

AZ EU-KÖLTSÉGVETÉS ÁTFOGÓ REFORMJA

KÖZGAZDASÁGI ALAPOK, POLITIKAI FELTÉTELEK, TAGÁLLAMI ÉRDEKEK, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL MAGYARORSZÁG SZEMPONTJAIRA

Inotai András, Szemlér Tamás¹
(MTA Világgazdasági Kutatóintézet)

Vezetői összefoglaló

Az EU-költségvetés átfogó reformjáról 2008-ban kezdődnek meg a tárgyalások. *Magyarország érdeke, hogy e tárgyalásokon aktívan, egyes kérdésekben kezdeményezően vegyen részt.* A most lezárult kutatás (építve a korábbi hasonló tárgyú munkákra) ebben kíván segítséget nyújtani.

Mivel a közös költségvetés jelenlegi rendszere nem ad lehetőséget az évtizedek óta meglévő feszültségek feloldására, *meg kell fontolni e rendszer alapvető reformját.* Komoly változtatások lehetségesek mind a bevételek, mind a kiadások oldalán; a legtöbb tárgyalat reformelképzelés elméleti szempontból jól alátámasztható. Ugyanakkor a reform szempontjából döntő fontosságú *a határokon átívelő politikai akarat* megléte. Magyarországnak is ennek érdekében kell koalíciókat keresnie, szem előtt tartva saját hosszú távú érdekeit.

AZ EU-KÖLTSÉGVETÉS JELENLEGI RENDSZERÉNEK KORLÁTAI

Az Európai Unió költségvetésének – több alapvető változást tartalmazó – története egyidős az integrációval, de a mai rendszer vizsgálatakor is csaknem két évtizedet kell visszanyúlnunk ahhoz, hogy részleteikben is megértsük az aktuális problémákat. Az eddig megkezdett négy középtávú pénzügyi perspektívához tartozó csomag közül az első (a Delors I. csomag) egy olyan rendszer alapjait rakta le, amelyen először működésének tapasztalatai alapján igazítottak (a Delors II. csomag révén). Ezt követően a rendszert a keleti bővítés (igen szűken számított) finanszírozási igényéhez alakították (az *Agenda 2000*-ben foglaltak által), majd legutóbb úgy módosították, hogy hozzájárulhasson a 25 (majd 27) tagú EU – messze nem optimális, de még kielégítő szintű – működőképességének biztosításához (a 2005 decemberében megszületett megállapodás révén).

A négy csomag vizsgálata alapján a tendencia világos: 1988-ban megszületett egy rendszer, amit aztán időről időre változtattak, s mára a rendszer már alig látszik a módosítások dzsungelében. A korábbi módosításoknál az EU ügyelt arra, hogy azokat valamilyen általános(nak ható) szabály révén valósítsa meg, ám a 2007–2013-as kerettervről szóló megállapodásban azonban sokszor már ez a törekvés is hiányzik: ad hoc megoldások (nyíltan egyes országoknak, régióknak címzett támogatások, könnyítések) egész sora teszi végképp kaotikussá a másfél évtizede még jól működő rendszert.

¹ Közreműködő munkatársak: Somai Miklós (MTA Világgazdasági Kutatóintézet), Horváth Gyula (MTA Regionális Kutatások Központja), Kengyel Ákos (Budapesti Corvinus Egyetem).

Kétségtelen, hogy 1988 óta sok minden megváltozott, s hogy az EU pénzügyi perspektíváinak is követniük kell e változásokat. Azonban legkésőbb 2005 végén világossá kellett hogy váljon egy új rendszer kialakításának szükségessége, mivel a régi rendszer további bonyolítása nem oldja meg a hosszú távú problémákat. A 2007–2013-as pénzügyi perspektíváról szóló megállapodás értékes időt nyert az EU-nak arra, hogy felkészüljön egy új rendszerre. Az idő azonban gyorsan szalad – ma kell elkezdni gondolkodni azon, hogyan is nézzen ki ez a rendszer annak érdekében, hogy Európa céljait – egy dinamikus, innovatív és hosszú távon is versenyképes régió megteremtését – szolgálja.

Jelen kutatás célja az volt, hogy a költségvetés jelenlegi problémáinak áttekintése alapján megpróbálja beazonosítani, és amennyiben lehetséges, értékelni az elképzelhető reformopciókat. A zárótanulmány felépítése a kutatás szerkezetét, illetve a munka keretében elkészült háttéranyagok tematikáját követi. Elsőként a bevételi oldal feszültségeit, majd a kiadási oldal reformopcióit mutatjuk be, mindkét esetben kiemelve a legfontosabb változtatási lehetőségeket; ezt követően pedig a felvázolt reformok megvalósításának politikai esélyeit, a lehetséges koalíciókat, illetve az általunk képviselendőnek tartott magyar érdekeket és álláspontokat mutatjuk be.

A BEVÉTELI OLDAL KILÁTÁSAI

A közös költségvetés finanszírozási rendszerét áttekintő 1998-as jelentésében a Bizottság kiemelte, hogy a GNP-forrás arányának növekedését mutató tendencia általában véve pozitív az igazságosság (a gazdasági erővel arányos teherviselés) szempontjából. A finanszírozási rendszer a GNP/GNI-forrás rugalmasságának köszönhetően még kedvezőtlen konjunktúra idején is alkalmas a közös költségvetés kiadásainak fedezésére. Ugyanakkor a rendszer nehezen áttekinthető, működése magas (adminisztrációs) költségekkel jár, s a közös költségvetésen belül folyamatosan csökken az egyetlen ténylegesen autonóm forráscsoport, a hagyományos eszközök aránya.

A 2007–2013-as költségvetési keretterv előkészítését szolgáló, 2004. július 14-én publikált jelentésében az Európai Bizottság ismét részletesen megvizsgálta a saját források rendszerének működését. A jelentés készítői az alábbi hét kritérium alapján alakították ki véleményüket:

- átláthatóság és egyszerűség,
- pénzügyi autonómia,
- a gazdasági erőforrások hatékony allokációjában játszott szerep,
- elégségesség,
- adminisztratív költséghatékonyság,
- stabil jövedelem biztosítása,
- a bruttó hozzájárulás igazságossága.

A korábbiakhoz képest új kritériumként szerepel a saját forrásoknak a gazdasági erőforrások hatékony allokálásában játszott szerepe, valamint az az elvárás, hogy a közös költségvetés bevételei hosszú távon is stabil (kevésbé ingadozó) jövedelemszintet biztosítsanak. Az 1998-as anyaghoz képest az is figyelemreméltó változás, hogy az igazságosság itt (kimondva) a bruttó hozzájárulásokra vonatkozik. A tartalmat tekintve ez nyilvánvalóan korábban is így volt, azonban a kritérium pontosabb megnevezésével a Bizottság azt hangsúlyozta, hogy a saját források rendszerének igazságosságát önmagában (és nem a más szabályrendszer szerint

alakuló részesedéseket is beleértve, a vitát a „*juste retour*” keresésére leszűkítve) szükséges vizsgálni.

A jelenlegi rendszer jól megfelel az elégségesség és a stabilitás követelményének, ugyanakkor nem tesz eleget az átláthatóság és egyszerűség feltételének. Az sem állítható a jelenlegi rendszerről, hogy jelentős mértékben hozzájárulna a gazdasági erőforrások hatékonyabb elosztásához az Unióban.

A finanszírozási rendszer egyre bonyolultabbá vált, így azt még a működése iránt esetlegesen érdeklődő állampolgár is csak nehezen érti meg. Ezen túlmenően az is probléma, hogy a pénzügyi autonómia követelménye (aminek hajdanán kiemelkedő szerepe volt abban, hogy a hatok elhatározták a saját források rendszerének kialakítását) egyre kevésbé teljesül. Noha a közös költségvetésbe történő befizetéseket minden tagország számára kötelező szabályok szerint kell teljesíteni (más kérdés, hogy a számos kivétel, kedvezmény stb. ezt is csorbítja), e befizetéseknek nincs közvetlen kapcsolatuk az állampolgárokkal.

A fennmaradó kritériumokkal – költséghatékonyság, igazságosság – kapcsolatban a jelentés különböző kisebb-nagyobb kritikákat fogalmazott meg, amelyek többé-kevésbé egybecsengenek az 1998-as bizottsági jelentésben elmondottakkal. Az igazságosság kritériumával kapcsolatban ugyanakkor a jelentés hangsúlyozza, hogy miközben a GNI-alapú befizetések arányának növekedése e kritérium egyre jobb teljesítése irányában hat, addig a brit kedvezmény egyre inkább torzítja a hozzájárulások – egyébként növekvő mértékű – igazságosságát.

A 2007–2013-as pénzügyi perspektíva, azon belül is a saját források rendszerére ezen időszakban vonatkozó szabályok ismeretében megállapítható, hogy a fent jelzett problémák megoldása terén nem sikerült előrelépni (sőt, a rendszer minden eddiginél bonyolultabbá vált). Ehhez adódik hozzá (részben persze ennek oka is), hogy a kibővült Európai Uniónak a közös költségvetés terén (is) a korábbinál több speciális problémával kell szembenéznie. E *problémák röviden* az alábbiakban foglalhatók össze:

- A bővítés szükségessé teszi egyes kiadási tételek jelentős növekedését. Míg a kisebb tételek esetében (adminisztráció, az EU-n kívüli akciókra szánt pénzek) a növekedés arányosnak mondható, addig az új tagok belépése épp a legnagyobb – és már egyébként is komoly konfliktusforrást jelentő – két tétel, a Közös Agrárpolitika, valamint (elsősorban) a strukturális és kohéziós politika területén vezethet a kiadások jelentős növekedéséhez, ennek következtében a korábbi arányok megváltozásához. Ha e kiadások valóban emelkednek, akkor annak nyilvánvaló következményei vannak a forrásoldalra nézve. Amennyiben az Unió nem szánja el magát e szükségletek kielégítésére, úgy az kétségessé teheti – elsősorban a strukturális és kohéziós politika esetében – a fenti politikák hatékonyságát, illetve sikerességét.
- A bővítés nyomán megváltozó (s a várható további bővítések nyomán még inkább növekvő) fejlettségkülönbségek felvetik azt a két kérdést, hogy mennyire alkalmas az EU jelenlegi költségvetése arra, hogy feladatait a kibővült Unióban sikeresen ellássa, illetve, hogy mennyire tekinthető igazságosnak a kialakult rendszer (beleértve a tagállami befizetések rendszerét) az így megváltozott (s ebbe az irányba várhatóan tovább változó) Európai Unióban.

- A reformok jelentős mértékben függenek attól, hogy a tagországok – immár huszonheten – milyen mértékben hajlandók kompromisszumokra a hosszú távon is előrevívő megállapodás érdekében. A 2008–2009-es revíziót a politika csak mostanában (2007 közepén) kezdi akut kérdésként kezelni, így könnyelműség lenne jóslásokba bocsátkozni. Az azonban a sok nyitott kérdés mellett is biztosan állítható, hogy a viták nemcsak a kiadási, hanem a bevételi oldalt is érinteni fogják.
- Az előző bekezdésben említett problémakörben különleges kérdésként jelentkezik az, hogy vannak-e az új tagországoknak a régiekéitől eltérő szükségletei, ha igen, akkor ezek érvényesítésére mekkora az esély, s mindennek milyen költségvetési vonzatai lehetnek (a 2004-ben csatlakozottak esetében immár az első jó néhány, tagként eltöltött év tapasztalatainak ismeretében).

A status quo fennmaradásának következményei

Az Európai Bizottság mindkét fent említett jelentésében fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a különböző szempontokból felmerülő problémák ellenére a rendszer működőképes, és ezt a működőképességet (a Delors I. csomag intézkedéseinek bevezetésétől fogva) semmilyen tényező nem veszélyeztette komolyan.

Ebből, valamint egy jelentős reform bevezetésének (elsősorban a tagországok közötti kompromisszum (még hozzá ténylegesen előrevívő kompromisszum) kialakításának) nehézségéből következhet az, hogy minden jelenleg az asztalon lévő elképzelés ellenére a saját források rendszerében nem következik be változás. A közös költségvetés működése minden valószínűség szerint így is biztosítható, még ha a rendszernek az Európai Bizottság által korábban már jelzett tökéletlenségei továbbra is fennállnak.

E megoldás legfontosabb *következményei* – az Európai Bizottság értékeléséből kiindulva – az alábbiakban foglalhatók össze:

- A jelenlegi rendszer biztosította a közös költségvetés zökkenőmentes finanszírozását, s ez elviekben a jövőben is elvárható;
- A rendszer jelenlegi formájában nincs közvetlen kapcsolatban az Unió állampolgáraival; a parciális érdekeken alapuló különböző utólagos kiigazítások meglehetősen homályossá tették a rendszert, így az EU politikáinak költségvetési következményei nehezen követhetők az állampolgárok számára. Ha nem következik be jelentős reform, akkor nagy esély van további korrekciókra, különleges szabályokra, ezáltal a rendszer kuszasága tovább fokozódhat;
- A GNI-forrás növekvő, s immár túlnyomó súlya miatt a tagországok – s különösen a nettó befizetők – egyre inkább kizárólag a nekik juttatott keretek alapján kezdik megítélni az EU politikáit, a korábbinál jóval kevesebb figyelmet szentelve azok tartalmának. Amennyiben ez a trend tovább folytatódik, az integráció valódi céljai, és az ezeket szolgáló hivatott politikák által létrehozott hozzáadott érték végképp elhomályosulhatnak.

Az Európai Bizottság értékelése szerint a fentiek – a rendszer átláthatatlansága, az EU állampolgáraival való kapcsolat hiánya, valamint a „*juste retour*” szemlélet előtérbe kerülése – miatt a jelenlegi rendszer – annak ellenére, hogy „fizikailag” működőképes maradhat – feltétlenül reformra szorul.

A GNI-forrás kizárólagossá válása

A *status quo*-n túlmutató egyik lehetőség az, hogy a vámbevételek és a jelenlegi VAT-forrás bevételi funkciójának megszüntetésével a GNI-forrás a közös költségvetés kizárólagos forrásává lépne elő (az erre vonatkozó elképzelések egyes változatai szerint a vámbevételek megmaradhatnak bevételi forrásként). Ez a lehetőség úgy is értelmezhető, mint a saját források rendszerében az utóbbi időszakban bekövetkezett leglátványosabb változásnak (a GNP-, később GNI-forrás rohamos súlynövekedésének) kiteljesítése, tehát ez a megoldás jól illeszkedne a másfél évtizede megfigyelhető, és az utóbbi fél évtizedben felgyorsult trendbe. A *következmények* az Európai Bizottság már említett 2004-es értékeléséből kiindulva az *alábbiakban* foglalhatók össze:

- Egy ilyen rendszerben az EU költségvetése kizárólag a tagállamok hozzájárulásaitól függne; a rendszer feltétlen előnye lenne egyszerűsége és áttekinthetősége, valamint az, hogy a (bruttó) befizetések igen jól tükröznék a tagországok relatív fejlettségi szintjét és gazdaságuk méretét;
- Egy ilyen „kvótaszerű” befizetéseken alapuló rendszer megfelelhet nemzetközi szervezeteknek, azonban nem feltétlenül megfelelő egy olyan különleges képződmény számára, mint az EU; az állampolgárok csak közvetett módon, kormányaik által képviselve vennének részt a közös feladatokban, s az Unió alapszerződésekben rögzített státusa nem érvényesülne a költségvetés bevételi oldalán.
- Egy ilyen rendszer épp azokat a problémákat (legalábbis azok veszélyét) hozná elő, amelyek kiküszöbölésére a saját források rendszerét 1970-től létrehozták (különös tekintettel a pénzügyi autonómia kérdésére).

Új saját források bevezetése

A *status quo*-n túlmutató másik – az előzőnél jóval radikálisabb – lehetőség új saját források bevezetése lehet. E megoldás *legfontosabb következményei* az alábbiakban foglalhatók össze:

- Egy ilyen megoldás – a közös költségvetésnek részben vagy egészben adójellegű saját források általi finanszírozása – jelentősen megnövelheti az EU pénzügyi autonómiáját, a jelenleginél közvetlenebb kapcsolatot létrehozva az Unió költségvetése és állampolgárai között;
- Mivel a költségvetés befizetői alapvetően nem az államok, hanem az egyének, illetve a gazdaság szereplői lennének, növekedhet a közösségi pénzügyek átláthatósága az állampolgárok számára, s ezzel együtt a költségvetési hatóság kiadásokat érintő döntései is jobban számonkérhetők lehetnek;
- Fontos előnye egy ilyen rendszernek, hogy a politikai vitákat a „*juste retour*” kérdéséről az uniós politikák tartalmára, előnyeire, illetve az általános európai érdekek érvényesítésére terelheti;
- A jobb átláthatóság megnövelheti a bizalmat az EU költségvetésében, és segíthet a „*juste retour*” szemlélet háttérbe szorításában.

Mindezen hatások ellenére az Európai Bizottság jelentésében úgy foglalt állást, hogy egy kizárólag (EU-)adókból finanszírozott rendszer nem lenne megfelelő. Ennek fő indoka, hogy a költségvetés egyensúlyát biztosítani kell (EK-szerződés 268. cikk), ehhez pedig egy ilyen (az 1988 óta a kiegyenlítést szolgáló „rugalmas” GNP/GNI-forrást nélkülöző) rendszerben – a gazdasági ingadozások miatt – vagy évente változó adókulcsokra lenne szükség, vagy pedig a kiadási oldal jelenleginél nagyobb rugalmasságára. Az adókulcsok gyakori változtatása nyilvánvalóan nem jó megoldás (az adófizetők nem üdvöznék ezt: a jogbiztonság, a tervezhetőség, a hosszú távú kiszámíthatóság erősen veszélybe kerülne, ráadásul a nemzeti adóhatóságokkal való konfliktus lehetősége sem lenne kizárható).

Fentiek miatt az Európai Bizottság jelentése a GNI-forrás (jelenleginél korlátozottabb súllyal való) megőrzését, s ezzel párhuzamosan az adóalapú bevételek növelését tartja kívánatosnak. A feladat ennek megfelelően olyan új, adójellegű saját forrás(ok) bevezetése, amely(ek) a költségvetés bevételeinek akár 50%-át is kitehetik, de amelyek esetleges ingadozása (épp a GNI-forrás meghagyásának köszönhetően) nem veszélyezteti a költségvetés stabilitását.

Az Európai Bizottság 2004-ben megjelentetett javaslataiban három adófajta bevezetésének lehetőségét vetette fel, ugyanakkor az elképzelések és a szakértői viták szintjén jóval több ötlet van forgalomban. Vizsgálatunk során az alábbi *kilenc lehetséges forrással* foglalkoztunk:

- valódi ÁFA-forrás létrehozása EU-szinten,
- EU-szintű társasági jövedelemadó létrehozása,
- EU-szintű energiaadó bevezetése,
- EU-szintű jövedéki adó kivétele a dohány- és alkoholtermékekre,
- a seigniorage bevételek megadóztatása,
- EU-szintű kommunikációs adó bevezetése,
- EU-szintű személyi jövedelemadó bevezetése,
- a pénzügyi tranzakciók megadóztatása,
- a légi közlekedés megadóztatása („klímaadó”).

A fenti kilenc elképzelést a költségvetési, hatékonysági és igazságossági kritériumok alapján értékelve megállapíthatjuk, hogy nincs olyan javaslat, amelyik minden kritériumnak teljes mértékben eleget tenne. A kilenc javaslat közül összesen kettő olyan van (a valódi ÁFA-forrás, illetve az energiaadó, amelyik minden kritériumot legalább részben teljesít; a társasági jövedelemadóval kapcsolatos elképzelésre egy kritérium kivételével (az adó által biztosított jövedelem stabilitása) ugyanez igaz. Nem véletlen, hogy az elképzelések gazdag tárházából ez a három az, amelyet az Európai Bizottság 2004. júliusi jelentése is megfontolásra javasolt. Ugyanakkor látni kell, hogy az alapvető probléma – a tagországok közötti konszenzus elérésének nehézsége egy új forrás bevezetéséről – e három elképzelés esetében is fennáll.

Összességében elmondható, hogy a saját források rendszerének jelentős reformja elképzelhető és kivitelezhető, ám kényszerként csak akkor jelentkezik, ha a kiadási oldal felől erre irányuló nyomás van. A kiadások jelentős megugrása – a *status quo*-ból kiindulva – rövid távon nem valószínű, ugyanakkor hosszú távon felléphetnek olyan tényezők, amelyek következtében akár alapvető változással is számolhatunk e téren.

A KIADÁSI OLDAL REFORMLEHETŐSÉGEI

Továbbgörgetett problémák (2007–2013)

Az Európai Unió költségvetésének fő feladata a közös politikák támogatása és a kohézió erősítése kell, hogy legyen hosszabb távon is. Az egyes politikáknak a versenyképesség javulását, a gyorsabb gazdasági növekedés fenntartható szintjének megalapozását kell elősegíteniük. A közös költségvetés kiadásai elsősorban allokációs és disztribúciós funkciókat töltenek be, a stabilizációs szerep alapvetően a tagországok között kiépült gazdaságpolitikai koordináció keretében oldható meg. Ez az együttműködés napjainkra már igen széleskörűvé vált, hiszen magába foglalja a fiskális politikát (a Stabilitási és Növekedési Egyezmény előírásai alapján), a foglalkoztatáspolitikát, és a strukturális reformok területét. A lisszaboni folyamat kapcsán olyan területeken is kialakult az együttműködés, mint az aktív munkaerőpiaci politikák, a jóléti állam keretében folytatandó szociálpolitika, a nyugdíjrendszerek reformja, az oktatás- és egészségügy egyes területei. A szabályozási funkció uniós költségvetési hatása nem jelentős, itt az egységes piac minél jobb működését elősegítő jogszabályalkotás, a korlátok lebontása, illetve a szabályok harmonizációja jelentik a fő irányokat.

A kibővülés és az unió előtt álló feladatok növekedése ellenére a közös költségvetés a 2007–2013 közötti időszakban is igen szűk korlátok között mozoghat. A Bizottság eredeti elképzelései szerint a kiadások plafonjában a korábbi helyzethez képest nem lett volna változás, azonban a tagországok között lezajlott viták eredményeként végül jóval alacsonyabb, a GNI 1%-át meg nem haladó kiadási szint került elfogadásra. A viták során fel sem merült, hogy a bizottsági javaslatban szereplő kiadási szintet is meghaladó költségvetés kialakítása mellett érveljenek. Nem készültek olyan számítások, amelyek azt vizsgálták volna, hogy milyen szintű jövedelem-újraelosztásra lenne szükség egy versenyképesebb és integráltabb unió eléréséhez. Ilyen számításokat pedig már csak azért is indokolt lett volna elkészíteni, mert gazdasági fejlettség és életkörülmények szempontjából is a keleti kibővülés hatására sokkal heterogénebb lett az unió.

A 2007–2013 közötti időszakra elfogadott költségvetés kiadási szerkezetében és fejezetcímeiben ugyan mindenképpen pozitív üzenetet hordoz, mert jelzi, hogy a tagországok milyen új prioritások mentén képzik el az unió hosszú távú finanszírozási feladatait, azonban az elfogadott új szerkezet és elnevezések mögött tartalmilag jelentős mértékben a korábban kialakult kiadási tételek új formában történő csoportosítását lehet felfedezni. Radikális átalakításról és az egyes politikák közötti jelentős hangsúly-eltolódásról a kiadások terén tehát nem lehet beszélni. A kiadások nagyságáról folytatott viták eredményeként látható, hogy az agrárpolitikához és a kohéziós politikához nyúltak hozzá legkevésbé a tagországok. Így viszont csakis a többi politika rovására lehetett komolyabb kiadáscsökkentést elérni. Csak tendenciáiban mutatható ki átrendeződés a hétéves időszak alatt. Hiába került az elsőből a második fejezetbe a Közös Agrárpolitika, mégis összegszerűen továbbra is a kohéziós politikával egyenrangú, a költségvetés 34%-át képviselő kiadási tételt képvisel a KAP 1. pillérének finanszírozása – bár részarányát tekintve enyhén csökkenő súllyal. Másrészt hiába kerültek a fenntartható növekedést előmozdító első fejezet 1.a. alfejezetébe a versenyképességet támogató politikák, ha az erre fordított kiadások csak a költségvetés 8,5%-át teszik ki, bár tendenciájában kedvező, hogy az időszak végén már 16,5%-ra emelkedik részarányuk. Igazán újat az európai állampolgárság tartalmához kötődő 3. fejezet hozott, de az erre fordított kiadások nagysága szinte elenyésző.

A kiadási tételek részletes vizsgálata alapján az *1.a. alfejezet* keretében támogatott politikákra fordítandó kiadásokról általában megállapítható, hogy jó esetben is csak katalizátor szerepet tölthetnek be az európai gazdaság versenyképességének javításában. Ez kiváltképp igaz az alfejezet kiadásainak felét adó kutatás–fejlesztési támogatásokra. Hiába emelkedik az erre fordított keret, ha ez a tagországok bruttó nemzeti jövedelmének még mindig csak körülbelül 0,1%-át éri el. Ilyen körülmények között nagyon kis szerepe lehet az uniós forrásoknak az EU-ban K+F-re fordított kiadások arányának emelkedésében. Pedig a kutatás–fejlesztés ténylegesen olyan terület, ahol a tagországok közötti nemzetközi együttműködés fokozásából számos előny származhat.

Az *1.b. alfejezet* keretében támogatott kohéziós politikával összefüggésben is számos kritika fogalmazható meg. Akkor, amikor a kibővülés kapcsán sokkal heterogénebbé vált az Európai Unió, nőttek a regionális fejlettségi különbségek, a kohéziós politika részaránya szinte változatlanul a kiadások egyharmada körül alakul 2007–2013 között is. Ez önmagában is sajnálatos fejlemény, pedig a kevésbé fejlett és szerkezetváltással szembenező régiók az egész európai gazdaság növekedése szempontjából fontos szerepet játszhatnak. A 2005. decemberi megállapodás ugyan az amúgy is értelmetlen 4%-os GDP-arányos (a transferekre vonatkozó) maximális plafon jelentős csökkentéséről döntött, de azért számos kedvező szabályozási változást sikerült elérni az uniós fejlettségi szint 85%-a alatt lévő országok számára. Ilyen az uniós társfinanszírozás 85%-os szintje, a vissza nem igényelhető ÁFA beszámíthatósága, vagy az n+2-es szabály helyett 2010-ig az n+3-as felhasználási időkorlát alkalmazása. Ezek a változások megkönnyíthetik a források eredményesebb felhasználását.

Az *új második fejezet*, bár címében a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás elnevezést kapta, alapvetően a Közös Agrárpolitika finanszírozásával foglalkozik. Az agrártámogatásokon belül a piaci támogatások szinten tartása mellett a vidékfejlesztési politikára fordítandó források emelkednek számottevően – bár a bizottsági javaslatához képest mérsékeltebb ütemben. Ez a hangsúlyeltolódás mindenképpen pozitív, de az egész politika ilyen magas támogatásának fenntartása az unió jelenlegi általános versenyképességi problémái mellett számos problémát vet fel. Az a tény, hogy az időszak során az agrárpolitikára (vidékfejlesztés nélkül) arányaiban még mindig négyszer annyit költ az unió, mint a versenyképességet befolyásoló politikák támogatására, nagyon kedvezőtlen állapot fenntartását mutatja. Az elmúlt évtizedek alatt olyan korszerűsödés ment végbe a nyugat-európai mezőgazdaságban, aminek következtében most már nem lenne indokolt az ilyen nagymértékű támogatás fenntartása. A helyzetet azonban bonyolítja, hogy az új tagországoknak viszont most van szükségük a nagy összegű támogatásokra ahhoz, hogy ugyanolyan modernizáció mehessen végbe, mint korábban a többi tagország agrárszektorában. Az agrárpolitikára fordított kiadások csökkentése érdekében az agrártámogatások részleges nemzeti társfinanszírozásának lehetőségét már a jelenlegi időszakban sem kellett volna azonnal elvetni.

Az európai állampolgárság tartalmához kapcsolódó *harmadik fejezetre* szánt kiadások rendkívül szerénynek tekinthetők, mert a fejezet nagyobbik területét képviselő bel- és igazságügyi együttműködéshez kapcsolódó kérdések – legyen az a menekültügy, a külső határok ellenőrzése, a rendőrségi és bűnüldözési együttműködés – támogatása komolyabb források biztosítását igényelné. A fejezet fogyasztóvédelmi és kulturális együttműködési területekre előirányzott forrásai megfelelő szintűek lehetnek. Az unió külső kapcsolataival foglalkozó *negyedik fejezet* részarányát tekintve továbbra sem mutat jelentős megerősödést az unió nemzetközi szerepvállalásának finanszírozásában, de az elhatározott egységes megközelítés kedvezően értékelhető. Ugyanakkor továbbra sem sikerült elérni az Európai

Fejlesztési Alap kiadásainak a közös költségvetésbe történő beépítését. Az egységes megközelítés az új szomszédságpolitika és az előcsatlakozási politika kialakításában és azok egységes támogatási alapjainak megteremtésében mutatkozik.

A kiadási oldal reformlehetőségei 2014-től

A 2014-től kezdődő költségvetési időszak során abból a feltételezésből kell kiindulni, hogy az európai gazdaság versenyképességének javítása, az egységes piac eredményesebb működése és az unió belső kohéziójának erősítése kell, hogy a legfontosabb szempontok legyenek a közös költségvetés kiadásainak alakulása esetében is. A megfogalmazott javaslatok abból a feltételezésből indultak ki, hogy *a kutatás-fejlesztés és az oktatás az a két meghatározó terület, ahol a versenyképesség javításában az uniós szintű kiadásoknak is hozzá kell járulniuk e két terület fejlődéséhez.* A belső kohézió erősítésében a kohéziós politika bír kitüntetett szereppel, ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy ez a politika egyben az egész európai gazdaság gyorsabb növekedését eredményezi. Minden esetben a belső piacba való eredményes bekapcsolódás feltételeinek megteremtésére is figyelmet kell fordítani. Ehhez az oktatási csereprogramok támogatása éppúgy szükséges, mint a transzeurópai hálózatok kiépítése, összekapcsolása. A kiadások közül az agrárpolitika terén radikális lefaragásra van szükség, csak a közvetlenül az agrárszektor modernizációját, illetve a komplex vidékfejlesztést elősegítő kiadásokat indokolt uniós szinten fenntartani.

Az uniós költségvetés kiadási tételeire tett javaslatok során rendre *három forgatókönyvet* vizsgáltunk meg. Az *első* eset a minimálisan elvárható szerepvállalással, a *második* eset az elfogadható szintű elkötelezettséggel számolt, a *harmadik* eset a nagyfokú uniós szintű szerepvállalás esetében szükséges kiadások nagyságát próbálta meg kimutatni. A javaslatok során kidolgozott forgatókönyvek kiadási tételeinek összesítése azt az eredményt hozta, hogy még a nagyfokú elkötelezettséggel járó esetben is kevesebb, mint 200 milliárd euró évi kiadással kellene számolni, ami a GNI 1,566%-át teszi ki. A viszonylag szerény szintűnek tekinthető ráfordítás ellenére jelentős hatást tudna gyakorolni az uniós szintű költségvetés a kutatás-fejlesztés, az oktatási csereprogramok, vagy a transzeurópai hálózatok terén. Ebben a legkedvezőbbnek számító esetben számításaink szerint a kutatás-fejlesztésre fordított közkiadások 30%-át fedezné az unió költségvetése, az oktatási csereprogramokban minden egyetemista a tanulmányai során egy félévet el tudna tölteni egy másik tagország egyetemén, illetve a transzeurópai hálózatok beruházási költségeinek 75%-át támogatná az unió.

A kohéziós politikára a jövőben legalább olyan mértékű szerep hárulna, mint a jelenlegi időszakban. A kutatás a jelenlegi három célkitűzés helyett négyet javasol. A konvergencia célkitűzés kiemelt részaránya mellett a határ menti együttműködés támogatása kapna a jelenleginél sokkal nagyobb hangsúlyt, a második célkitűzés forrásait viszont csak a foglalkoztatási helyzet javításával összefüggő tevékenységek támogatására kellene fordítani. Az *új, negyedik célkitűzés* a mostani Közös Agrárpolitika második pillérét képező vidékfejlesztési támogatásokat tartalmazná. A kohéziós politika folytatásának fontosságát alátámasztják a tagországok regionális fejlesztési politikájának működésében az uniós támogatások hatására bekövetkezett változások is (stratégiai tervezés, integrált fejlesztéspolitikák kialakulása a többéves programok eredményeként, a partnerség megerősödése, az értékelés alkalmazásának elterjedése, a régiók közötti együttműködés megerősödése).

Az összes kiadás alakulásában meghatározó az a tény, hogy a Közös Agrárpolitika első pillérének támogatásait radikálisan csökkenteni kellene. Javaslatunk szerint a költségvetés

agrárfejezetében csak az agrárszektor modernizációjával közvetlenül összefüggő támogatások nyújtását kellene biztosítani. Olyan területek tartoznának ide, mint az állat- és növényegészségügyi normák betartása, az állatjóléti intézkedéseknek való megfelelés, a környezetvédelmi előírásoknak való megfelelés, a termelés műszaki háttérének fejlesztése, a mezőgazdasággal foglalkozók szakmai továbbképzése. Vagyis konkrét, jól meghatározott célokra lehetne igénybe venni az uniós támogatásokat. Így nagy összegek szabadulnának fel a közös költségvetésben és ezért is alakul ki a végső összesítésnél a meglepően alacsony kiadási szint. Az agrártámogatások átalakítása, leépítése, illetve a nemzeti költségvetések szerepvállalásának előtérbe kerülése óriási politikai vitákat válthat ki, de elkerülhetetlen a változtatások keresztülvitele. Csak így lehet az uniós szinten elkölthető forrásokat sokkal eredményesebben felhasználni a jövőben.

Az egyik legnagyobb kiadási tétel jövőjéről: Közös Agrárpolitika

Az 1960-as évek elejétől formálódó Közös Agrárpolitika (KAP) történelmileg rövid idő alatt elérte legfontosabb célját, mely a második világháború közeli emléke, valamint a kontinens hidegháborús megosztottsága okán nem lehetett más, mint a termelés növelése, az önellátás biztosítása a legfontosabb élelmiszerek tekintetében. A mérsékelt övi termékek többségéből az EK előbb önellátóvá vált, majd az önellátás strukturális, azaz tartós túltermelésbe fordult. A KAP azóta folyamatosan, hol kisebb, hol nagyobb lélegzetű reformkísérletek tárgya.

A KAP lényegében saját sikerének az áldozata. A siker tagadhatatlan: az európai mezőgazdaság az építő-, gép- és vegyiparnak, valamint a szállításnak adott megrendelése, illetve az élelmiszeriparnak és a kereskedelemnek történő növekvő és javuló termékminőségű szállításai révén tagadhatatlanul a gazdaság egyik motorja. A termelés visszafogására irányuló kísérletek sokszor nem csupán a termelői lobby ellenállásába ütköznek, de az ágazat input-output oldali kapcsolódásain lévő tőkés érdekeket is sértik. És bár a nyerstermékek előállításában ma már a foglalkoztatottak csupán néhány százaléka vesz részt közvetlenül, a GDP-ben való részesedést illetően pedig még elhanyagolhatóbb az arány, a teljes vertikum súlyát és érdekérvényesítő erejét azonban még a legfejlettebb országokban sem szabad lebecsülni.

Az 1990-es évek elejétől megfigyelhető reformokat úgy is értékelhetjük, hogy – ha nem is az amerikaiak megfelelő értelemben, de – az Európai Unióban is paradigmaváltásra került sor. Minthogy az 1980-as évek közepére a strukturális túltermelés már Európában is elavulttá tette a „védelemre szoruló mezőgazdaságról” szóló felfogást, a termelők támogatására (megmentésére) új indokot kellett találni. A „multifunkcionális mezőgazdaság” paradigmája szerint a gazdákat nem csak, és nem is elsősorban a mezőgazdasági alapanyag-termelés végett kell szubvencionálni, hanem azért a közszolgáltatásért, amit a vidéki területek művelésben tartásával, a tájképek megőrzésével, a falvak és kisvárosok stabil társadalmi infrastruktúrájának építésével, fokozottan környezetkímélő, az állatok jólétére és az élelmiszerbiztonságra figyelmet fordító gazdálkodással nyújtanak. A támogatást vagy maguk a közszolgáltatások, vagy az azok nyújtása miatt elszenvedett piacvesztés indokolja. Más kérdés, hogy az agrártámogatások – akármilyen címe is utalják ki azokat, nagyjából ugyanazokba a zsebekbe vándorolnak, mint korábban. Ráadásul a mértékük sem igen csökken: míg a reformok egyik alapvető célja – a strukturális túltermelés visszaszorítása révén – a KAP olcsóbbá tétele volt, a közös költségvetés agrárkiadásainak trendje folyamatos növekedést mutat.

A magyarázatot a reformok logikájában kell keresni: igaz ugyan, hogy a WTO-i értelemben igen torzító ártámogatás átalakul korlátozott a garantált árak csökkentését kompenzáló közvetlen támogatássá, de míg az árat csak alacsony piaci árak esetén kellett támogatni (intervenciós felvásárlással), addig a közvetlen támogatás minden évben jár. Az agrártámogatás ebben az új rendszerben úgy működik, mint egyfajta járadék.

Tudható, hogy a 2007–2013-ra szóló pénzügyi perspektívában, a „*Természeti erőforrások megőrzése és menedzselése*” címet viselő második fejezetben szereplő összeg a költségvetési időszak hét évében folyamatosan csökken. Azaz annak ellenére, hogy az időszak egészében folyamatosan nő az újdonsült tagállamoknak (EU-12) járó közvetlen támogatás, úgy tűnik, a döntéshozók végre elhatározták az agrárkiadások abszolút értékének a csökkentését.

A keleti bővülés hosszú előkészítő folyamat eredményeképpen jött létre, és a kérdés kezelése komoly kihívásokat jelentett a KAP szempontjából is, amint azt a *közelmúlt fejleményei* is igazolják:

- 2002 októberében, a brüsszeli EU-csúcson – a pár nappal korábbi francia–német egyezség alapján – döntés született az agrárpiaci kiadásoknak (KAP I. pillér) 2013-ig szóló, s a 2006-ra megállapított szinten történő befagyasztásáról. A 2006-os szint nem tartalmazta az új tagállamok számára kifizetendő közvetlen támogatásokat, hiszen az *Agenda 2000*-ről született döntés idején a régi tagországok még egyetértettek abban, hogy az újaknak nincs értelme ilyen támogatásokat adni. Még meg is indokolták, hogy miért: tudniillik a közvetlen támogatások a garantált árak csökkentése miatt kifizetett kompenzációként kerültek a KAP rendszerébe, és mivel az új tagországokban az intézményes árak lényegesen alatta maradtak a régiekének – vagyis csatlakozáskor azok növekedése és nem csökkenése volt várható –, ezért úgymond nem volt közgazdasági értelme, mert nem volt miért kompenzálni a termelőket. Az senkit sem zavart – egyébként a későbbiekben sem –, hogy egységes piacon, adott szektor szereplőinek nyújtott támogatásokban mutatkozó lényeges eltérések milyen versenyt torzító hatással bírhatnak.
- 2002 decemberében, a koppenhágai EU-csúcson – a 10 új tagországgal folytatott csatlakozási tárgyalások lezárásaként – a csatlakozási szerződések végleges megfogalmazásakor és aláírásakor, a régi tagországok a KAP játékszabályait felrúgva inkább hozzájárultak a Közös Agrárpolitikának az új tagországokban történő részleges renacionalizálásához – megengedve nekik a közvetlen támogatások nemzeti költségvetésből történő kiegészítését (ez az ún. *top-up*), semhogy az egységes piac logikájának megfelelően a teljes KAP-ot kiterjesztették volna rájuk.
- 2003 júniusában, nem egészen egy évvel a keleti bővülés első hulláma előtt, a régi tagországok az *Agenda 2000*-rel elkezdett KAP-reform félidei felülvizsgálata helyett, a KAP újabb, gyökeres átalakítása mellett döntöttek. Minthogy sem az USA vagy a WTO-partnerek felől nem nyilvánult meg különösebb nyomás, sem az agrárpiacok akkori és várható állapota nem indokolta, az újabb reform egyetlen igazi mozgatórugója a keleti bővüléstől való félelem volt. Félelem a túltermeléstől a régiek által is előállított termékkörben és félelem a túltermelésnek a közös költségvetésre előre láthatóan gyakorolt hatásától.

A 2003-as KAP-reform nyomán a következő *perspektíva* tárul elénk:

- a hagyományos piacszerző eszközök – ártámogatás, intervenció, export-visszatérítés – szép lassan kikopnak a Közös Agrárpolitika kelléktárából;
- ott, ahol a piaci intervenció fennmarad, a garantált átvételi ár oly alacsony szintre kerül, hogy valóban csak a legnagyobb válság idején működő ún. biztonsági hálóként (*safety net*) lesz értékelhető;
- folytatódik, és várhatóan teljessé válik az elválasztás (*decoupling*), ami papíron a piaci keresletnek megfelelő termelési szerkezet kialakítását hivatott célozni, a gyakorlatban azonban meglesz az a veszélye, hogy dezorientálja a termelőket, és időszakosan komoly egyensúlytalanságokat okoz az egyes termékpályákon;
- új témákra helyeződik a hangsúly: energiatermelés, élelmiszerbiztonság, környezetmegőrzés, állatjóllét;
- a piaci beavatkozások és a közvetlen támogatások rovására előtérbe kerül, és a KAP első pillérével teljesen egyenrangúvá válik a második pillér: a vidékfejlesztés.

A gondolatmenet továbbvitele azonban egy, különösen az új tagországok számára nagyon veszélyes csapdahelyzet kialakulásához vezethet. Amikor egy agrárpolitika eljut a teljes szétválasztásig – vagyis amikor a támogatás már nem csupán a külső és belső áraktól és a terméktől, de magának a termelésnek a tényétől is függetlenedik, vagyis amikor már termelni sem kell érte –, akkor felmerül a kérdés, vajon szükség van-e rá a továbbiakban. Hiszen lesznek egymás mellett élő családok, ahol az egyik – bár semmit sem termel – életjáradékszerű támogatást kap, mert az a támogatás az ő földdarabjára hagyományosan jár, míg a másik, bár majd megszakad a munkában, annyi nyereségre sem tesz szert, mint amennyi a szomszéd járadéka. A szociális feszültségek a jövőben könnyen kikényszeríthetik az ártámogatásból közvetlen támogatássá alakított szubvenciók fokozatos és végleges eltörlését.

A KAP második (vidékfejlesztési) pillérében fennmaradó támogatásokkal kapcsolatban pedig – az EU-költségvetésről a jövőben folytatandó viták hevében – könnyen születhet olyan döntés, hogy ez helyi ügy, minden ország maga tudja, mely vidékfejlesztési célokra és mennyit érdemes költeni. A közös (EU + nemzeti büdzséből történő) finanszírozást, a nem is oly távoli jövőben, felválthatja a 100 százalékban tagállami (nemzeti büdzséből történő) finanszírozás, vagyis a KAP oly régóta emlegetett, de valójában soha komolyan nem vett renacionalizálása.

A fenti jövőképet *néhány további szempont* is alátámasztani látszik:

- A keleti bővülésnek a régi tagországok által retteget következményei (agrártúltermelés + a közös költségvetés összeomlása) tekintetében, sajnos a tagság alig egy-két éve alatt is „sikerült” megerősíteni ezeket a félelmeket. A magyar termelők például meg sem próbálják a piacon értékesíteni a terményüket, hanem aratás után azt azonnal intervencióra ajánlják föl. Ez nyilvánvalóan kiváltja a nettó finanszírozók önvédelmi reflexeit, és a KAP minél gyorsabb lebontásában válnak érdekeltté.
- A KAP legfőbb haszonélvezőjeként számon tartott Franciaország 2002 óta a közös költségvetés jelentős nettó finanszírozója, és a közös költségvetés kiadási plafonjának megállapításával kapcsolatos vitában már megmutatta, hogy elemi érdekei már a többi nettó finanszírozó tagországéihoz közelítenek. Azt se felejtjük, hogy az agrártámogatások renacionalizálása esetén Párizs kétféle kompenzációt kaphat: egyrészt, az agrárpolitika

közösségi finanszírozásának vége egyúttal a brit visszatérítés problémáját is megszünteti, s a franciák, mint a *rebate* legnagyobb finanszírozói jelentős teher alól mentesülnek; másrészt, az új tagországok piacán az egyenlőtlen versenyhelyzet és a nagyobb fejlettség okán a francia agrártermékek jelentős piacnyerésre számíthatnak.

- A KAP keleti bővüléssel kapcsolatos leépítéséért cserébe a régi tagországok agrártermelői egyetlen, de annál nagyobb kárpótlást kaphatnak: az új tagországoknak az EU-n kívüli országok versenye elől viszonylag jól védett piacain teríthetik a termékeiket.

A KAP-támogatások renacionalizálása elleni igazán fontos érv az lehet, hogy az agrártermékek felvásárlói és feldolgozói az egyes tagországok költségvetési lehetőségeitől függően, különböző volumenű szubvenciót tartalmazó termékkel lennének kénytelenek versenybe szállni az egységes piacon. A termeléstől teljesen elválasztott, vidékfejlesztési (környezetvédelmi, szociális stb.) támogatás is – ha elég nagy összegre rúg – hozzájárulhat a termelő versenyképességének a növeléséhez, s ezáltal torzíthatja a piaci versenyt. Ugyanakkor az EU felső korlátot szabhatna a különböző jogcímeken nyújtott nemzeti támogatásoknak.

A másik legnagyobb kiadási tétel jövőjéről: Strukturális és kohéziós politika

A 2004-es és a 2007-es bővítés után az immár 27 tagú Európai Unióban a regionális különbségek jelentősen megnövekedtek. A területi kohézióknak ezáltal még nagyobb szerepe van, hiszen a periféria kinyúlik keleti, északkeleti, délkeleti irányba, a terület is jóval nagyobb. A centrum és periféria között a gazdasági különbségek jóval nagyobbak, mint korábban. A sajátos földrajzi fekvésű területek száma is gyarapodott, hiszen Ciprus és Málta szigetek, amelyek már nevükből adódóan is „elszigeteltebbek”. Ugyanakkor azáltal, hogy az átlag GDP csökkent, bizonyos régiók a 75%-os küszöb fölé kerültek anélkül, hogy valójában bármennyit is nőtt volna gazdaságuk, s így elvesztették a jogosultságot a kohéziós céllal való támogatásra. Ezért ezek a régiók átmeneti támogatást kapnak (*phasing out*). A statisztikai hatás problémájának kérdése azért is kihívás, mert több érdek ütközik egymással, s egy kompromisszumos megoldást kell találni.

A kohéziós politika jövőjével kapcsolatban a következő fő dilemmákra kell keresnünk a választ: a kohézió és a versenyképesség fenntartása mennyire egyeztethető össze, egyáltalán összeegyeztethető-e? Ha összeegyeztethető, akkor hogyan és miképpen, milyen eszközökkel? A lisszaboni stratégia célja mindkét cél erősítése, de vajon hogyan? Ebben a vitában minden eddigénél nagyobb érdekellentétek jelentek meg a tárgyalások során: a nagy országok a kicsikkel, az új tagállamok a régiekkel, valamint a gazdagabbak a szegényebbekkel kerülnek szembe.

Ebben a helyzetben az európai integráció egyik alapvető kérdése, hogy megmarad-e a leglátványosabban a strukturális politikában testet öltő pénzügyi szolidaritás. Ha igen, méghozzá a jelenlegihez hasonló célkitűzésekkel, úgy a feladatok növekedésével párhuzamosan szükséges a források bővítése; ha nem, akkor a strukturális politika feladatköre fog átalakulni, szűkülni. A 2007–2013-as időszak e tekintetben átmenetet jelent, mivel az EU jelenlegi helyzetéből kiindulva a 2013 utáni időszakra inkább a második verzióval, azaz a pénzügyi szolidaritás csökkenésével számolhatunk. Magyarországnak ez nem érdeke, célszerű – szövetségeseket keresve – küzdenie e tendencia ellen, de fel kell készülnie egy esetleges ilyen változásra.

A strukturális politika tartalmi elemeivel kapcsolatos nyitott kérdések egyike, hogy a centrum vagy a periféria fejlesztése támogatandó-e inkább. Ez nem csak elméleti kérdés, különösen nem Magyarországon, ahol a centrum–periféria viszony a területi különbségek közül a legmarkánsabb. A legmegfelelőbb válasz megtalálásában segíthetnek a 2007–2013-as időszak tapasztalatai, illetve ezen időszak támogatásainak felhasználása is csökkentheti valamelyest a feszültséget.

További nagy kérdés, hogy a strukturális politika az országok vagy a régiók támogatására koncentráljon-e. Az előbbi esetben a regionális politika a jelenleginél nagyobb mértékben lenne nemzeti hatáskörben. A magyar érdek nagyban függ attól, hogy sikerül-e az elkövetkező években a közigazgatás reformját véghezvinni. Amennyiben igen, s a (nagy)régiók valóban megfelelő (pénzügyi, jogi, humán) kapacitásokkal bírnak, úgy Magyarország érdeke lehet a politika minél decentralizáltabb megvalósítása. Az ellenkező esetben (jelenleg ez az eset az érvényes) a központosítás jelenlegihez közeli mértékének fenntartása tűnik az adott körülmények között a leginkább járható útnak.

Magyarország szempontjából kiemelten fontos a központi régió (Közép-Magyarország) kérdése. Ez a régió már 2007-től kiesik (viszonylag magas fejlettsége okán) a legintenzívebben támogatott körből. Az optimális megoldás meglelése alapos elemzést igényel (ismét megkerülhetetlen a centrum–periféria kérdés alapos, ezúttal a konkrét magyarországi helyzetre koncentráló vizsgálata); logikai alapon az országok támogatása szabadabb kezet adhat Magyarországnak, hogy a központi régiót is megfelelő mértékű támogatásban részesítse. Azt lehet mondani tehát, hogy jelen (hangsúlyozottan nem optimális) helyzetben mind adminisztratív, mind tartalmi oldalról előnyös lehet Magyarországnak az országok támogatására való áttérés (viszont egy decentralizáltabb közigazgatási szerkezet kialakulása esetén (hosszabb távon) már nem feltétlenül ez lenne a helyzet).

Igen fontos szempont, hogy a regionális és kohéziós politika fejlődése ne vezessen e politika pénzügyi és tartalmi renacionalizálásához. Az általánosan érvényes alapelvek formálásában a Bizottságnak továbbra is kulcsszerepet kell kapnia, s az is elemi érdekünk, hogy az uniós (rész)finanszírozás minél nagyobb mértékben fennmaradjon.

Lényeges kérdés, hogy a jövőben „lisszabonizálódik-e” a strukturális politika. Ha igen, annak jótékony hatása lehet a lisszaboni folyamatra (jelentős uniós források, komoly EU-szintű elkötelezettség (és nemcsak szándék) kerülhetnének e folyamat mögé). Ugyanakkor egy ilyen fejlődés következményeként (és a sokasodó kihívások ellenére) háttérbe szorulhat a kohéziós cél. Magyarországnak jelenleg alapvető érdeke, hogy a kohéziós cél az EU strukturális politikájának prioritása legyen, így a „lisszabonizálódásban” közvetlenül nem érdekelt. Ugyanakkor azt is látni kell, hogy több súly (és támogatás) híján a lisszaboni folyamat hosszabb távon végképp komolytalanná válhat – ez sem érdekünk. Megoldást jelenthet addicionális források bevonása, ám jelenleg EU-szinten, illetve egyes országok esetében (különös tekintettel a Magyarországon a Konvergenciaprogramban rögzített fejlődési pálya részét képező költségvetési megszorításokra) erre nem sok esély látszik.

A források mennyisége mellett fontos kérdés *a források felhasználhatósága* is. A 2007–2013-as időszakra elért könnyítések minél teljesebb „átmentése” a későbbiekre nagy eredmény lenne; érdemes lenne erre úgy törekedni, hogy ezek a vívmányok minél szervezesebben épüljenek be a politika (és a költségvetés) rendszerébe. Különösen fontos számunkra a Kohéziós Alap 30%-os arányának fenntartása a strukturális támogatásokban, tekintettel infrastruktúránk hiányosságaira, illetve arra, hogy Magyarország kedvező (és a bővülő EU-

ban immár egyre kevésbé perifériális) földrajzi helyzetének kihasználásához e hiányosságokat mielőbb fel kell számolnunk.

Igen fontos, hogy a reformok kapcsán is *próbáljunk meg egy átfogó rendszerben gondolkodni*. Magyarországnak nem érdeke az, hogy a tagországokat a strukturális politika szempontjából különböző csoportokra osszák, amelyek kezelése aztán (a beosztás következtében) eltér egymástól. Érdekünk, hogy egységes értékelési kritériumok legyenek érvényesek mindenkire, s hogy e kritériumok formálásában tevékenyen részt vegyünk. Az egységesség általában véve is cél abban az értelemben, hogy üdvös lenne a strukturális politika jelenlegi, kivételektől, egyedi szabályozásoktól hemzsegő, immár szinte átláthatatlanná vált helyzetéből ismét eljutni egy olyan világos, logikus (és hatékony) rendszerhez, amelyet a Delors I. csomag hozott létre közel két évtizede.

A REFORMOK POLITIKAI ESÉLYEI: KOALÍCIÓK, MAGYAR ÉRDEKEK

A 27 tagú EU-ban egyetlen ország sem rendelkezik olyan mozgástérrel, hogy elképzeléseit teljes mértékben el tudja fogadtatni, még kevésbé pedig olyannal, hogy azokat rá tudná erőltetni a többiekre. Ugyanakkor, miután a költségvetés elfogadását tekintve egyelőre *a nemzeti vétőrendszer* van érvényben, bármelyik ország meg tudja akadályozni az esetenként 26 ország által kidolgozott és egyeztetett tervezetek elfogadását is. Egy-egy nagy országtól eltekintve (akár a nettó hozzájáruló Németország és Nagy-Britannia, akár a nettó támogatott Spanyolország vagy Lengyelország kivételével) azonban ez sem valószínű forgatókönyv. Az eddigi tapasztalatok és az EU-ban kialakult „kompromisszumkultúra” alapján már a következő költségvetés kidolgozásának kezdeti időszakában is arra számíthatunk, hogy különböző érdekszövetségek jelennek meg. Ezek alapvetően *néhány meghatározó ismérv* mentén azonosíthatók.

Változatlanul megjelennek a fejlett–fejlődő, vagyis a nettó költségvetési pozíció alapján szerveződő érdekcsoportok. Nem biztos azonban, hogy ezek homogének lesznek. Egyrészt ugyanis az azonos előjelű nettó pozíciók között is tetemes eltérések vannak, hiszen egyes országok jóval nagyobb mértékben nettó befizetők, mint mások, és hasonló a helyzet a nettó támogatottak oldalán is. Arról nem is szólva, hogy egyik ország nettó pozíciója sincs kőbe vésve, sőt nagyon valószínű, hogy a 2014-ben kezdődő időszakban lesznek változások (mindenekelőtt a jelenlegi nettó támogatotti kör esetében). Másrészt az uniós költségvetés szerkezetének megváltoztatása jelentős mértékben árnyalja a nettó pozíciók alapján kialakuló szerveződéseket.

A kibővült EU-ban a korábbiaknál jóval nagyobb szerephez juthatnak a regionális alapon építkező érdekközösségek. A regionális szempontok az uniós politika szintjén a mediterrán kibővülés után jelentek meg (lásd az EU mediterrán politikáját, valamint a Barcelona-folyamatot). A második regionális kör a finn–svéd belépés után rajzolódott ki (északi együttműködés). A „keleti bővülés” két hulláma újabb regionális kooperációs formációk kialakulásához vezetett. Ide tartozik a visegrádi együttműködés, de a Duna-medencei országok jóval lazább formában tapasztalható kooperációs szándéka is. Számos országot fog át a szélesen értelmezett Közép-Európai Kezdeményezés. A következő években – részben globális, részben európai fejlődés eredményeként – további olyan stratégiai vagy taktikai érdekszövetségek létrejötte várható, amelyek regionális alapon szerveződnek (pl. az atlanti irányzat megerősödése, a Nyugat-Balkánnal kapcsolatos érdekek kikristályosodása).

További szövetségalakításokat generálhatnak a különböző közösségi célok mentén meghúzódó tagállami érdekek. Ezek legismertebb és a 2014 utáni költségvetés struktúráját nagymértékben meghatározó eleme a mezőgazdasági politika fenntartásában, illetve megszüntetésében érdekelt csoportok küzdelme. E kérdés azonban egyre kevésbé önmagában, hanem más költségvetési prioritásokhoz, mindenekelőtt a lisszaboni programhoz (mindenekelőtt annak versenyképességi csomagjához) köthető célokhoz kapcsolódva alakít ki érdekcsoportokat. Ahogy a közösségi politikák fejlődnek, és ahogy az egyes politikaterületek *acquis communautaire*-je „gazdagodik”, úgy várható újabb és újabb érdekcsoportok és -szövetségek megjelenése. Jelenlegi ismereteink szerint erre elsősorban *az alábbi területeken* kerülhet sor:

- a közös energiapolitika,
- az egyre erőteljesebb (főként délről jövő) migráció kezelése,
- a schengeni határokat jelentő országok közötti együttműködés,
- környezetvédelem,
- végül, de mindenekelőtt pedig a lisszaboni stratégiához köthető valamennyi prioritás (a kutatás–fejlesztéstől az oktatáson át a szociális kérdésekig és a munkaerőpiaci reformokig).

A fentiek alapján aligha lehet olyan érdekszövetségeket azonosítani, amelyek tagsági összetétele viszonylag állandó lenne. Az egyes területeken igen eltérő összetételű szövetségek jöhetnek létre, ami – főként a költségvetés tervezésének kezdeti időszakában – megnehezítheti a tisztánlátást. Ugyanakkor éppen ez a tarka struktúra teszi lehetővé, sőt kötelezővé az értelmes kompromisszumkeresést. Ez a kijelentés természetesen arra alapozódik, hogy valamennyi ország pontosan fel tudja mérni rövid- és hosszabb távú érdekeit, és jól ismeri a partnerek hasonló vagy eltérő érdekeit is.

A taktikai és stratégiai érdekszövetségek kialakítása során nem lehet elfeledkezni a Bizottság tevékenységéről, amely a költségvetés átfogó reformjában, ezen belül a bevételek stabilizálásában (a nemzeti költségvetésektől való lehető legnagyobb mértékű függetlenítésében), valamint a jövőorientált és szolidaritási (kohéziós) célok prioritásában érdekelt. Magyarországnak is alapvető érdeke, hogy érdekeinek védelméhez és megvalósításához messzemenően igénybe vegye a Bizottság támogatását.

A közösségi költségvetés vonatkozásában *Magyarországnak két alapvető és időben csak részben elkülönülő feladata van.*

Az egyik a 2007–2013-as pénzügyi perspektívával kapcsolatos, és az abban rendelkezésre álló pénzügyi erőforrások leghatékonyabb felhasználását jelenti.

A másik a 2013 utáni költségvetési keretterv kialakítására vonatkozik, amelyben Magyarországnak kezdemnyező (aktív) szerepet célszerű vállalnia. Nemcsak azért, mert a nettó kedvezményezett pozíció fenntartása alapvető érdekünk, hanem azért is, mert a 2014-ben kezdődő újabb pénzügyi perspektíva első konkrét változatai éppen a 2011. évi magyar elnökség idején jelenhetnek meg.

A legfontosabb feladatok az alábbiakban összegezhetők:

Nemcsak a magyar társadalmi–gazdasági felzárkózás és a modernizáció sikere miatt *alapvetően fontos az uniós források lehető legnagyobb mértékű lehívása és leghatékonyabb*

felhasználása. Ez gyengítheti a strukturális és kohéziós pénzek „feleslegességével” kapcsolatos nézeteket, és erősítheti az ilyen jellegű támogatások fenntartása melletti érveket. Ebben az összefüggésben valamennyi nettó támogatott ország egy hajóban evez, bármelyikük sikere kedvezően, sikertelensége pedig kedvezőtlenül hathat a strukturális alapok jövőjére. Magyarországnak azt kellene bizonyítania, hogy az uniós pénzek nem egyszerűen felszívhatók, hanem hogy segítségével átfogó fejlesztések valósulnak meg, amelyeknek egyértelmű és pozitív kisugárzása van a gazdaság és a társadalom más, az EU-s erőforrások által közvetlenül nem is érintett területeinek fejlődésére is. Emellett végig hangsúlyozandó, hogy a sikeres magyar pénzfelhasználás regionális és európai célokat is szolgál (pl. fejlettségbeli különbségeket országok között is csökkent, javítja az EU versenyképességét). Ezért a projektek elbírálása során azoknak kell elsőbbséget biztosítani, amelyek nagy valószínűséggel képesek lesznek viszonylag rövid időn belül multiplikátor-hatásokat (*spill-over*) kiváltani. Önmagában a pénz elköltése nem lehet a sikeres felhasználás mércéje. De olyan projektek sem, amelyek teljesítik ugyan az előre megfogalmazott célt, de csak akkor életképesek, ha továbbra is fennmarad az uniós finanszírozási köldökzsinór. Végül – a fenti koordinátarendszerben – azok a projektek sem értékelhetők sikeresnek, amelyek ugyan az első időszak EU-s támogatását követően önjáróvá, önfenntartóvá válnak, de szívesebben léteznek az őket körülvevő gazdasági–társadalmi környezetben, vagyis képtelenek *spill-over*-hatásokat érelni. E vonatkozásban feltétlenül hasznos és célszerű lenne a spanyol, portugál, ír és keletnémet példák elemzése, különös tekintettel azokra, amelyek *spill-over*-hatásokat tudtak generálni. Vizsgálandó lenne az a társadalmi-gazdasági-jogi-intézményi környezet, amely erre képessé (vagy képtelenné) tette az uniós költségvetésből is támogatott vállalkozásokat. Nem kevésbé fontos az időtényező elemzése, az, hogy mennyi időre volt szükség az egyes országokban (az egyes projektek szintjén) a pozitív multiplikátor-hatások megjelenéséhez.

Az egyszerűen leosztott „nemzeti boríték” mellett *vannak olyan uniós költségvetési keretek, amelyekre valamennyi tagállam pályázhat*, és nem képezik részét a nemzeti keretnek. Amellett, hogy a „nemzeti boríték” tartalmazza a meghatározó összeget, és ennek felhasználására kellett kidolgoznia minden országnak a saját nemzeti fejlesztési tervét, helytelen lenne, ha figyelmünket csak erre a területre összpontosítanánk.

Hasonlóan fontos más országok „nemzeti borítékainak” és fejlesztési terveinek ismerete, hiszen a megvalósítandó projektek legnagyobb részére *közösségi versenypályázatokat* kell kiírni. Ahogy a „magyar borítékban” lévő pénz nem kis része különböző megrendelések formájában más uniós országok vállalataihoz „vándorol” (többek közt ezért sem helyes a nettó pozíciót kizárólag a költségvetés alapján megítélni), úgy részesülhetnek magyar vállalatok is más országok uniós támogatásaiból. Ez mindenképp az új tagállamok irányában kell, hogy erősítse a magyar törekvéseket (amelyeket az intenzív kereskedelmi, újabban pedig tőkekapcsolatok megalapozni látszanak).

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) keretében *nagy hangsúlyt kell kapniuk azoknak a fejlesztéseknek, amelyeknek határokon túlterjedő, regionális vonzataik vannak.* Miután az EU jelenlegi költségvetésében nem szerepel az új tagállamok közötti infrastruktúra átfogó fejlesztése, ezt a feladatot a nemzeti fejlesztési terveken belül, valamint azok állandó és többoldalú egyeztetésével célszerű – legalább részben – felvállalni. Ez pedig feltételezi, hogy a szomszédos országok hasonló terveit fokozottabb mértékben koordináljuk a regionális fejlesztési érdekek mentén.

Végül, már most meg kell kezdenünk a felkészülést a 2013 utáni költségvetési időszakra. A tervezett felülvizsgálathoz kapcsolódóan Magyarországnak is meg kell kezdenie a stratégia kialakításával kapcsolatos *elemző–feltáró–információgyűjtő*, majd az ezekre épülő értékelő munkákat. Ez a tevékenység három lényegi területet érint:

- az uniós költségvetés jövőjével kapcsolatos magyar érdekek meghatározása különböző scenáriókat feltételezve, és az egyes érdekek „átválthatóságát” figyelembe véve,
- valamennyi (számunkra és a költségvetés szempontjából) lényeges tagállam érdekeinek hasonló szerkezetű és tartalmú vizsgálata,
- a fenti két vizsgálat eredményei alapján a lehetséges érdekszövetségek és érdekkonfliktusok azonosítása, beleértve azt az elemzési szempontot is, hogy milyen érdekszövetségek mennyire tartósak, illetve milyen engedmények esetén bonthatók meg, valamint teremthetők újra a meghatározó magyar érdekek védelme és érvényesítése céljából.

Irodalom

Caesar, Rolf: Das Budget für eine erweiterte Union zwischen Solidarität und Effizienz. In: Hasse, Rolf H.–Kunze, Cornelia (Hrsg.): Die erweiterte Europäische Union zwischen Konvergenz und Divergenz. Transformation. Leipziger Beiträge zu Wirtschaft und Gesellschaft. No. 19. Leipziger Universitätsverlag, 2006.

Cattoir, Philippe: Tax-based EU Own Resources. An Assessment. Taxation Papers, Working Paper No. 1, European Commission, Directorate-General Taxation and Customs Union, 2004.

Council of the European Union: Financial Perspective 2007–2013. Brussels. 16 December 2005. (www.eu2005.gov.uk)

European Commission: Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system. Brussels, 1998. (http://ec.europa.eu/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/financing_eu_98_summ_en.pdf)

European Commission: Building Our Common Future: Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged European Union 2007–2013, COM (2004) 101, Brussels, 10 February 2004.

European Commission: Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM (2004) 505 Final, Volume I, Brussels, 14 July 2004.

European Commission: Financing the European Union. Commission report on the operation of the own resources system, COM (2004) 505 Final, Volume II (Technical Annex), Brussels, 14 July 2004.

European Commission: Communication of 14 July 2004 to the Council and the European Parliament „Financial Perspectives 2007–2013”. COM (2004) 487.

European Parliament: Draft report on a new system of own resources for the European Union, Rapporteur Horst Langes, Committee of Budgets, A3-0000/94 (1994).

European Parliament: The own resources of the European Union: analysis and possible developments, Directorate General for Research, Working Document, Budget Series, W-4, 09-1997.

Gros, Daniel-Micossi, Stefano: A Better Budget for the European Union. More Value for Money, More Money for Value. CEPS Policy Brief. No. 66. February 2005.

Kengyel Ákos: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények. In: Inotai András (szerk.): EU-tanulmányok I. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 2004, 315-350.

Sapir, André et al.: An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. July 2003.
(www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf)

Szemplér Tamás (szerk.): EU-költségvetés 2007-2013: érdekek és álláspontok, MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2004.

TOUTELEUROPE: La politique agricole commune, PAC.
(<http://www.touteurope.fr/fr/union-europeenne-en-action/les-politiques-europeennes.html>)