumentumban a Bizottság javaslatot tett az uniós költségvetés bevételi és kiadási oldalának módosításaira, valamint a kiadási oldal új struktúrájára és a fő fejezeti főösszegekre.

Az új többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatban a KAP-kiadások nominális értékben, a 2013-as szinten való befagyasztására tett javaslatot, ez valós értékben (a Bizottság által számított 2%-os deflációs rátát figyelembe véve) a költségvetési források jelentős lefaragását jelenti. A Bizottság javaslata szerint a KAP-források részaránya a teljes költségvetés 36,2%-a lenne a jelenlegi 39,4% helyett. A bizottsági javaslat reálértékben a közvetlen kifizetések csökkentését vetíti elő: a teljes KAP-költségvetés e szerint hét évre, 2014 és 2020 között 382,9 milliárd euró lesz, ebből az első pillérre 281,8 milliárd euró került elkülönítésre, a második pillérre pedig 89,9 milliárd euró jut.

Közvetlen támogatásra és piaci intézkedésre a mostani (2007 és 2013 közötti) többéves költségvetés keretében, 2011-es árakon számolva, hét évre összesen 330 milliárd euró áll rendelkezésre, ami azt jelenti, hogy reálértékben az első pillérre fordítható összeg ~15%-kal csökken (281,8 milliárdra).

A vidékfejlesztés számára 2014 és 2020 között javasolt források (89,9 milliárd euró), évi 12,8 milliárd euró, nominál értékben közel azonosak a 2007–2013-as keretben rendelkezésre álló forrásokkal (évi 12,6 milliárd euró).

A többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslathoz kapcsolódóan a Bizottság négy területen jelzett változásokat a korábbi KAP-szabályozáshoz képest:

1) *Támogatások tagállamok közötti méltányosabb elosztásának mechanizmusa:*

Ha egy tagállam első pilléres forrásainak összege egy hektárra vetítve nem éri el az EU27 átlagának 90 százalékát, akkor az adott tagállam első pilléres forrásai 2014-től az EU27 átlagának 90 százaléka és a saját forrásszint különbségének egyharmadával nő. E kiigazítást az EU27 2013. évi átlagát meghaladó közvetlen támogatásban részesülő tagállamok finanszírozzák. Bár adott tagországban akár jelentős változást is okozhat az átcsoportosítás az első pilléren belül, közösségi szinten azonban csupán 664,9 millió euró az, ami redisztribúcióra kerül a tagországok között, ez a teljes első pillérnek mindössze 1,5%-a.

Az egy hektárra jutó átlagos támogatás növekedni fog a következő tagországok esetében (sorrendben a legnagyobb mértékű növekedéssel kezdve): Litvánia, Lettország, Észtország, Románia, Portugália, Szlovákia, Lengyelország, Egyesült Királyság, Svédország, míg csökkenni fog a következő országoknál (sorrendben a legnagyobb mértékű csökkenéssel kezdve): Hollandia, Belgium, Olaszország, Görögország, Dánia, Ciprus, Szlovénia, Németország, Franciaország.

A 2014-től induló új közvetlen támogatási rendszer az alaptámogatási jogosultságokon túlmenően több, a tagállam számára kötelező, illetve önkéntes elemet tartalmaz.

2) *„Zöldítés” – a környezetvédelmi és fenntarthatósági kritériumok erősítése, kötelezően alkalmazandó jogcím a tagállamok számára és kötelező a termelőknek is*

A közvetlen támogatások 30%-át környezetvédelmi intézkedésekhez kötötten kell felhasználni. Az így elnyerhető „zöld” támogatás feltételei: terménydiverzifikáció, állandó legelő fenntartása, ökológiai gaz-

dálkodás a gazdaság min. 7%-án. A 7% a gazdálkodó teljes jogosult hektárszáma vonatkozik, üzem szinten kell teljesíteni. Az állandó legelő fenntartásának követelménye eddig is létezett, csak tagállami szinten kellett betartani. Most gazdálkodói szintre kerül, és az minősül állandó legelőnek, amelyet a 2014. évi kérelem benyújtásakor állandó legelőként jelölnek meg. Ez lesz majd a későbbiekben a referenciaterület, melynek csak 5%-át alakíthatja vissza a gazdálkodó pl. szántóterületté. A terménydiverzifikáció során, ha a gazda területe meghaladja a 3 hektárt, és nem teljesen legelőnek használja, akkor a szántóföldi területen legalább 3 különböző kultúrát kell termesztene, oly módon, hogy a 3 növényfajta egyike sem foglalhat el 5%-nál kisebb területet, és a főnövény vetésterülete nem haladhatja meg a terület 70%-át.

Fontos látni, hogy a KAP már eddig is rengeteg zöld elemet tartalmazott, mint pl. a helyes mezőgazdasági és környezeti állapot (HMKÁ) fenntartása, kölcsönös megfeleltetés, a jogszabályban foglalt gazdálkodási követelmények, az állandó legelők arányának megőrzése. Ahogyan a Bizottság által készített hatástanulmány is rámutat, a zöldítés kritériumainak betartása jelentős költségeket ró a gazdákra. A Bizottság szándéka szerint a követelmények szándékos, ismétlődő be nem tartása esetén a gazdákra vonatkozó szankciók nemcsak a zöld komponens elvesztésével járnak, hanem az alaptámogatás csökkentésével is fenyegetnek, ami halmozott szankcionáláson keresztül a zöldítési feltételek további kiterjesztését is jelenti. Ez várhatóan minden gazdálkodót – még azokat is, akiknek vesztesége esetlegesen a zöld komponens meghaladó mértékű lesz – arra sarkall majd, hogy akár versenyképességének romlása árán is teljesítse a követelményeket.

A nyereség-veszteség kérdésén túltekintve azt is látni kell azonban, hogy a javasolt feltételek teljesítése nehezíti a források lehívását, valamint fokozott ellenőrzést tesz szükségessé, ami tagállami szinten többletköltséget és megnövekedett adminisztrációs kötelezettséget von maga után.

### 3) *Támogatási felső határ (capping) – kötelező a tagállam számára*

A tervezet korlátozza az egyes gazdaságoknak kifizethető közvetlen támogatások összegét. Az adminisztráció terheinek csökkentése érdekében 100 eurónál kisebb összegű támogatást nem fizetnek ki, illetve az egy hektárnál kisebb jogosult területre nem jár támogatás, de a tagállamok számára adott a lehetőség e határok módosítására az egyedi adottságokra tekintettel.

- 150 ezer és 200 ezer euró között az alaptámogatás 20 százalékának;
- 200 ezer és 250 ezer euró között 40 százalékának;
- 250 ezer és 300 ezer euró között 70 százalékának;
- 300 ezer euró felett 100 százalékának elvonását javasolja.

A támogatási felső határ kiszámításánál a jogalkotók figyelembe veszik az alkalmazottak után fizetett béreket, valamint azok adó- és járulékkerheit: a közvetlen támogatásokból ezek levonhatók.

A Bizottság számításai szerint évente 164–185 millió euró átcsoportosítását eredményezné EU27-szinten a felső határ bevezetése. A hatástanulmány szerint a capping néhány tagállamot érinteni fog, míg a többi-eket egyáltalán nem. Azokban az esetekben, ahol a foglalkoztatás beszámítása okozta csökkentés a legkisebb mértékű (alacsony bérek, járulékok, adók), mint Magyarország, Szlovákia, Bulgária, Cseh Köztársaság és Románia, jobban érvényesül majd a hatása.

A Bizottság már említett számításai alapján a capping a legnagyobb mértékben az Egyesült Királyságot, majd Görögországot, Spanyolországot, és a negyedik helyen Magyarországot fogja érinteni. Az Agrárgazdasági Kutatóintézet a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) 2010. évi adatai szerint végzett becslése alapján, melyhez a mezőgazdaságban foglalkoztattak átlagbérét számították be, a lehetséges elvonás 10–10,5 millió euró lehet. Tekintettel arra, hogy a nagy gazdaságok medzszmentköltségeit nem tudták figyelembe venni, a tényleges elvonás az Európai Bizottság és AKI számításait figyelembe véve 9–10 millió eurós nagyságrendű lehet.

A capping által elvont források a tagállamnál maradnak, a második pillérben használhatók fel, kizárólag innovációra (100%-ban EU-forrásból megvalósítható projektek). Magyarország érdeke, hogy a vidékfejlesztésre átcsoportosított forrásokat minél rugalmasabban, az agrárpolitikai célkitűzéseknek megfelelően használhassa fel.

#### 4) Vidékfejlesztés

A közös agrárpolitika második pillérének, a vidékfejlesztésnek hozzá kell járulnia az *intelligens, inkluzív és fenntartható fejlődést* célzó *Európa 2020 stratégiához*, és ki kell egészítenie az uniós prioritásokhoz hozzájáruló nemzeti, regionális és helyi akciókat. Az új vidékfejlesztési támogatásnak konzisztensnek és kiegészítőnek kell lennie más uniós politikákkal (gazdasági, szociális, területi, halászati) és prioritásokkal, illetve a KAP első pilléréből finanszírozott intézkedésekkel is. Fontos szempont lesz a *partnerség* biztosítása a vidékfejlesztési program előkészítésében, végrehajtásában, monitoringjában és értékelésében. Ezt a konzisztenciát a *Közös Stratégiai Kereten, a Partnerségi Szerződésen és a vidékfejlesztési programon* keresztül kell majd biztosítani.

## A KAP-reformcsomag

A közös agrárpolitika tartalmi elemeinek reformját a 2011. október 12-én közzétett, összesen hét jogszabálytervezet tartalmazza. A Bizottság a mezőgazdasági politika alaprendeleteiben tett részletes szabályozási javaslatot. A fentiekben túl ezek a javaslatok az alábbi elemeket tartalmazzák:

### 1) Alaptámogatás

A jogszabálytervezet alapján jelentősen átalakulna a közvetlen támogatások rendszere, amely alaptámogatásra és kiegészítő támogatásokra osztódna. Attól függően, hogy milyen önkéntes elemeket alkalmaz a tagállam, és milyen mértékű forrást különít el a kötelezően alkalmazandó jogcímek finanszírozására, változik az alaptámogatás összege.

Alaptámogatást csak aktív gazdálkodó vehetne igénybe, aki mezőgazdasági tevékenységet folytat és megfelel a tanácsi rendelet és a tagállam által támasztott minimumkövetelményeknek. A tervezet szerint nem fizethető közvetlen támogatás annak, akinek az éves közvetlen támogatásai nem érik el az igénylő adott évi nem mezőgazdasági tevékenységéből származó bevételeinek 5%-át. Nem tekinthető aktív gazdálkodónak az sem, akinek a földterülete minden művelés nélkül alkalmas pl. legeltetésre, és az ilyen területeken még a tagállam által előírt minimum tevékenységet sem fejt ki. (Tekintettel arra, hogy a tagállamok többsége bonyolultnak tartja ezt a definíciót, a dán elnökség módosítási javaslatában az aktív farmer fogalmánál az szerepel, hogy egy, a tagállam által meghatározandó minimális mezőgazdasági tevékenység legyen az aktív gazdálkodó kritériuma. A jelenlegi publikáció létrejöttékor e módosítási javaslatot még nem tárgyalták a tagállamok.)

Azon esetekben, amikor a közvetlen támogatás alacsonyabb, mint 100 euró, illetve a támogatható terület kisebb, mint egy hektár, nem fizetnének közvetlen támogatást. A tervezet megengedi, hogy a termeléshez kötött állattenyésztési jogcímek esetében a tagállam akkor is a kifizetési minimum értékküszöböt alkalmazza, ha egyébként általánosan a minimum területi küszöböt választotta. Ez a területtel nem rendelkező állattartóknak kedvez, és pozitív változás az eddigi szabályokhoz képest.

## 2) Kiegészítő támogatások

A reform újdonsága a már ismertett „zöld komponens” bevezetése. Ezen túlmenően az alábbi kiegészítő támogatások adhatók:

### • Fiatal gazdák támogatása

A tagállam éves pénzügyi keretének 2%-át különítheti el a fiatal gazdálkodók támogatására. A fiatal gazdálkodó plusztámogatása az általa aktivált támogatási jogosultságok átlagértékének 25%-ával növelhető. Ha az átlagos birtokméret 25 hektár vagy ez alatt van, akkor 25 hektárig nyújtható ez a többlettámogatás. Mivel Magyarországon a birtokméret nagy szórást mutat, nem kedvező, hogy az átlagos (7 hektár) birtokméretet veszik alapul a jogcímnél a területi korlátnál, mivel így a fiatal, induló gazdák támogatására fordítható pénzügyi keretnek csak kis töredékét tudnánk felhasználni.

### • Támogatás a kedvezőtlen adottságú területeken (KAT) gazdálkodóknak

A közvetlen támogatás 5%-át a kedvezőtlen (természeti) adottságú területek támogatására lehet fordítani. A jogcím bevezetéséről szabadon dönthetnek a tagállamok. Az alaptámogatáson felül kiegészítő, évenkénti, területalapú támogatásban részesülnének a nemzeti borí-

tékből azok a gazdálkodók, akik különleges természeti adottságokkal rendelkező területeken gazdálkodnak. Ez a támogatás nem helyettesítené a második pillér alatt futó hasonló célú intézkedést, hanem azzal párhuzamosan, azt kiegészítendő létezne.

### • Termeléshez kötött támogatás

A tagállami döntéstől függően – tehát önkéntes elemként – alkalmazandó termeléshez kötött támogatási konstrukciókra az éves pénzügyi keret 5–10%-áig lehet forrásokat elkülöníteni. Kellően indokolt esetben azonban még 10%-ot meghaladó termeléshez kötési forrás alkalmazását is jóváhagyhatja a Bizottság.

Termeléshez kötött támogatás adható a következő szektorokban: durumbúza, olajos magvak, fehérjenövények, rizs, diófélék, energianövények (rövid vágásfordulójú, fászszerű energianövények), keményítőburgonya, tej és tejtermékek, vetőmag, szántóföldi növények, birkahús, kecskehús, marhahús, borjúhús, gabona, hüvelyesek, len, kender, olívaolaj, selyemhernyó, komló, cukorrépa, cukornád, cikória, zöldség és gyümölcs esetében.

### • Kisgazdaságok támogatása

A kisgazdaságok segítése érdekében egy egyszerűbb, speciális rendszert működtetnének, amely az adminisztratív terheik csökkentésére irányulna. Számukra minden közvetlen kifizetést helyettesítő, egyösszegű támogatást hoznának létre.

A kisgazdaságok mezőgazdasági termelői 2014. október 15-ig igényelhetik, hogy részt vegyenek a kisgazdaság támogatási jogcímben. Ezt követően később már nem lehet belépni ebbe a támogatási formába. Aki fejleszti gazdaságát, az viszont kiléphet a jogcímből. A kisgazdaságoknak juttatott közvetlen támogatás 500 és 1000 euró között lehet.



A kisgazdaságok számára nem kötelező a „zöldítés”, valamint a kölcsönös megfeleltetés alapján lefektetett követelmények betartása.

### **A javasolt reformok hatása, Magyarország álláspontja**

Magyarország általánosságban üdvözi a Bizottság javaslatát, amely főbb elemeiben követi a 2011-ben a tagállamok minősített többsége által támogatott elnökségi következtetésekben is lefektetett célkitűzéseket és irányokat. Aggályos azonban, hogy a megnövekedett célok és feladatok mellé csak szűkített költségvetési forrásokat javasol rendelni a Bizottság. A nominálisan szinten tartott támogatási mérték reálértéken a források csökkenését hozza az elmúlt évekhez képest.

Problematisztos továbbá az is, hogy az egyszerűsítésre vonatkozó célok nem teljes mértékben valósulnak meg a tervezetben. Különösen igaz ez a javaslat egyik új elemére, a „zöldítésre”. Ez esetben még a Bizottság hatásvizsgálata is azt mutatja, hogy ez a feltétel várhatóan plusz adminisztrációs terhet, további költségeket jelent.

A Bizottság által tavaly javasoltak alapján Magyarország esetében 2014-től kezdődően nominálisan a korábbi támogatási szint marad meg. Mivel hazánkban az EU27 átlagának 90% és 100%-a között van az egy hektárra vetített közvetlen támogatási összege, az új KAP- periódusban az évi támogatási felső plafonunk alig lesz csekélyebb, mint 2013-ban.

Számszerűsítve, az egy hektárra vetített átlagos támogatás EU27-szinten 266 euró, míg Magyarországon 2013-ban az átlagos támogatás 263 euró. Éves lebontásban ez számunkra a 2013. évi

bruttó 1318 millió euró után 2014-től kezdődően 1298 euró támogatást jelent. Ez a költségvetési keret a minimumnak tekintendő, ennél kevesebb nem fogadható el.

Ami a támogatások tagállamok közötti méltányosabb elosztásának mechanizmusát illeti, Magyarország a KAP egyik kedvezményezettjeként mindenképpen szeretné elkerülni, hogy bármiféle támogatási újraosztással rosszabb helyzetbe kerüljön. A Bizottság által javasolt mechanizmus a támogatások tagországok közötti méltányosabb elosztására vonatkozóan hazánkknak kedvező, hiszen azzal Magyarország a *status quo* állapotában marad, lévén az EU-átlag 90 és 100%-a között helyezkedik el egy hektárra vetített támogatások tekintetében.

A „zöldítés” feltételrendszere is több olyan elemet tartalmaz, amely átfedést mutat a második pilléres agrár-környezetgazdálkodási intézkedésekkel. Mindenképpen szükséges tisztázni ezek egymáshoz viszonyított helyzetét. A javasolt feltételek nem segítik elő a KAP egyszerűsítését, sokkal inkább az adminisztratív terhek növekedésével, a versenyképesség korlátozásával, valamint fokozott ellenőrzéssel járnak, amely tagállami szinten többletköltséget és megnövekedett adminisztrációs kötelezettséget von maga után. A Bizottság által készített hatásvizsgálat szerint a „zöldítés” Magyarországon a termelők 87%-ának jelent majd pluszterhet. Az első pilléres „zöldítés” és a második pilléres környezetvédelmi jellegű intézkedések, valamint a hátrányos természeti adottságú területekre történő kifizetések közötti viszonyt tovább kell pontosítani végrehajtási, finanszírozási és tartalmi szempontból azért, hogy a gazdák és a tagállamok adminisztratív terhei ne növekedjenek.

A támogatási felső határ („capping”) bevezetésére vonatkozó bizottsági javaslat megítélése jelentősen függ attól, hogy hol húzódna a felső határ. Amint már említettük, a Bizottság javaslatai szerint sávós, progresszív „capping” valósulna meg akként, hogy a munkabér és az azt terhelő járulékok levonhatók lennének a közvetlen támogatásokból. Az előzetes számítások szerint a felső korlát bevezetése miatt 10,6 millió euró kerülne elvonásra az első pillérből, összesen mintegy 190 gazdálkodótól. Az így levágott pénzek az adott tagállamban maradnak, és a második pillérben innovációs célra használhatók, hazai társfinanszírozás szükséglete nélkül. Érdeünk, hogy az így átkerült összegek rugalmasabban, egyéb vidékfejlesztési célokra is felhasználhatók legyenek.

#### *Vidékfejlesztés*

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó uniós költségvetésre tett bizottsági javaslatok a KAP-kiadásokat a 2013-as nominálértéken tartják. A vidékfejlesztés számára a 2014–2020-as időszakra javasolt forrás 89,9 milliárd euró 2011-es árakon. A javaslat egyértelmű utalást tesz ezeknek a forrásoknak az átrendezésére. A vidékfejlesztési források tagállamok közötti elosztásánál a Bizottság a múltbeli teljesítmény mellett a vidékfejlesztési politika célkitűzéseihez kapcsolódó objektív kritériumokat is figyelembe vesz. Kérdéses, hogy ezen átrendezés Magyarország KAP-on belüli relatív pozícióját hogyan érintené. A Bizottság által készített hatástanulmányban szereplő előzetes információk alapján úgy tűnik, hogy a Bizottság a vidékfejlesztési forrásokat úgy osztaná újra, hogy a tagállamok jelenlegi, második pilléren keresztül kapott forrásai legfeljebb +/-10%-kal változzanak. A 2014 és 2020 közötti időszak-

ban hazánkra jutó vidékfejlesztési forrás nagyságát pillanatnyilag nem ismerjük. A Bizottság által készített hatástanulmányban szereplő diagram alapján feltételezhető bizonyos forráscsökkenés. Előzetes számításaink alapján a relatív magyar pozíciót a források ilyen mértékű átrendezése nem befolyásolná szignifikánsan, azonban kellő körültekintéssel kell az esetleges forráscsökkenés kérdését kezelni. Ugyanis a hatástanulmányban bemutatott módszertan és az eddigi tárgyalások alapján szinte garantálható, hogy a javaslat ezen a soron 10%-os forrásvesztést (-350/360 millió euró/7 év) hordoz Magyarország számára.

A tárgyalások során mindenképpen törekedni kell arra, hogy az objektív kritériumok alkalmazásával történő újraelosztás Magyarországot – a közös agrárpolitika egészét tekintve – ne érintse hátrányosan, és a vidékfejlesztési források a jelenlegi szinten maradjanak. Támogatjuk, hogy egy közös stratégiai keret jöjjön létre, amely biztosítaná a kohéziós, strukturális, vidékfejlesztési és halászati alapok felhasználási koherenciájának alapelveit.

### **Összegzés, értékelés**

Magyarország elemi érdeke, hogy mind a szakértői, mind a politikai szintű tárgyalásokon érvényesítse a magyar pozíciót, legalább nominális értéken megőrizze az ország által felhasználható forrásokat az új pénzügyi periódusban. A másik kiemelten fontos feladat, hogy a magyar érdekeket az egyszerűsítési törekvéseknél is érvényre juttassuk, hiszen csak így biztosítható egy új rendszer zökkenőmentes bevezetése, a termelés volumenének és finanszírozhatóságának folytonossága.

IVÁN GÁBOR\*

## Az Unió merev költségvetési korlátjáról, a bővítés és a költségvetési fejelem tükrében

*Az Európai Unió költségvetési vitái – csakúgy, mint a nemzeti költségvetési viták – a miből, mire és mennyit kérdései körül forognak. A források szűkössége miatt a „mennyit” kérdésében a költségvetési terhek nagyobb részét viselő nettó befizető tagállamok pozíciója hosszú ideje meghatározó tényező, így a kiadások felső határában alig van mozgáster. Ennek eredményeképpen az uniós költségvetési viták 1997 óta leginkább arról szólnak, hogy miként lehet az adott költségvetési keretek közé beszorítani a közösségi politikákat. Ez már hagyományosan olyan vita, amely elmulasztott lehetőségek sorát jelenti: ahelyett, hogy az Unió rendelkezésére álló közösségi eszközöket a közösség és a tagállamok valós igényeihez igazítanánk, gyakran az EU ügyével és a tagállamok érdekeivel szemben méltánytalan vitákra kerül sor.*

### A költségvetés által meghatározott közösségi politikák

A 2014–2020-as időszakra szóló többéves pénzügyi keret jelenlegi vitáját a most divatos kifejezéssel élve a „felülről lefelé” tervezés jellemzi: a költségvetés felső határának előzetes meghatározásából adódó korlátozott politikaalakítási lehetőségek feltárása, az ennek során felmerülő ellentétes tagállami érdekek ütközése; szemben az alulról felfelé történő, először a közös politikákban konszenzust igénylő megközelítéssel. Miközben a vita lényegét illetően képletes a felülről lefelé történő tervezés fogalma, valójában látnunk kell, hogy ez *továbbra is a közös politikáknak a közös költségvetés általi meghatározottságát jelenti.*

A 2014–2020-ra vonatkozó bizottsági javaslat pontosan illeszkedik abba a trendbe, amely a közös költségvetés tör-

ténetét az elmúlt másfél évtizedben jellemzi. Ennek szemléltetésére röviden tekintsük át a közös költségvetés fejlődésének főbb időszakait.

Az európai integráció költségvetésének evolúciója 1957 és 2013 között négy szakaszra bontható:<sup>1</sup>

*1. 1957–1969: a különböző közösségek különböző költségvetéseinek időszaka.* Az európai integráció történetének bő első évtizedét az jellemezte, hogy a közös célok és a tagállami érdekérvényesítés koordinátarendszerében megvolt a politikai akarat a közös eszmék megvalósítását szolgáló intézkedések végrehajtásához. Ez biztosította a három Közösség önálló költségvetéseinek működését.

*2. 1970–1987: az éves egységes költségvetések időszaka.* Az 1970-es Költségvetési Szerződéssel<sup>2</sup> létrejött a Közösségek

\* A szerző Magyarország zággrábi nagykövete.

1 Vö.: Iván Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 71–73. o.

2 Elfogadta a Luxemburgi Európai Tanács, 1970. április 21–22. [*Merger Treaty*, 20(1) cikk, módosította a *First Budgetary Treaty*, 10. cikke].

egységes költségvetése, amely áttekinthetőbbé tette a közös célokra rendelkezésre bocsátott források felhasználását. A hetvenes évek olajválsága, a Közösségek bővítése és az Egyesült Királyság folyamatos kompenzációs igénye az évtized végére az éves költségvetések elfogadásának vitáját egyre inkább megterhelte. Az Európai Parlament három alkalommal is elutasította az éves költségvetés elfogadását (1979-ben, 1982-ben és 1985-ben), Németország pedig két alkalommal megtagadta a brit visszatérítés rá eső részének finanszírozását (1981-ben és 1982-ben). Az éves költségvetési eljárás elégtelennek bizonyult arra, hogy biztosítsa a megnövekedett igények finanszírozását.

*3. 1988–1999: a közösségi politikák által meghatározott első két pénzügyi perspektíva időszaka.* A nyolcvanas évek elhúzódó költségvetési vitáinak egyik meghatározó okát a Bizottság elnöke, Jacques Delors abban látta, hogy az éves tervezés minden évben újratерemti a tagállamok érdeklődését, és a költségvetés elfogadásának időigénye évről évre folyamatos költségvetési vitákat vont maga után. Ezen túlmenően a többéves programok költségvetési igényeinek sem felelt meg az éves tervezési gyakorlat. Ezeknek a problémáknak a megoldása érdekében született meg a gondolat, hogy több évre előre rögzítsék a Közösségek kiadási prioritásait, meghatározzák az egyes kiadási fejezetek felső határait. Az első ilyen intézményközi megállapodást Delors kezdeményezésére, 1988-ban kötötte a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament. A közösségi politikák látványos fejlődése az 1988–1992-es évek időszakára, a Delors I. csomag éveire esett. Az első többéves finan-

szírozási perspektíva egyértelműen a közösségi politikák által vezérelt pénzügyi kereteket biztosított. A közös célok megvalósítása és a tagállami érdekvéonyesítés egyensúlya helyreállt. Ezt a jellegzetességet viselte magán a második, már hét évre szóló pénzügyi keret is (Delors II., 1993–1999).

*4. 2000–2006 és 2007–2013: a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka.* Az európai integráció költségvetésének történetében a 2000–2006-os pénzügyi perspektíva elfogadásával alapvetően megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. Az Agenda 2000 vitájának eredményeképpen a közös költségvetés szakított azzal a gyakorlattal, miszerint a közösségi költségvetést a közösségi politikák fejlődése determinálta: 2000-től kezdődően a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál. A kiadások 2000. évi „stabilizálásának” célja nem volt más, mint a nettó befizető tagállamok kedvezőbb költségvetési pozíciójának biztosítása. A 2007–2013-as pénzügyi keret ugyanaz a megközelítés uralja, és ennek eredményeképpen a költségvetés felső korlátja által megszabott mozgásterű politikák vergődése jellemzi. A 2007-tel kezdődött hétéves időszak ugyan új fejezetcímeket hozott, amennyiben azonban a fejezetek tartalmát és szerkezetét tekintjük, úgy nyilvánvaló, hogy a 2007–2013-as keret újítási kísérlete csupán sekélyes kozmetikai gyakorlat a 2000–2006-os időszakhoz képest.

## A költségvetés közös politikákkal szemben dominánssá válásának elsődleges okai

A 2014–2020-as többéves pénzügyi keretről folytatott vita szempontjából is tanulságos visszatekinteni a költségvetést a közösségi politikákkal szemben meghatározóvá tévő folyamatokra.

A közös politikák a közös költségvetés alakításában játszott fontos szerepüket az Agenda 2000 vitája során veszítették el. A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva vitájakor a nettó befizető tagállamok álláspontja határozta meg a kiadások felső határát, az akkor még munkahipotézisként 2002-re tett történelmi méretű bővítés előtt. A kiadások visszafogásában, illetve szinten tartásában látszólag a Stabilitási és Növekedési Egyezmény követelményei, az euró bevezetésével járó költségvetési fegyelem érvényesítésének szükségessége játszott a meghatározó szerepet. Azonban sokkal feltételezhetjük azt, hogy legalább ekkora súlya volt a bővítés költségvetési következményeitől való félelemnek is.

Az Unió ötödik bővítése előtt tizenkét tagjelölt taggá válásával kellett számolni, a belátható horizonton belül. Ismeretes, hogy a 2004-ben bekövetkezett tízes bővítéssel alapvetően olyan országok csatlakoztak a közösséghez, amelyek egy főre jutó jövedelme számottevően elmaradt a tagállamok átlagától, illetve gazdasági szerkezetük a közös mezőgazdasági politika vonatkozásában is nettó kedvezményezettékké predesztinálta őket. Az új tagállamok a közös költségvetés két legnagyobb tétele, a kohéziós politika és a mezőgazdasági politika szempontjából valóban joggal várták,

hogy számukra jelentős kifizetések történnek – ami nyilvánvalóan komoly aggodalmakat keltett a tizenötökben. Ez az aggodalom egyaránt jellemezte a nettó befizetőket, akik nem szívesen vállalták magukra a nagymértékben kibővülő Unió terheit; de ugyanígy nyomasztotta a nettó kedvezményezetteket is: nem volt reális esélye annak, hogy a torta sokkal nagyobb lesz, viszont jóval több szeletre kell felválni.

A nettó kedvezményezettek az 1993 és 1999 között folyamatosan növekvő strukturális kiadások utolsó, azaz legmagasabb támogatást nyújtó évét kívánták alapul venni. Nem tartották elégségesnek a közösségi átlag-GDP-hez mért, 1,27 százalékos finanszírozási határt a közösségi politika 1999. évi szinten igényelt fenntartásához, továbbá a bővítés költségeinek és az Unió mediterrán periferiáján a bővítést követően jelentkező negatív hatások enyhítésének egyidejű finanszírozásához. Hasonlóan keveselltek a regionális politika támogatásának a közösségi GDP 0,46 százalékában való rögzítését is.<sup>3</sup> 2000 után a gazdasági fejlődésük miatt az 1. sz. regionális politikai célkitűzés kedvezményezett státusukat elveszítő (azaz a közösségi átlag-GDP 75 százalékánál már magasabb jövedelemmel rendelkező) régiók esetében csak hosszú átmeneti időszak elteltével tartották elfogadhatónak a közösségi támogatás fokozatos megszüntetését.

A nettó befizetők törekvése arra irányult, hogy a közösségi költségvetési kiadásokat „stabilizálják”, vagyis a kiadási főoldal addigi folyamatos növekedését megállítsák. Ez a Delors I. és Delors II. csomag jellegével való szakítást jelentette, és a vita legérzékenyebb kérdésévé

3 Lásd még: Iván Gábor: A 2006 utáni regionális politika. *Európai Tükör*, 2001. 2–3. szám.

vált, különösen a strukturális kiadások vonatkozásában. A nettó befizetők arra törekedtek, hogy a strukturális alapok és a Kohéziós Alap 2000–2006-os költségvetését az 1993–1999-es időszak átlagos támogatása, és ne azok növekedési trendje alapján határozzák meg.

A két tagállami csoport vitájában a kedvezőbb pozíciókkal egyértelműen a nettó befizetők rendelkeztek. Azon túl, hogy érvényesült a „ki fizeti a révést” elve, a nettó befizetőknek rendelkezésre állott már a Stabilitási és Növekedési Egyezmény érvrendszer, a költségvetési fegyelem érvényesítésének szükségessége is. A nettó befizetők szempontjából a torta továbbcszeletelése másodlagos kérdés volt, és mivel jelentősen nagyobb terhek vállalására nem voltak hajlandók, a kohéziós politika régi kedvezményezettjei azzal szembesültek, hogy miközben a regionális fejlesztési támogatások növekedési trendjének fenntartásáért küzdenek, addig előre láthatóvá vált, hogy a bővítés után kohéziós támogatásuk csökkenni fog.

Két veszélyt is eltűztek ugyanakkor a tagállamok. Egyrészt a nettó befizetők politikailag felnagyították a bővítés tényleges költségeit. A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva 58 milliárd euró támogatást irányzott elő összesen a 2002-re beállított bővítésre (1999-es árákon). Ez a teljes hétéves keretnek csupán 8 százalékat tette ki.<sup>4</sup> Ráadásul a bővítés 2004-re halasztódása miatt, még a nagyobb számú új tagállam ellenére is, a bővítés tényleges kötelezettségvállalásai 2004 és 2006 között kevesebb mint 37 milliárd eurót tettek ki (szintén 1999-es

összehasonlító árákon).<sup>5</sup> Másrészt a nettó kedvezményezettek túlságosan nagyra értékelték várható veszteségeiket. Ennek ellensúlyozására szolgált, hogy

- az új tagállamok csak átmeneti időszak letelte után juthattak hozzá a nekik járó támogatásokhoz (*phasing in*);
- a nettó kedvezményezettek sikeresen elfogadtatták a statisztikai hatás mechanizmus kompenzációjának szükségességét, ami a régebbi kedvezményezett régiók nagyvonalú utótámogatásában (*phasing out*) jelentkezett; továbbá
- sikerre vitték a bővítési, majd az előcsatlakozási kiadások elhatárolását (*ringfencing*).

Annak oka, hogy az Agenda 2000 vitájának eredménye megtörte a közösségi politikák meghatározó szerepét, a bővítés iránti költségvetési aggodalmakban és a monetáris unió bevezetéséhez kötődő elvárásokban keresendő. *A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva merev költségvetési korlátjának legfőbb oka a kiadások stabilizálásának érvényre juttatása volt, ami ötvözte a költségvetési fegyelem elvét és a bővítés anyagi terheitől való félelemből adódó fenyegetettséget.*

De mit is jelentett eredetileg a költségvetési fegyelem elve a közös költségvetésben?

### **A költségvetési fegyelem eredeti és mai értelmezése, a költségvetés mérete**

A Delors I. csomag keretében került sor első alkalommal a költségvetési fegyelem

4 Intézményközi megállapodás, 1999. május 6., OJ C 172, 1999. június 18.

5 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/429/EK sz. határozata a pénzügyi terv bővítés miatti kiigazításáról, OJ. L 145, 2003. június 14.

rögzítésére egy határozat formájában,<sup>6</sup> majd öt évvel később a költségvetési fegyelmet már az intézményközi megállapodás<sup>7</sup> is magában foglalta.<sup>8</sup> Az 1988. évi határozat a mezőgazdasági kifizetések növekedésének féken tartása mellett, a fő kiadási fejezetek esetében a kiadások kiegyensúlyozott, ellenőrzött fejlődését szolgálta az Egységes Európai Okmányban foglalt egységes belső piaci célok és a gazdasági-társadalmi kohézió céljainak megvalósítása érdekében. Ez sarkalatos pontja volt a Delors I. csomagnak. Ekkor rögzítették a pénzügyi perspektívák ma is érvényes azon sajátosságát, hogy az egyes kiadási fejezetek esetében megállapított kötelezettségvállalási és kiadási előirányzatok kötelező erővel bíró felső korlátot jelentenek. Megállapították a kiadások fejezeti szerkezetét, amely szintén alapja maradt az elkövetkező többéves pénzügyi kereteknek.

Az első pénzügyi perspektíva megalkotása során tehát a következőképpen értelmezték a költségvetési fegyelmet: a kiadásoknak úgy kellett fejlődniük, hogy azok kiegyensúlyozottan és ellenőrzött módon szolgálják az Egységes Európai Okmányban foglalt egységes belső piaci célok és a gazdasági és társadalmi kohézió megvalósítását. Az 1988–1992-es időszakban megvalósított finanszírozási gyakorlat azt mutatja, hogy *a költségvetési fegyelem eredeti értelmezése a közösségi politikák meghatározó finanszírozásának igényét nemcsak elfogadja, de szolgálja is, viszont azon túlmenően, ellenőrizetlen felhasználást nem enged meg.*<sup>9</sup>

Az Agenda 2000 vitája óta azonban – amint azt láttuk – feledésbe merült a költségvetési fegyelem eredeti értelmezése a közös költségvetés megalkotása szempontjából. A költségvetési fegyelem mind a mai napig ható egyszerű értelmezése a közös költségvetés merev korlátjának a tisztán költségvetési-megtakarítási szempontokból történő fenntartása.

A költségvetési korlát és a költségvetési fegyelem ma is jellegzetes megfogalmazását talán legjobban hat nettó befizető tagállam 2003. decemberében közzétett levele jelképezi. A közösségi kiadásoknak a GNI 1,0 százalékában történő rögzítését követelő nyílt levelet Hollandia, Svédország, Németország, Ausztria, Franciaország és az Egyesült Királyság 2003. december 15-én tette közzé. (Ugyan a levél nem részletezte, hogy az 1,0 százalékot a kötelezettségvállalások vagy a kifizetések szintjén kell-e értelmezni,<sup>10</sup> az üzenet egyértelmű és világos volt: a közös költségvetés nagyságát előre meg kell határozni, az inkább kisebb lehet csak, mint az előző időszak plafonja.)

A hatok 2003. évi levele, annak tartalma kísértetiesen megisméltődött 2010. decemberében, jórészt hasonló aláírókkal, amikor az Egyesült Királyság, Hollandia, Németország, Finnország és Franciaország ismét közös levelet írtak, *José Manuel Barroso* bizottsági elnöknek címezve, a közös kiadások befagyasztásának szükségességéről.

A nettó befizetők ezt a következetes álláspontot képviselték a 2007–2013-as

6 88/377/EGK sz. határozat, OJ L 185, 1988.

7 Intézményközi megállapodás, OJ L 185, 1993.

8 Vö.: Gormley, Laurence W. et. al.: *Introduction to the Law of the European Communities*, Third Edition, London, The Hague, Boston, 1998., 356–358. o.

9 Vö.: Iván (2007), 78–81. o.

10 2003-ban a kötelezettségvállalások szintjén a felső határ 1,24 százalék volt, de a tényleges kifizetések nem haladták meg az uniós GNI 1,04 százalékát.

keretek vitája során, és jelenlegi álláspontjuk is változatlan. Ha figyelembe vesszük, hogy közben a 15 tagú közösség 28 tagúra bővül, és számba vesszük mindazokat a feladatokat és kihívásokat, amelyek a régi és az új szerződésekből fakadnak (kohézió, KAP, kutatás-fejlesztés és innováció, energiapolitika, klímaváltozás elleni küzdelem, szomszédságpolitika, millenniumi célok, migráció stb.), akkor rendkívül komoly feszültséget érzékelünk a költségvetési fegyelemnek a kiadások stabilizálása és a hatok levele óta domináló megközelítése, valamint az Unió tényleges szükségletei között.

Ez a konfliktus – ha a közösségi politikák mint közös céljainkat szolgáló közös eszközeink szempontjából nem lenne elég súlyos – a 2008-ban kezdődött pénzügyi, majd szuverén adósságválság tükrében még inkább ékbekiáltó. Amikor 2010. május 10-én, hajnalba nyúló vita során az Unió, illetve az euróövezet tagállamainak pénzügyminiszterei először kényszerültek mentőcsomag összeállítására Görögország megsegítése céljából, hamar kiderült, hogy a közös költségvetés gyakorlatilag használhatatlan egy ilyen válsághelyzet kezelésére. A sebtében összeállított 500 milliárdos európai mentőcsomagnak csupán egy töredékét, a Szerződés 122. (2) cikke alapján 60 milliárd eurót volt képes a közös költségvetés előteremteni. Ezzel a jelenlegi időszak végéig (vagyis a 2010–2013-as időszakra) az összes mozgásterét kimerítette az uniós költségvetés. *Ha a közös célokat szolgáló közösségi politikák „békebeli” forrásigénye nem győzött volna meg valakit a közös költségvetés nagyságának elégtelenségéről, úgy a szuverén adósságválság megteszi azt.*

## A merev költségvetési korlát végső oka

Visszatérve a közös költségvetés merev korlátjára, úgy látjuk, hogy a közösségi politikák által meghatározott költségvetési keretek végét jelentő Agenda 2000-vita óta a bővítés és a tagállamok (alapvetően a nettó befizetők) finanszírozási hajlandósága határozta meg a közös költségvetés nagyságát. A költségvetés által meghatározott közös politikák időszakára történő áttérésben, mint láttuk, jelentős szerepe volt a bővítéssel kapcsolatos – jórészt megalapozatlan – félelmeknek. Az Unió nagyléptékű ötödik bővítési körének 2004 és 2007 közötti lezárulását követően azonban ugyanazt a jelenséget, a felülről merev korláttal lezárt költségvetési keretek tartósságát tapasztaljuk. Igaz, a bővítések eredménye, a szegényebb tagállamokkal kibővült Unió, azóta is a költségvetési vitákra folyamatosan kihatással lévő tény. Mégis azt gondoljuk, hogy *a bővítés, az attól való félelem csak olajozta a Stabilitási és Növekedési Egyezmény elfogadása óta a tagállamokra vonatkozóan okkal megfogalmazott – és ebben az összefüggésben jórészt kudarcot vallott – költségvetési fegyelemnek a közös költségvetés vonatkozásában történő, a közös célok és az integráció előrehaladásától független, egysíkú értelmezését.*

A bővítések rövid távon, a tagság első éveiben jelentkező kiadásait illetően a már korábban idézett számadatokat teljessé téve a következők állapíthatók meg.

A 2004. évi bővítés 2004 és 2006 közötti kiadási vonzata a kötelezettségvállalások szintjén 36,6 milliárd euró volt (1999-es áron), a hivatkozott három év kötelezettségvállalásainak 11,6 száza-



léka (a 2000–2006-os keret 5,3 százaléka).<sup>11</sup>

A 2007. évi bővítés során Románia és Bulgária 2007 és 2009 között 12,5 milliárd euróval növelte meg a közös költségvetés kötelezettségvállalásait (2004-es árakon), ez a hivatkozott három év összes kötelezettségvállalásának 3,6 százalékát tette ki.<sup>12</sup>

A 2013. július 1-jére tervezett horvát csatlakozás 2013 és 2015 között 3,2 milliárd euró kötelezettségvállalást fog jelenteni a közös költségvetés számára (2011-es árakon), ami a hivatkozott évek kötelezettségvállalási főösszegének 0,7 százalékát adja, vagyis gyakorlatilag az új többéves keret *margin-ja* lehetőséget nyújt a finanszírozásra.<sup>13</sup>

Ha az átmeneti időszakok letelte utáni képet vizsgáljuk, úgy a korábbi tizenötökhöz képest a jelenlegi huszonhetek esetében az ötödik bővítés utáni közös kiadások legnagyobb tételei közül a kohéziós és versenyképességi kiadások 46 százaléka jut a tizenkét, 2004–2007-ben csatlakozott tagállamra; míg a közös mezőgazdasági politika támogatásainak kevesebb mint negyede jut rájuk. Az Unió összes kötelezettségvállalását, valamennyi kiadási fejezetet együtt tekintve, jó közelítéssel az állapítható meg, hogy a közös költségvetésnek jelenleg hozzávetőleg 32–34 százaléka jut az Unió ötödik bővítésével taggá vált országok számára.<sup>14</sup>

Ez kétségkívül jelentős részarány, jóval nagyobb, mint a saját források befize-

téseiből való részesedés, ami 2009-es adatok alapján mindössze 7,8 százalék.<sup>15</sup>

A tizenkettek összességének esetében kétségkívül rendkívül kedvező nettó kedvezményezett pozícióról van szó (még ha az egyes tagállamok között jelentős különbségek is adódnak), ami megalapozta azokat a várakozásokat, miszerint a tizenötök nettó befizetőire relatíve nagyobb pénzügyi teher hárult.

Mindazonáltal hadd idézzem *Laurent Wauquiez* volt francia Európa-ügyi államtitkárt, aki a magyar elnökség után úgy fogalmazott, hogy megszűnt a különbség a régi és az új tagállamok között. Ugyan ezt a véleményt nem a költségvetési vitákra gondolva fogalmazta meg, mégis fontos politikai nyilatkozatot tett, ami remélhetőleg legalább részben tükrözi a régebbi, vagy alapító tagállamok (jórészt nettó befizetők) megítélésbeli változását. Ettől a kijelentéstől függetlenül is állítható ugyanakkor, hogy a merev költségvetési korlát ma már nem a bővítési félelmek vagy a bővítési fáradtság miatt tartja magát sziklaszilárdan. Ha a bővítési panorámát tekintjük, azt látjuk, hogy a tagjelölt országok között csak egy van, amelynek taggá válása jelentős költségvetési hatással járna, ez az ország nyilvánvalóan Törökország. A többi tagjelölt – Horvátországhoz hasonlóan – szinte a mindenkori költségvetés mozgásteréből finanszírozható lenne. Annyira perspektívái azonban valószínűleg egyelőre nem befolyásolják a következő többéves keret tárgyalásait.

11 L. mint 5.

12 Románia és Bulgária csatlakozási szerződése, OJ L 157, 2005. június 21.

13 A Horvát Köztársaság csatlakozásáról szóló szerződés, Az Európai Unió Tanácsa, 14409/11, 2011. november 7. és Communication from the Commission, A Budget for Europe 2020, COM(2011) 500 final, 2011. június 29.

14 Saját számítás

15 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Monitoring\\_GNI\\_for\\_own\\_resource\\_purposes](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Monitoring_GNI_for_own_resource_purposes)

A merev költségvetési korlát jelenlegi okai a tagállamokban, illetve a közös költségvetés azon sajátosságában keresendők, hogy az uniós büdzsének nincsenek olyan valódi saját forrásai, amelyek a tagállami kincstáraktól függetlenül finanszírozni tudnák a közös célok érdekében megalkotott politikákat, az elhatározott intézkedéseket. Ugyan az Európai Bizottság időről időre felvet javaslatokat (mint például a pénzügyi tranzakciós adót, de ilyen forrás lehetne a szén-dioxid-kibocsátási kereskedelem generálta bevétel is), jól érzékelhető, hogy a tagállamokban belátható időn belül nincs meg az a politikai akarat, amely a közös költségvetés függetlenségét és ezzel összefüggésben annak megfelelő méretét biztosíthatná.

A valódi saját forrás felvetése természetesen nem egyszerűen költségvetési kérdés, nem csak arról szól, hogy annak milyen hatása van a nemzeti kincstárakra. Az igazi mögöttes kérdés az integráció továbbvitelének ügye: van-e készség egy szupranacionális forrás létrehozására, ami kétségkívül fölveti a további szuverenitásmegosztás kérdését, akár a fiskális uniónak mint a politikai unió felé vezető sajátos európai útnak a kérdéseit. *Az Unió közös költségvetésének merev korlátja nem egyszerűen csak a tagállami pénzügyminiszterek többletnem-fizetési szándéka, hanem egyben az európai integráció sajátos fejlődési útkeresésének is sikertelen átlomása.*



## A capping mint a legfőbb magyar probléma

*A kohéziós politikában 2000 óta alkalmazott abszorpciós küszöb (az ún. capping) kérdése a 2014 és 2020 közötti pénzügyi keret tárgyalásai során magyar szempontból egyértelműen a legsúlyosabb probléma. Mivel a capping a GDP függvényében kerül meghatározásra, az alacsony GDP-jű (és alacsony növekedési prognózással rendelkező) tagállamok esetében ez effektív korlátként határozza meg a kohéziós források nagyságát országos szinten. A capping mértékének tervezett jelentős csökkentése, valamint a 2014 és 2020 közötti időszakra vonatkozó kedvezőtlen növekedési kilátások együttesen hozzák Magyarországot egyedülállóan kedvezőtlen helyzetbe. A mintegy 20%-os forrásvesztés a jelenlegi időszakhoz képest ráadásul még tovább romolhat, amennyiben a makrogazdasági prognózis felülvizsgálata a várt, kedvezőtlen eredményt hozza. Mindennek fényében az alábbiakban áttekintjük a capping szabály kialakulását és fejlődését, megfogalmazzuk a vele kapcsolatos aggályainkat, áttekintjük a lehetséges alternatívákat, illetve azt, mi módon lehetséges orvosolni a tárgyalások során Magyarország rendkívül kedvezőtlen helyzetét.*

### 1. Történeti áttekintés

#### 1.1. 2000–2006

A capping mint szabály a 2000 és 2006 közötti pénzügyi keretben jelent meg először. Az akkori szabályok szerint egységesen minden tagállam maximum a GDP-jének 4%-át kitevő kohéziós támogatásban részesülhetett. Bár ez a szint akkor egyetlen tagállam esetében sem bizonyult effektív korlátnak, a capping bevezetésére egyértelműen a 2004-ben, majd 2007-ben csatlakozott kelet-közép-európai országok miatt került sor. Esetükben 2004 és 2006 között a bevezető támogatások (*phasing in*) kisebb mértéke miatt reálisan még nem kellett a capping alkalmazásával számolni, hosszú távon azonban egyértelmű cél volt a túlzott mértékű kohéziós támogatások elkerülése.

A fő érv természetesen az abszorpciós képesség volt, azaz egy bizonyos szinten

túl már nem lehet hatékonyan felhasználni a kohéziós forrásokat, ráadásul a túl sok támogatás a gazdaság egészséges működését veszélyezteti, szerkezeti torzulásokat okoz. Nem szerencsés, ha erre önálló iparágak jönnek létre, a kohéziós támogatások elnyerése önmagában nem lehet cél, csak kiegészítő funkcióval bírhat. Mindez természetesen igaz, azonban egyértelmű, hogy legalább ilyen fontos szerepet játszott a capping létrehozásában az, hogy az akkori tagállamok egyszerűen nem akartak nagyobb anyagi terheket vállalni a jóval szegényebb új tagországok felzárkóztatásában, egy ilyen adminisztratív küszöb pedig egyszerűen és az allokációs szabályok érdemi módosítása nélkül volt képes ezt garantálni.

A capping bevezetésével egyértelműen véget ért a kohéziós politika aranykora. A 80-as és 90-es évek kohéziós országai, Spanyolország, Írország, Portu-

\* Hetényi Géza a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának vezetője, Modok Benő a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának munkatársa.

gália és Görögország ugyanis jóval kisebb lemaradással indultak el a kohéziós úton, relatív GDP-jük magasabb szinten volt a közösségi átlaghoz képest, mint a kétezres években csatlakozott követőiknek. Ezért az ilyen típusú adminisztratív korlátozások esetükben fel sem merültek.

## 1.2. 2007–2013

A 2007-tel kezdődő pénzügyi keretben már 12 új kohéziós országgal kellett számolni a kohéziós politika szabályrendszerének kialakítása során. Tovább erősödtek a fent említett abszorpciós aggodalmak, ezzel párhuzamosan pedig a közös költségvetés dinamikus növekedésének tendenciája is megtorpant. A keret kialakításának legfontosabb kérdése a kiadási plafon előzetes fixálása lett, amit a nettó befizető tagállamok erőteljesen szorgalmaztak. Egyértelművé vált, hogy a kohéziós politika finanszírozása is korlátos, ráadásul a rendkívül elmaradott régiókkal rendelkező új tagállamok normál szabályok szerinti támogatása valóban irreális mértékű támogatást eredményezett volna több ország esetében. (Az egyes régiók allokációját meghatározó berlini képlet legfontosabb tényezője a GDP, ahol az nagyon alacsony, ott nagyon magas támogatási összegek jönnek ki.)

Ezen problémára a megoldást a differenciált capping bevezetése jelentette, amely a fejlettség (praktikusan a GNI) szintje alapján határozta meg a capping GDP-arányos plafonját az egyes tagállamoknál. Minél alacsonyabb volt a GNI, annál magasabb GDP-szinten húzták meg a capping-plafont.

A tárgyalások során ezek az értékek többször megváltoztak, a luxemburgi el-

nökség Magyarország esetében pl. még 3,7%-os capping-szintet javasolt, a britek ezt 3,407%-ra vitték volna le, amit sikerült a tárgyalások végfázisában 3,524 %-ra feltornázní.

Összességében az egységes 4%-os capping-szint jelentősen csökkent. A legmagasabb küszöb a közösségi átlag 40%-a alatti GNI-vel rendelkező tagállamok esetében érvényesült, ennek szintje a GDP 3,7893%-a. A GNI növekedésével a küszöb sávosan süllyedt. Így jött ki az akkor az EU átlag-GNI 55,7%-án álló Magyarország esetében a 3,524%-os GDP-arányos szint. Ez a felső plafon a teljes időszakban érdemben csak a négy visegrádi és a három balti országot érinti, a többiek számára nem jelent effektív korlátot. A 2007-ben csatlakozott Románia és Bulgária a phasing in rezsimit követő első három év után szintén érintett a cappingben.

## 2. A Bizottság új javaslata (2014–2020)

A Bizottság 2011. június 29-én nyilvánosságra hozott MFF-kommunikációja, majd a 2011. október 6-án kiadott, a következő időszak kohéziós politikai szabályozását összefoglaló jogszabálycsomagjavaslata is az eddigieknél jóval alacsonyabb szintet, GDP-arányosan 2,5%-os, egységes küszöböt tartalmaz. Ez egyértelmű további csökkentést jelent még úgy is, hogy a korábbiakkal ellentétben a vidékfejlesztési alap kiadásai már nem tartoznak majd a capping alá.<sup>1</sup> Emellett a javaslat szakít a differenciálás gyakorlatával, ami jóval hátrányos helyzetbe hozza a legalacsonyabb GDP-jű tagállamokat, míg relatíve kedvez több, náluk

<sup>1</sup> A 2007–2013-as szint megtartása így kb. 3,1%-os szintnek felelne meg.

némileg fejlettebb, de a cappinggel még érintett tagállamnak.

A Bizottság javaslatát természetesen az abszorpciós kapacitással indokolja, amely érvelés azonban a tényadatok szerint ebben a formában nem helytálló (pl. Szlovákia relatív magasabb fejlettségi szintje ellenére több forráshoz jutna, mint a 2007–2013-as időszak során. Csehország pedig, bár fejlettségét tekintve jóval meghaladja hazánkat (így már nem is érinti majd a capping), többet kapna, mint Magyarország, holott a 2007–2013-as időszak forrásainak abszorpciója tekintetében elmaradnak mögöttünk. Emellett a balti tagállamok hagyományosan nagyon jó abszorpciós mutatókkal rendelkeznek, dacára relatíve alacsonyabb GDP-jüknek, a javasolt rendszer mégis jelentősen kevesebb forrást biztosítana számukra.

A capping szintje mellett a Bizottság javaslatának egy másik eleme is fontos tényezővé válik, amikor a 20%-os magyar forrásvesztésről beszélünk. Ez pedig nem más, mint a tagállamokra lebontott makrogazdasági előrejelzések hatása. Ezeket a hosszú távú előrejelzéseket a Bizottság a kohéziós források meghatározásánál is felhasználja, ezek alapján lehet 2020-ig a GDP-t és így a capping szintjét is előre kalkulálni.

Itt kell egy rövid kitérőt tenni arra vonatkozóan is, hogy mennyiben indokolt a hosszú távú előrejelzéseket országokra lebontva megadni. A 2007 és 2013 közötti keret kapcsán a Bizottság még kétféle prognózissal számolt, egyrészt az EU15-ökre egy átlagos 2,5%-os, másrészt az EU10-ekre egy átlagosan 4%-os növekedési ütemet jelzett előre. Per-

sze ez is megkérdőjelezhető, és természetesen nem is valósult meg, mégis, a startvonalnál tulajdonképpen mindenki ugyanolyan esélyekkel indult. Tudjuk, hogy a GDP-előrejelzés olyan, mint a meteorológia. Rövid távra még viszonylag pontos prognózist lehet adni, de hosszú távon mindkettő inkább a jóslás kategóriájába tartozik. Az országokra lebontott egyedi előrejelzés éppen ezért is aggályos, no meg azért, mert ezáltal óriási különbségek alakulnak ki egyes hasonló fejlettségű országok kohéziós allokációi között, pusztán annak köszönhetően, hogy a Bizottság milyen növekedési pályát jósol neki, teszi ezt bármily tudományos megfontoltsággal.

A Bizottság 2011–2020-as GDP-előrejelzése három szakaszból áll:

- egyrészt a Bizottság rövid távú előrejelzéséből (1,5–2 éves időtáv), amely egy valódi előrejelzés, itt mutatkozik a legkisebb eltérés a magyar és a bizottsági számítás között;
- másrészt a középtávú (3–5 éves) kivetítés, amely az előbbi előrejelzés statisztikai kivetítése egységes módszertan alapján;
- végül pedig a hosszú távú (5–10 éves) kivetítés, amely szintén az előbbi két adat alapján készül egységes módszertan alapján.<sup>2</sup>

A kedvezőtlen magyar adatokat elsősorban a középtávú kivetítés pesszimista mivolta okozza, ennek során ugyanis a Bizottság nem veszi kellőképpen figyelembe a strukturális átalakítások következtében a magyar gazdaságban meglévő növekedési potenciált, amelynek középtávon már jelentkeznie kell.

<sup>2</sup> A középtávú kivetítés a Gazdaságpolitikai Bizottság (EPC) Output Gaps Working Group (OGWG), míg a hosszú távú kivetítés a Working Group on Ageing Populations and Sustainability (AWG) munkacsoportjában kidolgozott módszertan alapján készül.

1. táblázat. Reál GDP-növekedés előrejelzés (százalékban)

	2013	2014–2020 átlag
Csehország	2,3	2,3
Lengyelország	4,3	3,1
<b>Magyarország</b>	<b>0,4</b>	<b>1,4</b>
Szlovákia	3,0	3,1
Bulgária	3,1	2,6
Románia	2,9	2,6
Észtország	2,0	2,5
Lettország	0,9	2,0
Litvánia	1,0	2,1
Görögország	0,8	1,9

*Forrás: Európai Bizottság, 2011. július 8.*

Mindennek eredménye az az 1,4%-os átlagos reál GDP-növekedési ütem 2014 és 2020 között, amelyet Magyarországra alkalmaznak, és amely a legalacsonyabb érték az egész Unióban. Érdekes például, hogy a rendezett államcsőd állapotában lévő Görögországnak is szignifikánsan magasabb GDP-előrejelzése van, mint hazánknak.

A Nemzetgazdasági Minisztérium több alkalommal is kísérletet tett ezeknek az előrejelzéseknek a korrekciójára, mivel azonban minden tagállam vonatkozásában egységes módszertan alapján készülnek, nagyon nehéz megváltoztatni őket.

Nagyrészt ez a technikai különbség az oka annak, hogy Magyarország növekedési üteme nagyban eltér a környező országokétól. Ez, a GDP 2,5%-ában megállapított egységes támogatási felső határral közösen jelentős mértékben hozzájárul a több mint 20%-os magyar ko-

héziós forrásvesztéshez, ugyanakkor nem szabad elhallgatni azt sem, hogy a GDP-tényadatok a kétezres évek közepe óta Magyarországon kedvezőtlenebbül alakultak, mint a régió többi országában. Így a relatív kiinduló pozíciónk a GDP tekintetében rosszabb, mint a 2007 és 2013 közötti időszak tárgyalásai során, amit természetesen súlyosbít az alacsonyabb bázisra vetített kedvezőtlen növekedési előrejelzés.

Összefoglalva tehát, a bizottsági javaslat ezen részét azért tartjuk igazságtalannak, mert

- a 2014–2020-as időszakra végzett becslések alapján határozná meg a tagállamok által elérhető támogatások mértékét, márpedig az elmúlt időszak bebizonyította, hogy nem lehet ilyen időtávra megbízható előrejelzéseket készíteni;

2. táblázat. Reál GDP-növekedés alakulása – az előző évhez képest (százalékban)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Csehország	4,7	6,8	7,0	5,7	3,1	-4,7	2,7	1,7	0,0	1,7
Lengyelország	5,3	3,6	6,2	6,8	5,1	1,6	3,9	4,3	2,5	2,8
<b>Magyarország</b>	<b>4,8</b>	<b>4,0</b>	<b>3,9</b>	<b>0,1</b>	<b>0,9</b>	<b>-6,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>1,4</b>
Szlovákia	5,1	6,7	8,3	10,5	5,8	-4,9	4,2	3,3	1,2	2,9

*Forrás: Eurostat*

- ezek a becslések múltbéli adatok alapján, mechanikus kivetítéssel készülnek, nem pedig valós előrejelzések;
- a javaslat külön büntetné azokat a tagállamokat, amelyeket leginkább és leghamarabb sújtott a válság;
- a relatíve fejlettebb tagállamok járnának jól vele (hiszen a magasabb GDP több elérhető támogatást jelent), ami ellentétes a kohézió célkitűzéseivel;
- a támogatások jó felhasználása (abszorpciós kapacitás) nem a GDP függvénye, nem lehet azt feltételezni, hogy az elmaradottabb tagállamok kevesebb támogatást tudnak felhasználni. Ezt részben a tapasztalatok sem támasztják alá, pl. a balti államok hagyományosan nagyon magas abszorpció mutatókkal rendelkeznek.

### 3. Lehetséges alternatívák

#### 3.1. A capping szintjének megváltoztatása

Természetesen felmerül a kérdés, hogyan lehet ezt a problémát orvosolni? A leginkább magától értetődő megoldás a capping szintjének differenciálása lenne. Ma is ez a gyakorlat, nem jelentene drasztikus módszertani változást a Bizottság javaslatához képes, így könnyebb lenne keresztülvinni. Egy hasonló sávós megoldás, mint amit jelenleg is alkalmaznak, azonban nyilvánvalóan nagy hatással lenne a kiadási főösszegre, ami pedig az MFF-tárgyalások központi kérdése. Csak olyan scenárióval reális ezért számolni, amely a kohéziós borítékot nem növeli meg érdemben.

Ebben a tekintetben két olyan probléma is felmerül, amely lehetetlenné teszi a magyar allokáció növelését a differenciált capping segítségével.

Egyrészt Magyarország és Lengyelország fejlettségi szintje nagyon közel áll egymáshoz, így egy differenciált capping esetében azonos vagy nagyon közeli kategóriába kerülne a két ország. Ennek következtében minden egyes euró, amit a capping-szint esetleges növelésével Magyarország szerez, automatikusan nagyságrendileg plusz négy eurót generál a lengyel allokációban. A lengyel allokáció pedig már így is nagyon magas (köszönhetően a jó növekedési prognózisnak), a mostani időszak 69 milliárd eurójáról 82 milliárd euróra nőne a Bizottság javaslata alapján. Ennek további emelése politikailag megvalósíthatatlan.

A másik problémát Románia és Bulgária jelenti. Mindkét országban nagyon alacsony a GDP, ugyanakkor nagyon rosszak az abszorpció mutatók. Bármilyen GNI-arányos differenciálás esetén jelentősen nőnie kell a román és a bolgár allokációnak, ami szintén nem reálisan megvalósítható opció. Ezért egy differenciált capping Magyarországnak nem érdeke, ugyanis nincs olyan forgatókönyv, amely alapján így érdemben nőhetne a magyar allokáció oly módon, hogy a kohéziós főösszeg reális szinten marad.

#### 3. táblázat

	GNI/‰ az EU27 átlagában (2008–2010)
Csehország	76,1
Lengyelország	58,1
Szlovákia	71,6
<b>Magyarország</b>	<b>61,1</b>
Románia	46,0
Bulgária	42,5
EU-átlag	100

Forrás: Eurostat

### 3.2. Más számítási alap kidolgozása

Megvizsgáltuk az egységes, GDP-alapú capping helyett egy olyan népességáramnyos capping bevezetésének lehetőségét, amely maximalizálja az egy főre jutó támogatás mértékét, és esetleg figyelembe veszi a tagállamok abszorpció mutatóit is. Két forgatókönyvet modelleztünk:

- Az első alapján a potenciálisan érintett tagállamokra *évente egy főre maximum 340 euró* jutna, kivéve Bulgáriát és Romániát, ahol ez a fajlagos érték *200 euró* lenne, a rendkívül alacsony abszorpció mutatóikra való tekintettel (illetve azért, hogy ne növekedjen irreális mértékben az allokáció a jelenlegi periódushoz képest).

Az abszorpció kapacitás a Bizottság által kiadott legfrissebb adatok alapján mind Románia, mind Bulgária esetében rendkívül alacsony<sup>4</sup>, ami indokolhatja a különbségtételt.

#### 4. táblázat

	Az összes alap felhasználása a teljes keret arányában 2007-től
Bulgária	14,03%
Csehország	16,71%
Észtország	31,34%
Litvánia	37,18%
Lettország	25,76%
<b>Magyarország</b>	<b>24,45%</b>
Lengyelország	28,24 %
Románia	5,55%
Szlovákia	18,36%

Forrás: Európai Bizottság, 2012. február 1.

Ez a forgatókönyv Magyarország számára 23,8 milliárd eurós támogatást biztosítana, amely nem sokkal maradna el a mostani (2007–2013-as) időszak 25 milliárd eurós szintjétől, és szignifikánsan magasabb lenne a Bizottság által javasolt 20,4 milliárd eurónál. Ebben az esetben a teljes országcsoportra allokált 190 milliárd euró kb. 210 milliárd euróra emelkedne, elsősorban Lengyelország megnövekedett támogatási szintje miatt.

Ebben a modellben viszont problémás Csehország, amely a GDP-alapú cappinggel nem lenne érintett, itt viszont minimális veszteséget szenvedne el. Ráadásul a cseh (és a szlovák) abszorpció alig jobb, mint a bolgár, ezért az általunk önkényesen meghatározott jelentős allokációs különbség nem feltétlenül indokolható. Ha ezt megszüntetjük, akkor vagy a bolgár és a román allokációt kellene drasztikusan emelni, vagy a cseh és a szlovák allokációt kellene drasztikusan csökkenteni. Egyik sem járható út.

- A második opció olyan paraméterekkel került meghatározásra, hogy a bizottsági javaslatához képest a lengyel allokáció ne emelkedjen. Az évi egy főre jutó támogatási szintet *310 euróra* csökkentettük, miközben *Bulgária és Románia esetén változatlanul hagytuk az évi 200 eurós fajlagos támogatási szintet*. Magyarország ebben a forgatókönyvben 21,5 milliárd eurós támogatásra számíthatna, ami még mindig több a bizottsági javaslatnál, ugyanakkor Lengyelország támogatása nem emelkedne a bizottsági javaslatához képest, így a forgatókönyv összesen csak 5 milliárd euróval növelné meg a

3 Természetesen egy ilyen különbségtételhez az abszorpció tárgyilagos és objektív meghatározására lenne szükség, ráadásul a referencia-időszak is fontos szempont, csakúgy, mint az, hogy egy költségvetési periódus mely szakaszát vesszük alapul.



## 5. táblázat

	Népesség (2010, millió fő)	COM-javaslat alapján (capping: a GDP 2,5%-a)		Becsült allokáció* (1. opció)	Becsült allokáció* (2. opció)	Változás a COM javaslatához képest (1. opció)	Változás a COM javaslatához képest (2. opció)
		Becsült allokáció*	1 főre évente				
Bulgária	7,56	7900	149,2	10 589,2	10 589,2	134,0%	134,0%
Csehország	10,51	25 080	341,0	25 006,2	22 799,8	99,7%	90,9%
Észtország	1,34	3100	330,5	3189,5	2908,1	102,9%	93,8%
Lettország	2,25	3700	235,1	5351,1	4879,0	144,6%	131,9%
Litvánia	3,33	5009	214,9	7923,1	7224,0	158,2%	144,2%
<b>Magyarország</b>	<b>10,01</b>	<b>20 400</b>	<b>291,0</b>	<b>23 834,1</b>	<b>21 731,1</b>	<b>116,8%</b>	<b>106,5%</b>
Lengyelország	38,17	82 000	306,9	90 838,2	82 823,1	110,8%	101,0%
Románia	21,46	28 300	188,4	30 047,1	30 047,1	106,2%	106,2%
Szlovákia	5,42	14 800	389,7	12 911,3	11 772,1	87,2%	79,5%
<b>Összesen</b>		<b>190 289</b>		<b>209 689,9</b>	<b>194 773,4</b>	<b>110%</b>	<b>102%</b>

\* millió euróban, 2011-es árakon

kiadásokat. Itt Csehország, Szlovákia és Észtország sokat veszítené, a román-bolgár abszorpciók diszkriminációs probléma pedig továbbra is fennállna. Az előző megállapítás ebben az esetben is érvényes.

Összességében be kell látnunk, hogy egy ilyen fajta módszertani újítás sem tud olyan reális és objektív kritériumok alapján működő forgatókönyvet eredményezni, amely a főösszeg érdemi növelése nélkül politikailag reális és elfogadható módon javítja Magyarország helyzetét.

Mindettől függetlenül, egy ilyen fajta capping egyértelműen igazságosabb lenne, mint a jelenlegi rendszer, mivel az érintett országok esetében azonos egy főre jutó támogatást garantálna, nem diszkriminálna a relatíve fejletlenebbeket. Kizárólag az elégtelen abszorpciók kapacitás vezetne alacsonyabb támogatás-intenzitáshoz.

További előnye lenne, hogy megakadályozná a versengést a kohéziós országok között a tekintetben, hogy ki tehet szert magasabb egy főre jutó támogatásra.

A népesség ráadásul jóval kiszámíthatóbb, stabilabb és könnyebben előrejelezhető számítási alapot jelent a GDP-hez képest, még hétéves előretekintés esetén sem következnek be számottevő változások.

#### 4. A megoldás: biztonsági háló

Az eddig leírtak alapján belátható, hogy a capping-szint, illetve -módszertan megváltoztatására nincs reális esély. Egyrészt a 2,5%-os plafon hazánkban kívül csak a három balti államban okoz forráscsökkenést a jelenlegi időszakhoz viszonyítva. Másrészt a capping-szint módosítása – akár az összes tagállamra vonatkozóan, akár csak egy tagállamra, tagállamok csoportjára vonatkozóan – vagy nagymértékben megemelné a kohéziós politika főösszegét, vagy pedig csak minimálisan javítaná Magyarország pozícióját a kohéziós allokációk vonatkozásában. Hasonló problémákba ütközünk, ha nem a GDP, hanem például a népesség ár-

nyában próbálunk capping-szabályt alkotni.

Mindezek alapján a magyar probléma kezelésére a leginkább járható alternatíva egy biztonsági háló (*safety net*) alkalmazása lehet, amelynek kialakítására hivatkozási alapot jelenthet, hogy a kohéziós politikai szabályozását összefoglaló jogszabálycsomag-javaslatban<sup>4</sup>, illetőleg a Bizottság által javasolt szabályok<sup>5</sup> alapján ilyen jellegű mechanizmus kialakítása napirenden van, ezáltal védvén más tagállamokat, régiókat (pl. kelet-német régiók, vagy Görögország, Ciprus, Szlovénia) is. Vagyis a megoldás nem lenne előzmény nélküli, és mivel másutt is alkalmazták a jogszabályon belül, ezért logikája alapján beépíthető a javaslatba.

Evidens, hogy csak egy olyan általános, tagállami szintű védőháló kialakítása lehet megalapozott és elfogadható, amely a legfejletlenebb tagállamokra vonatkozik (amely tagállamok egy főre jutó GNI-ja nem haladja meg a közösségi átlag egy bizonyos szintjét). Így ezen or-

szágok kohéziós allokációja nem csökkenhetne a 2007–2013-as időszakéhoz képest, más ország allokációját nem érinti negatívan és nem ró túlzott terhet a költségvetésre (a nettó befizető országok miatt).

Racionális elgondolás, ha az uniós átlag-GNI 75%-ánál húznánk meg a védőhálóba való belépési jogosultság felső határát. Ez az opció a három balti államot (Észtország, Lettország, Litvánia) és hazánkat érinten<sup>6</sup>, és a teljes kohéziós költségvetést mindössze 7,58 milliárd euróval növelné.

## 5. Hogyan tovább?

A Bizottság javaslatának megismerését követően a magyar diplomáciai erőfeszítések középpontjában a vázolt problémának az érintett szereplőkkel való megismertetése állt. A magyar kormány képviselői minden szinten, minden bilaterális és EU27-es körben zajló alkalmat

6. táblázat

	Allokáció 2007–2013 (milliárd euró)	Allokáció 2014–2020 (milliárd euró)	Különbség (milliárd euró)	GNI/ fő (az uniós átlag százalékában - PPS)
Magyarország	25,72	20,46	5,26	60,1
Észtország	3,50	3,17	0,33	63,8
Lettország	4,68	3,71	0,97	55,3
Litvánia	6,98	5,96	1,02	57,4
<i>Összes allokációs veszteség:</i>			<b>7,58</b>	

\* millió euróban, 2011-es árakon

- 4 Az általános rendeletjavaslat 84. cikke szerint: „Valamennyi régió, ahol a 2007–2013 közötti időszakban az egy főre jutó GDP az EU-25 átlagos GDP-értékének 75%-át nem érte el a referenciaidőszakban, de ahol az egy főre jutó GDP az EU-27 átlagos GDP-értékének 75%-át meghaladja, legalább a 2007–2013 között kapott juttatások kétharmadának megfelelő összegben részesül a strukturális alapokból.”
- 5 A kohéziós forrásokra vonatkozó számításokról szóló, a Bizottság által tartott szeminárium során a Bizottság által javasolt szabály alapján egy tagállam nem kaphat kevesebb forrást, mint a 2007–2013-as allokációjának 55%-a. (Előzetes számítások alapján ez csak Ciprust és Görögországot érinten.)
- 6 75% alatt van továbbá Románia, Bulgária, Szlovákia és Lengyelország is, de mindannyian magasabb allokációra lesznek jogosultak a 2007–2013-as szinthez képest



megragadtak arra, hogy minél részlete-  
sebben megismertethessék a Bizottság  
javaslatának elfogadhatatlanságát. A ma-  
gyar számítások helyességét, a javaslat  
magyar szempontból igazságtalan voltát,  
illetve a lehetséges megoldásként kialakít-  
ott biztonsági háló elveit minden érintett  
visszaigazolta.

Jelen fázisban a dán elnökség éppen  
összeállítja a saját tárgyalási javaslatát  
(*negotiating box*), amely egyfajta sorve-  
zetőként leltárba vesz minden eldöntend-  
ő kérdést az egyes szakpolitikák tekin-  
tetében, illetve megadja a tagállamok el-  
képzeléseit az egyes fejezetek főösszege-  
ről.

A cikk zárásakor ez a tárgyalási keret  
még nagyon kezdetleges állapotában  
van, nem tartalmaz sem számokat, sem  
konkrétumokat sem a kohéziós politikát  
illetően, sem más területen. A capping  
szempontjából azonban már szolgál  
olyan új fejleményekkel, amelyek tovább  
bonyolítják az amúgy sem túl egyszerű  
magyar helyzetet.

A dán elnökség a többi nettó befizető  
tagállam nyomására egyrészt javaslatot  
tett egyfajta „fordított capping”-re,  
amely a 2007–2013-as időszakhoz ké-  
pest a túlzott allokációnövekedést lenne  
hivatott korlátozni. Ez jelen állás szerint  
egyértelműen Lengyelország és Szlovákia  
számára lenne a legnagyobb érvágás. A  
pénzbeli nyereségen túl ez a javaslat

azért is hasznos a nettó befizetők szá-  
mára, mert nagyon komoly éket tudna  
verni a kohézió barátai és a visegrádi né-  
gyek közé. Máris érezhető, hogy az érintett  
országok prioritásrendszere átala-  
kult, legfőbb prioritásukká ennek a vesz-  
teségnek az elkerülése vált.

Második új elemként a dán elnökség  
előterjesztette javaslatát egy differenciált  
capping-re, amely természetesen dönté-  
si alternatívaként, konkrét százalékok  
említése nélkül szerepel a „negotiating  
box”-ban, azonban már most jól jelzi a  
nettó befizető tagállamok gondolkodásá-  
nak irányát. Szinte biztos, hogy ez a gon-  
dolkodás olyan sávokat állapít meg,  
amely nem növeli, sőt inkább csökkenti  
a teljes kohéziós keret nagyságát, tehát  
valószínűsíthető, hogy a legmagasabb  
sáv lehet a 2,5%, minden fejlettebb tag-  
állam ennél kevesebb támogatásra lenne  
jogosult.

Jól látszik, hogy a capping lesz a ko-  
héziós politikáról szóló vita egyik köz-  
ponti eleme, amely a fentiek alapján is  
igencsak technikai kérdés, nagy politikai  
hatásokkal. A dán elnökség két új javas-  
lata, a magyar biztonsági hálóval együtt  
szinte biztosan felkerül majd az állam- és  
kormányfők találkozásának napirendjére  
is, hiszen szakértői és politikai szinten  
sem látszik egyelőre olyan kompromis-  
szum, amely minden érintett számára  
megfelelő megoldást kínálna.



BANAI PÉTER BENŐ-NOVOTNY GÁBOR\*

## Makrogazdasági feltételrendszer – azonos mérce?

### Szemponatok az Európai Bizottság javaslatának értékeléséhez

*Az elmúlt évek tapasztalatainak fényében nem kérdés, hogy az uniós tagállamok átfogó makrogazdasági politikája és fejlesztéspolitikájának hatékonysága szorosan összefüggenek. Nem övezi ugyanakkor konszenzus azt a kérdést, hogy mi a legjobb módszer arra, hogy a tagállamok rákényszerüljenek a csak rövid távú (adott esetben választási ciklusokhoz köthető) gazdaságpolitikai lépések helyett a hosszabb távon is fenntartható növekedést eredményező gazdaságpolitika folytatására. Ennek ellenére a Bizottság az euróövezeti tagállamokra kivethető bírságok mellett a megosztott irányítás alá tartozó fejlesztési alapokon keresztül javasolja rábírní a tagállamokat a makrogazdasági stabilitás biztosítására. Az első fejezetben áttekintjük a makrogazdasági feltételrendszerre vonatkozó bizottsági javaslatot. Majd megvizsgáljuk, hogyan érvényesül a bizottsági javaslatban az egyenlő elbánás és arányosság, melyek a tagállami költségvetésre és az uniós fejlesztési források végső kedvezményezettjeire gyakorolt potenciális hatások.<sup>1</sup> Végül összefoglaljuk a legfontosabb szereplők álláspontjait, és javaslatot teszünk alternatív, a bemutatott szempontoknak jobban megfelelő „öztönzők” további vizsgálatára.*

Az elmúlt évek válsága, az integrált uniós gazdasági környezet és ezen belül is az euróövezet szoros összefonódása eddig alig vagy egyáltalán nem tesztelt megoldási javaslatokat szült, vagy erősített meg a tagállamokkal szemben megfogalmazott makrogazdasági követelmények érvényesítésére.

A gazdasági kormányzás megújítására irányuló munka keretében a tárgyalások során olyan megoldást igyekeztek találni a tagállamok, amely minden ország esetében biztosítja a gazdaságpolitikai koordinációs szabályok korábbiakhoz képest fokozot-

tabb betartását (Európai Tanács, 2010). Ennek első lépéseként (a 2012-től hatályos hatos jogszabálysomag részeként) gyakorlatilag a jelenlegi pénzügyi szankciók (pénzügyi letét és pénzbírság) kiterjesztése történik meg az euróövezeti tagállamok esetében – ahol ezt az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMS) lehetővé teszi. A második szakaszban (a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretben) olyan kifizetésekhez kapcsolódó feltételeket határoznak meg (makrogazdasági kondicionalitás/feltételrendszer), amelyek – bár minden tagállamra vonatkoznak –

\* Banai Péter Benő a Nemzetgazdasági Minisztérium költségvetéért felelős helyettes államtitkára, Novotny Gábor a minisztérium EU Költségvetési Kapcsolatok Főosztályának munkatársa. A cikkben leírtak a szerzők nézeteit tükrözi, nem feltétlen egyeznek meg a Nemzetgazdasági Minisztérium hivatalos álláspontjával.

1 A fejezet elsősorban a makrogazdasági egyensúly kérdéséhez kapcsolt és kibővíteni javasolt, pénzügyi jellegű szankciókkal foglalkozik, azok megítéléshez kíván szempontokat felvonultatni, ugyanakkor a feltételrendszer ugyancsak fontos elemeit jelentő programkiigazítási szankciókat nem tárgyalja.

alapvetően az euróövezeten kívüli tagállamokat (ahol a Szerződés nem teszi lehetővé a pénzügyi szankciók alkalmazását) ösztönzik a gazdaságpolitikai koordinációs szabályok fokozott betartására.

A jelenleg érvényben lévő, Kohéziós Alap-rendeletben megfogalmazott makrogazdasági feltételrendszer szerint amennyiben egy tagállam nem teljesíti a túlzotthiány-eljárás (*Excessive Deficit Procedure* – EDP) keretében kapott tanácsi ajánlásokat (EUMSZ 126 (7) cikk), a következő év január 1-jétől a Tanács részben vagy teljesen felfüggesztheti a tagállami Kohéziós Alap (KA) keret éves kötelezettségvállalásait (1084/2006-os tanácsi rendelet 4. cikk). Ennek jogi alapja még az EUMSZ 28. protokolljában megfogalmazott kitétel, amely szerint a Kohéziós Alap olyan tagállamokat támogat, ahol az egy főre jutó GNP az uniós átlag 90%-ánál alacsonyabb, és amelyek rendelkeznek a gazdasági konvergencia az EUMSZ 126. cikke szerinti feltételeinek teljesítésére irányuló programmal.<sup>2</sup>

## 1. Pénzügyi (felfüggesztési) szankciók az Európai Bizottság javaslatában

Az Európai Bizottság már a többéves pénzügyi keretről szóló közleményében

meghirdette a makrogazdasági feltételrendszer szigorítását. Megfogalmazásában ennek lényege „a pénzügyi források hatékony felhasználásának biztosításához szükséges reformok végrehajtásának ösztönzése” (Európai Bizottság, 2011, 14.). A részletek a 2011. október 6-án, a kohéziós politikai jogszabálycsomagban láttak napvilágot.<sup>3</sup>

A Bizottság javaslata alapján az új makrogazdasági feltételrendszer részletesebb, kiterjedtebb és szigorúbb, mint a Magyarországra is alkalmazott 2007 és 2013 közötti.

- A pénzügyi szankció alapja tekintetében a Bizottság
  - o első fázisban részben vagy egészben felfüggesztheti (*may*) az érintett programok kifizetéseit, ha a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikai ajánlásoknak megfelelően<sup>4</sup>, illetve a túlzotthiány- vagy egyensúlytalansági (*Excessive Imbalance Procedure* – EIP) eljárásokban<sup>5</sup> kérte a Partnerségi Szerződés és az érintett programok módosítását, de a tagállam – az igen rövid egy hónapos határidőn belül – nem vagy nem megfelelően reagált a kérésre;
  - o második fázisban részben vagy egészben felfüggeszti (*shall*) az érintett programok kötelezettség-

2 Nem célja a fejezetnek a Magyarország elleni, jelenleg is zajló túlzottdeficit-eljárás (EDP) részleteinek bemutatása, de azt fontos kiemelni, hogy a magyar esetet többen (pl. a Régiók Bizottságának képviselői) felkészülésnek és tesztnek is tekintik a következő többéves pénzügyi keret alatti makrogazdasági kondicionalitási mechanizmus működésére nézve is. Ráadásul a magyar EDP-eljárás kapcsán hangoztatott számos érv előzetesen is rávilágít az Európai Bizottság 2014 utáni időszakra vonatkozó javaslatával kapcsolatos legfőbb problémákra, így az arányosság, az egyenlő elbánás és az euróövezeti tagállamokra érvényes szankciókkal való összhang kérdésére. <http://www.publicserviceeurope.com/article/1570/suspending-hungarys-cohesion-fund-is-counterproductive> 2012-04-10

3 COM (2011) 615, 21-22. cikkek [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general\\_proposal\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_hu.pdf) 2012-04-02

4 EUMSZ 121(2), 148 (4), 136(1)

5 EDP- EUMSZ 126(7), EIP- 1176/2011 7 (2)

vállalásait és kifizetéseit, ha a Tanács megállapítja, hogy egy euróövezeti tagállam nem teljesíti a Tanács gazdaságpolitikai iránymutatásait (EUMSz 136(1)); vagy hogy egy tagállam nem tett megfelelő intézkedéseket a túlzott költségvetési hiány, vagy két egymást követő alkalommal a túlzott egyensúlytalanság kezelésére<sup>6</sup>; vagy a tagállam nem teljesíti az uniós pénzügyi segítségnyújtási programoknál meghatározott feltételeket (euróövezeti tagállamok esetében az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM), nem euróövezeti tagállamok esetében fizetési mérleg segítség – BoP assistance – keretében).

- A pénzügyi szankció alkalmazási köre tekintetében:
  - A kötelezettségvállaláson felül a kifizetés is felfüggeszthető lenne.
  - Minden megosztott irányítású, a Közös Stratégiai Keret (KSK) alá tartozó alapra<sup>7</sup> vonatkozhat.
- Fontos változás a Bizottság megnövekedett szerepe: a jelenlegi, Kohéziós Alaphoz kötött feltételrendszerrel minden következmény tanácsi döntéshez kapcsolódik. 2014-től a Bizottság dönthetne a kötelezettségvállalás és kifizetés részbeni vagy teljes felfüggesztéséről tanácsi ajánlásokra, a pénzügyi segítségnyújtási programoknál pedig saját vagy az ESM igazgatótanácsa megállapításaira alapozva.

A kiszabott „bírság” mértéke tekintetében a Bizottságnak biztosítania kell, hogy a felfüggesztés arányos és eredményes

legyen, vegye figyelembe az egyéb gazdasági és szociális tényezőket, valamint tartsa tiszteletben a tagállamok egyenlő bánásmódhoz való jogát, különös tekintettel az érintett tagállam gazdaságára gyakorolt hatásra.

## 2. A bizottsági javaslat értékelése

Számos vélemény erősen megkérdőjelezi az EDP-, EIP-ajánlások és ESM- és BoP-feltételek esetében a Közös Stratégiai Keret alá tartozó alapok szankcionálását. Nézzük, milyen szempontokat érdemes mérlegelni egy potenciális szankció értékelésekor!

### 2.1. A költségvetésre és a végső kedvezményezettekre gyakorolt hatás

*A Bizottság hatos csomagot előkészítő javaslatában egyértelművé tette, hogy a szankciók nem lehetnek hatással a végső kedvezményezettekre, és vagy a tagállamoknak járó kifizetéseket, vagy olyan kifizetéseket érinthetnek, ahol a tagállam közvetít (Európai Bizottság 2010b, 9. o.). Sokak érve szerint ugyanakkor a többéves pénzügyi keretben javasolt szankciók önkormányzatokat, vállalkozásokat, magánszemélyeket büntetnek a központi kormányzat nem megfelelő gazdaságpolitikai intézkedései miatt.*

A bizottsági kötelezettségvállalás felfüggesztésekor, bár az állam a kedvezményezettekkel kötött szerződéses jog-

6 EDP- EUMSz 126(8) vagy 126(11) EIP- 1176/2011 8 (3)

7 COM(2011)615 – Kohéziós Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap, Európai Tengerügyi és Halászati Alap. A Közös Stratégiai Keret a jelen programozási időszakban az egyes alapokra vonatkozó különálló közösségi stratégiai iránymutatásokat váltja fel 2014-től.



viszonyban végrehajthatja a beruházást költségvetési forrásokból, ez a végrehajtás jelentős csúszásához és végső soron a beruházás meghiúsulásához és/vagy a beruházók, alvállalkozók tönkremeneteléhez vezethet. Ha pedig a projektek megvalósításában nincs is késlekedés, a finanszírozás tagállami biztosítása az államháztartási hiányt növeli, amit végső soron az adók növelése, a kiadások csökkentése (keresletsökkenés) és a potenciálisan magasabb kamatszint miatt a tagállami adófizetőknek kell állniuk. Itt tehát mindenképp – legalább átmenetileg – hiánynövelő hatással, gazdasági károkkal kell számolni.

A kötelezettségvállalások törlése, de még inkább a kifizetések esetleges függesztése/törlése ugyanakkor egyértelműen érinti a potenciális kedvezményezettek számára elérhető forrásokat, valamint ördögi kört idézhet elő (prociklikus hatás), és éppen a makroajánlások (hiány- és egyensúlyi célok), valamint az Európa 2020 stratégia szolgálatába állított kohéziós politikai célok teljesítését lehetetleníti el még jobban.

## 2.2. A szankció és a kiadási tétel kapcsolata (ok-okozat)

A Bizottság logikája szerint a makrogazdasági feltételrendszer csak akkor alkalmazható, ha az uniós támogatás hatékonysága, a fejlesztéspolitikai célok megvalósulása (mint eredmény/okozat) és a tagállami fiskális politika (mint felté-

tel(ok) közötti kapcsolat egyértelműen kimutatható. A kapcsolat megléte esetén is kérdéses ugyanakkor, hogy az „ösz-tönzés”, szankcionálás megfelelő eszköze-e a kiadási politikán keresztül büntetés. A javasolt rendszer a kohéziós politika rendszerét olyan tényezők nem teljesülése miatt szankcionálja, amelyre a kohéziós politikának csupán korlátozott befolyása van. Ráadásul az EUMSZ 175. cikke a tagállami gazdaságpolitikát teszi feltételelessé a kohéziós célok elérésében, és nem fordítva (a 174. cikk a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szól, és nem a gazdaságpolitika céljairól). Ez alapján az lehetne a kérdés: ha nincs kohézió, akkor ezért mennyiben felelős és büntethető a tagállami gazdaságpolitika, és nem pedig az, hogy a makro-egyensúlytalanságért mennyire felelős és büntethető a kohéziós politika. Ez a logika éppen az egyéb szankciók irányába mozdíthatná el a rendszert (bevételi oldal – kamatozó majd kamatmentes letét, bíróság).<sup>8</sup>

## 2.3. Egyenlő elbánás – kiterjesztés

Bár a gazdasági kormányzás megújítására irányuló előkészítő munka során (*Task Force*) javasolt kiterjesztés alapvetően az euróövezeten kívüli tagállamok szankcionálhatóságát szolgálná (Európai Tanács, 2010), a KSK-alapokhoz kötött szankciók önmagukban nem alkalmasak az euróövezeti és a nem euróövezeti tagállamok közötti különbségtétel érvényesítésére, ráadásul egy német-francia közös

8 A Tanács Jogi Szolgálatja ugyan elutasítja a szankció szó használatát, arra hivatkozva, hogy büntetés csak a hatos csomagból eredeztethető, és ezzel szemben a kondicionalitást/feltételelességet hangsúlyozza, de a lényegen, a dolog természetén és annak hatásain ez a jogi érvelés nem változtat. Ráadásul a Bizottság is a szankció szót alkalmazza a kiadási oldallal kapcsolatban (Európai Bizottság 2010b).

levélben a kohéziós politika kapcsán az EDP-ajánlásokat nem teljesítő euróövezeti tagállamok kifizetéseinek felfüggesztése merült fel.<sup>9</sup>

Bár a kiterjesztés elvben a kiegyenlített szankciórendszer felé történő elmozdulást jelent, mivel a Kohéziós Alap által érintett tagállamok köre szűkebb a KSK-alapokban érintett tagállamokénál (összes tagállam), a KSK-alapokból való részesedésben továbbra is rendkívül nagyok a különbségek a tagállami és regionális fejlettségbeli különbségek miatt. Az uniós költségvetés 2007 és 2010 közötti végrehajtási jelentéseire alapozva megállapítható, hogy az érintett alapokból történő összesített kifizetések hét tagállamban (Belgium, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Svédország) egyik évben sem érték el a tagállami GDP 0,2%-át (a túlzottdeficit-eljárásban euróövezeti tagállamokra alkalmazott letét/bírság alapértékét).

Fontos még megjegyezni, hogy amíg a kiterjesztés jogi alapja vitatott, addig a Kohéziós Alap jogszabályilag is a „gazdasági konvergencia feltételeinek teljesítését eredményező programokhoz” van kötve. Közgazdasági szempontból persze nehéz megmagyarázni, hogy a Kohéziós Alap miért szolgálja nagyobb mértékben a reálkonvergenciát, mint pl. a strukturális alapok. A kiterjesztés tehát elvszerű lehet.

#### 2.4. Egyenlő elbánás – A kiadási oldali szankciók plafonja

A bizottsági javaslat a kiterjesztés tekintetében a hatos csomagot előkészítő bizottsági közleményekre (Európai Bizottság 2010a és b) és a 2010. október 28–29-ei EIT-ülésem elfogadott – megerősített gazdasági kormányzásról szóló – Task Force-jelentésre alapul (Európai Tanács, 2010), de az azokban javasolt GDP-arányos plafont nem vette át. Az új rendszer továbbra is – bár a Kohéziós Alapra épülőnél kevésbé – aránytalanul sújtja az érintett politikákat és azok fő haszonélvezőit, köztük Magyarországot:

- A nem euróövezeti kohéziós országok szankcionálása nincs felső határhoz kötve – a 2,5%-os GDP-limittel (*capping*) érintett tagállamoknál a limit alá nem tartozó vidékfejlesztési (EMVA) és halászat (ETHA) alapok GDP-részarányától függően akár 3% is lehet a büntetés mértéke a Bizottság belátásától függően.<sup>10</sup>
- Az euróövezeti fő KSK-kedvezményezett országokat a makrogazdasági feltételrendszer mellett az euróövezeti tagállamokra kivethető túlzotthiány- és makro-egyensúlytalansági szankciók is sújthatják (dupla szankció).

Az egyenlő elbánás fokozottabb érvényesítése érdekében javasolható tehát a *szankció mértékével* kapcsolatban, hogy az ne haladhassa meg a megfelelő eljárásokban (EDP, EIP) az euróövezeti orszá-

9 Angela Merkel és Nikolas Sarkozy az Európai Tanács elnökének, Herman van Rumpuynak írott 2011. augusztusi levelükben a kohéziós pénzek kifizetéseinek felfüggesztését az EDP-ajánlásokat nem teljesítő euróövezeti tagállamokra javasolták.

[http://www.elysee.fr/president/root/bank\\_objects/lettre\\_english\\_final\\_version.pdf](http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/lettre_english_final_version.pdf) 2012-04-02

Lásd még Mendez, C. – Bachtler, J. – Wishlade, F. (2011): A Budget and Cohesion Policy for 2020: Let the Negotiations Begin. *EORPA Paper 11/4* European Policies Research Centre, Glasgow, p. 4-5.)

[http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF\\_files/EPRP\\_81\\_Budget\\_and\\_Cohesion\\_Policy\\_for\\_Europe\\_2020.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/documents/PDF_files/EPRP_81_Budget_and_Cohesion_Policy_for_Europe_2020.pdf) 2012-04-02

10 Az aktuális magyar EDP-eljárásban érintett maximális Kohéziós Alap-forrásmennyiség (GDP 1,7%-a) és a végül javasolt bizottsági szankció (0,5%) jól demonstrálja az aránytalanságot, és a más eljárásokban alkalmazottakhoz igazított, egységes GDP-arányos plafon szükségességét.



gok esetében kiszabható bírságok maximális mértékét (a GDP 0,2–0,5%-a, illetve 0,1%-a<sup>11</sup>). Ez a gondolat a Bizottság megalapozó javaslatában és a Task Force jelentésében is szerepel:

*„Az arányosság biztosítása érdekében az EU-költségvetéshez kötött pénzügyi szankciókat a releváns tagállam GNI vagy GDP-jének százalékában lehetne meghatározni egy minden tagállamra érvényes, azonos felső határ mértékéig. ...A felfüggesztéssel/törléssel érintett kötelezettségvállalások/kifizetések az érintett alapokra arányosan (pro-rata alapon) lennének meghatározva a felső határ mértékéig.” (Európai Bizottság, 2010b, 9. o.)*

*„A hatókört a lehető legszélesebben kell kialakítani, és biztosítani kell az egyenlő elbánást és feltételeket (a kikényszerítő intézkedéseket például a GDP százalékában kell rögzíteni). Ezeket az intézkedéseket lényegében az euróövezetre kialakított lépések szerint kell végrehajtani.” (Európai Tanács, 2010, 5. o., 18 pont ii) bekezdés)*

A gazdasági kormányzás keretében elfogadott jogszabályok mintájára továbbá indokolt lehet szerepeltetni azt is, hogy lehessen *méltányosságot* kérni.

Ugyanakkor a hatos jogszabálycsomagban már elfogadott pénzügyi szankciókkal együtt tekintve, az új rendszer még a GDP-arányos felső korlát alkalmazása esetén is eltérő terheket jelentene a tagországok különböző csoportjának, így:

- Az Egyesült Királyság eleve nem büntethető, hiszen a Szerződéshez csatolt 15. protokoll alapján csak *törekednie* kell a túlzott hiány elkerülésére.
- Ráadásul – mint arra korábban a 2007 és 2010 közötti kifizetések kapcsán utaltunk – a nettó befizető, nem eurózóna tagok a KSK-alapokon keresztül minimális mértékben szankcionálhatók (2010-ben Svédország GDP-jének 0,145%-át, Dánia 0,066%-át kapta az alapokból).

Látható tehát, hogy még GDP-arányos, a hatos csomaghoz illesztett kiadási oldali szankciók esetén sem biztosítható teljes mértékben az egyenlő és arányos elbánás. Az említett tagállamokat az euróövezeti szankciók sem érintik. Amennyiben tehát az elsődleges cél az EU gazdasági stabilitásának megőrzése és a növekedés újraindítása, akkor olyan megoldást kell találni, amely minden EU-tagállamban igazságos módon és hatékonyan gátolja a makrogazdasági egyensúlytalanságok kialakulását, illetve segíti a létezők felszámolását.

### 3. A makrogazdasági feltételrendszerrel kapcsolatos álláspontok

A többéves keret tárgyalásai során a makrogazdasági feltételrendszer kérdése végig a figyelem középpontjában áll: mind a tagállamok, mind az uniós intéz-

<sup>11</sup> EDP: 1467/97-es tanácsi rendelet 12. cikk,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213:EN:PDF> 2012-04-10 lásd még:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/economic\\_and\\_monetary\\_affairs/stability\\_and\\_growth\\_pact/25020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/economic_and_monetary_affairs/stability_and_growth_pact/25020_en.htm) 2012-04-10

EIP: 1174/2011-es Európa Parlamenti és Tanácsi rendelet 3. cikk

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:HU:PDF> 2012-04-10  
lásd még: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/macroeconomic\\_imbalance\\_procedure/mip\\_framework/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/mip_framework/index_en.htm)

mények és érdekképviseleti szervek hangsúlyosan kezelik a témát. Különböző fórumokon, számos kérdés merült fel a feltételrendszer alkalmazásával kapcsolatban, ugyanakkor jellemző, hogy a Bizottság a szerződéses jogalap, a makrogazdasági helyzet és a KSK-alapok kapcsolata, valamint a szankciók GDP-arányos plafonja tekintetében feltett kérdésekre eddig nem adott konkrét válaszokat, azokat az intézményközi tárgyalások témájaként jelölte meg.

Az álláspontok tekintetében meglehetősen összetett a kép.

Az uniós intézmények visszafogott lelkesedést mutatnak a Bizottság javaslatával kapcsolatban.

Az Európai Parlament óva int attól, hogy a kohéziós alapokat a Stabilitási és Növekedési Egyezményhez kötődő bármiféle makrogazdasági feltételnek vessék alá, mivel ez kifejezetten ellentétes lenne a kohéziós politika céljaival (SURE Bizottság, Polledo Jelentés, 74. pont).<sup>12</sup> Az EP Regionális Fejlesztési Bizottságának február 27–28-ai ülésén a hozzászólók szerint a makrogazdasági feltételrendszer a kohéziós területen szigorúbb, mint a hatos csomagban.

Az Európai Számvevőszék alaposan mérlegelné a tervezett makrogazdasági feltételrendszer alkalmazását, hiszen az megnehezítheti a KSK-programok végre-

hajtását, jogbizonytalansággal járhat, és kockázatot jelenthet az érintett partnerek által a partnerségi szerződések keretében tagállami és regionális szinten vállalt hosszú távú kötelezettségek teljesítésére nézve.<sup>13</sup>

A Régiók Bizottsága a legfőbb európai szintű regionális érdekképviselettel együtt nem támogatja a makrogazdasági feltételrendszer:

- nem valószínű, hogy önmagában egy területi szolidaritásra alapozott politikan keresztül kifejtett nyomás alkalmas arra, hogy megoldódjanak a reformokkal és a Stabilitási és Növekedési Egyezmény betartásával kapcsolatos problémák (Periférikus és Tengeri Régiók Bizottsága – CPMR)<sup>14</sup>;
- a szankciók a helyi regionális szintekre fejtenék ki hatásukat, pedig a szankciót kiváltó rossz pénzügyi döntések a központi kormányzati hatáskörbe tartoznak; a regionális alapok elvonása, mint a Stabilitási és Növekedési Egyezmény megsértéséért járó szankció ellentétes a kohézió szerződéses céljával (Régiók Bizottsága – CoR, Európai Települések és Régiók Tanácsa – CEMR);<sup>5</sup>;
- a regionális fejlesztés nem lehet a központi kormányzatok reformképességének függvénye (Európai Régiók Gyűlése – AER).<sup>16</sup>

12 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2011-0193+0+DOC+WORD+VO//HU&language=HU> 2012-04-01

13 <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/12286729.PDF> 2012-04-01

14 CPMR: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/interest/crpm\\_2011\\_01\\_24\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/interest/crpm_2011_01_24_en.pdf) 2012-04-01

15 CoR: [http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr/commission\\_ad\\_hoc\\_temporaire\\_sur\\_le\\_budget\\_ueldossiers\cdr318-2010\\_fin\\_ac.doc&language=EN](http://coropinions.cor.europa.eu/CORopinionDocument.aspx?identifier=cdr/commission_ad_hoc_temporaire_sur_le_budget_ueldossiers\cdr318-2010_fin_ac.doc&language=EN) 2012-04-01

CEMR: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/interest/cemr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/interest/cemr.pdf) 2012-04-01

16 AER: A regionális fejlesztés nem lehet a központi kormányzatok reformképességének függvénye. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/interest/assembly\\_european\\_regions\\_contribution1\\_2011\\_01\\_28.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/5cr/pdf/answers/interest/assembly_european_regions_contribution1_2011_01_28.pdf) 2012-04-01



Az Európai Tanácsban a tagállamok erősen megosztottak. Ha szám szerint csak csekély mértékben is, de súlyban mindenképpen erősebb a bizottsági javaslatot általában támogatók csoportja (támogató: 7, ellenző: 6). Ugyanakkor a legnagyobb tábor az egyenlő elbánást és az arányosságot hiányolók alkotják (12 tagállam), és még a támogatók között is van olyan tagállam, amelyik kritikával illeti a javaslatot a hatos csomaggal való összhang hiánya és a duplikáció miatt. 10 tagállam támogatja a Bizottság kiterjesztési javaslatát. Egyes tagállamok szerint ugyanakkor a bizottsági javaslat túlmegy a gazdasági kormányzáson, túl nagy költségvetési hatása van, visszafogja a befektetéseket, jogbizonytalanságot okoz és veszélyezteti az EU2020-as célok megvalósítását.

Magyar szempontból fontos, hogy a viseigrádi négyek között egyetértés alakult ki abban a tekintetben, hogy a dán elnökségnek a vitatott és tisztázatlan kérdésekre – így a hatókör (csak kötelezettségvállalások) és arányosság (felső korlát) – kellene koncentrálnia.

Egyetértünk az egyik karakteres tagállami véleménnyel, mely szerint a gazdasági kormányzás rendszerének eredményességéhez stabil feltételekre van szükség, a mostani javaslat pedig mindenhol beszúr egy kis szankcionálási lehetőséget, amellyel a Bizottság „ösztönözhet”. Ennél átláthatóbb és az egyes tagállamokat egyenlő mértékben érintő rendszert is ki lehetne alakítani. Nagyon veszélyes viszont, ha a kohéziós politikát használjuk erre, mivel ennek alkalmazása teljesen ellehetetleníti a politika eredményességét, ami szintén elvárás.

\*\*\*

Látható tehát, hogy a hosszas előkészítés ellenére a bizottsági javaslat számos pon-

ton jelentős kritikákat kapott. Bizonytalanság uralkodik abban a tekintetben, hogy ezekben a kérdésekben milyen bizottsági lépések várhatóak a tagállami, parlamenti és érdekképviseleti aggodalmak eloszlatására. A Bizottságot inkább a halogatás, kivárás jellemzi, míg más kérdésekben pro-aktívan, a tagállami, parlamenti felvetésekre érdemben reagálva jár el. Elképzelhető, hogy a Bizottság a magyar túlzotthiány-eljárást mint esettanulmányt kezelve vár arra, hogy mint precedens hivatkozhatson a tapasztalatokra, és erre alapozhassa érvelését. Mindenesetre a magyar EDP-eljárás tapasztalatai (leginkább annak tágabb körülményei) – a felfüggesztés GDP-arányosan mért 0,5%-ában való maximálása ellenére – nem erősítik, sőt éppen ellenkezőleg, gyengíthetik az egyenlő elbánásba vetett tagállami hitet. Mintha a gyakorlatban a „játékvezető” (Bizottság) az euróövezet „játékosait” más – enyhébb – mércével mérné, annak ellenére, hogy éppen a valutaövezet tagjaival szemben lenne elvárható a nagyobb szigor.

Nem vitatjuk, hogy a hatékony fejlesztéspolitika egyik fontos peremfeltétele a makrogazdasági stabilitás. Erősebb közösségi szintű gazdaságpolitikai koordinációra, makrogazdasági feltételrendszerre tehát szükség van. A peremfeltételek kikényszerítéséhez azonban olyan eszközöket kell választani (hívjuk ezeket szankcióknak, eufemisztikusabban „ösztönzőknek”, vagy kondicionalitásnak/feltételrendszernek), amelyek *maximális mértékben* tiszteletben tartják a tagállamok közötti egyenlő elbánás elvét, minél kisebb mértékben gátolják a válságból való kilábalást, a növekedést és ennek értelmében a fejlesztéspolitika végző kedvezményezettjeit. A Bizottság 2011. október 6-ai javaslata nem ilyen.

Alternatívaként olyan módszert tartunk elfogadhatónak, amely korai jelző (*early warning*) rendszerben valósul meg, és a szankciók alkalmazása a „helyes útról” letért országot nem taszítja még mélyebb válságba.

A következő „ösztönzési” lehetőségeket tartjuk további vizsgálatra érdemesnek:

- *Reputációs jellegűek, hírnévhez kötöttek, vagy tagállami jogot korlátozó jellegűek:*

E szankciók tehát a pénzügyi, gazdasági folyamatokba – közvetlenül – nem avatkoznának be. Ugyanakkor a „rossz hír keltése” önmagában elriaszthatja a pénzügyi és reálgazdasági befektetőket az adott tagállamtól. E szankció hátránya, hogy nem feltétlen biztosít kellő visszatartó erőt a tagállamok számára a „helyes gazdaságpolitika” folytatására. Szélsőséges megoldásként erősebb visszatartó erőt jelenthet a tagállami szavazati jogkör korlátozása, ideiglenes megvonása, mely *de iure* „másodosztályba” sorolná a renitens tagállamokat, ugyanakkor költségvetési hatása jelentős lehet, és a Szerződés módosítását tenné szükségessé.

- *Feltétel-jellegűek, elegendő felkészülési idő biztosítása mellett:*

E szankció némileg hasonlítana a Bizottság által javasolt *ex ante* kondicionalitáshoz vagy a Nemzetközi Valutaalap hitelprogramjainak kondicionalitásához, amikor is a hitel következő részletéhez az adott ország csak az előzetes, előre meghatározott feltételek, számszaki mutatók teljesítése esetén fér hozzá. Az Európai Unió működésében ez azt is jelenthetné, hogy egyes közösségi támogatások megnyílására csak az előzetesen meghatáro-

zott mutatók elérése, vagy szabályozási tevékenységek megtörténte esetén kerülhetne sor. Lényeges, hogy e feltételrendszer csak a kötelezettségvállalási összegekre terjedjen ki, így a feltételek esetleges nem teljesítése a futó programokat nem befolyásolná.

Ezen eszköz tehát inkább „inspiráló”, mint utólagos szankcionáló jellegű: az előzetes feltételek folyamatos teljesítése újabb és újabb forrásokat tesz elérhetővé a tagállam számára.

- *Késleltetett hatással érvényesülő (így visszavonható) döntések:*

A Kohéziós Alapra vonatkozó jelenlegi szabály ilyen, késleltetett szankciónak tekinthető – hiszen a kötelezettségvállalási keret felfüggesztése jellemzően a felfüggesztést követő évben, években jelenthet tényleges likviditásszűkítést az érintett tagállam számára. Az egyenlő elbánás elvét viszont nem teljesíti a mostani szabályozás – ezért vizsgálандó az összes tagállamban érvényesíthető, GDP-arányos kötelezettségvállalás-felfüggesztés lehetősége.

Gazdaságilag hasonló hatást érne el – és egyben az egyenlő elbánást leginkább tükrözi – egy olyan, GDP-arányos plusz-befizetési kötelezettség előírása is, mely pl. az ajánlások figyelmen kívül hagyása esetén a döntés meghozatala után 2 évvel valósulhatna meg. Ez a lehetőség a közösségi kiadások felfüggesztéséhez képest „neutrális”, hiszen életbelépése esetén egyes országokban nem a kohéziós politikát, míg másokban a vidékfejlesztési programokat „sújtaná”, hanem pl. a GNI-alapú befizetésen keresztül a tagállam összes adófizetőjét. Mindkét eszköz esetén kulcsfontosságú, hogy a tagállamnak legyen elegendő ide-

je a szükséges gazdaságpolitikai, szabályozási lépések megtételére azelőtt, hogy a szankció tényleges gazdasági, pénzügyi hatása érvényesülne.

Bármilyen makrogazdasági feltételrendszer mellett döntenek is az Unió intézményei, az növelni fogja a kormányok felelősségét, elszámoltathatóságát. A kormányok hibás döntéseiért végső soron mindig az adófizetőknek kell megfizetni az árat, a parlamenti választásokon

ugyanakkor megvan a lehetőségük, hogy leváltsák a felelőtlenül gazdálkodó kormányokat. Egy igazságos, arányos, minden tagállamra kiterjedő, objektív kritériumok alapján működő – a jelenlegitől tehát különböző – makrogazdasági feltételrendszer bevezetése által egy eszközzel, információforrással több lehet a választópolgárok kezében, hogy megalapozottan döntsenek saját kormányuk tevékenységéről.

### Irodalom

- Európai Bizottság (2011): Az Európa 2020 stratégia költségvetése – Bizottsági Közlemény, COM (2011) 500  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT\\_COM:2011:0500\(01\):FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(01):FIN:EN:PDF) 2012-04-10
- Európai Bizottság (2010a): Reinforcing economic policy coordination – Communication from the Commission, COM (2010) 250  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0250:FIN:EN:PDF> 2012-04-02
- Európai Bizottság (2010b): Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance – Communication from the Commission COM (2010) 367  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0367:FIN:EN:PDF> 2012-04-02
- Európai Bizottság (2010c): The EU Budget Review – Communication from the Commission, COM (2010) 700  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0700:FIN:EN:PDF> 2012-04-02
- Európai Tanács (2010): Strengthening economic governance in the EU – Report of the Task Force to the European Council  
[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/117236.pdf) 2012-04-10