

Részt vállalni a jövőből

Az új közép- és kelet-európai tagországok és az EU 2007–2013 közötti közös költségvetése - Érdekek és együttműködési lehetőségek

2004 májusában tíz ország, köztük nyolc közép- és kelet-európai ország lépett be az Európai Unióba. Ezek az országok az EU átlagához viszonyítva alacsony gazdasági fejlettségi szintjük, emellett néhány esetben gazdasági szerkezetük miatt várhatóan hosszú ideig nettó haszonélvezői lesznek az EU közös költségvetésének, azaz a költségvetésből számukra elérhető összeg meghaladja – még hozzá jelentős mértékben – befizetési kötelezettségeiket. Korántsem közömbös ezen országok számára az, hogy miként alakul az EU költségvetése EU-tagságuk első három „átmeneti” évét követően. A szerzők a közép- és kelet-európai országok tagságának első éveire vonatkozó finanszírozási tervek ismertetése mellett az új tagok sikeres érdekérvényesítéséhez alapvetően szükséges tennivalókat is vizsgálják.

Bevezetés

A 2004 májusától csatlakozott országok immár tagként vehetnek részt abban a vitában, amelyet az Európai Bizottság 2004. február 10-én nyilvánosságra hozott javaslata indított el. Az első reakciók már megfogalmazódtak, így ezek alapján már képet lehet alkotni arról, mennyire cseng össze a közép- és kelet-európai csatlakozó országok véleménye egyes kérdésekben, illetve hol mutatkoznak érdekellentétek ezen országok közt. Azt is érdemes lehet végiggondolni, hol nyílhat lehetőség a régebbi tagországok egyikével-másikkal, illetve kisebb vagy nagyobb csoportjaival közös fellépésre, s mely kérdésekben különbözhet markánsan az EU régi és új tagjainak álláspontja. Mindezen kérdések vizsgálatánál a most induló vita első lépésein túl tanulságos lehet a keleti bővítés finanszírozásával kapcsolatos elképzelések fejlődésének áttekintése.

A tanulmány első részében a közép- és kelet-európai országok tagságának első éveire vonatkozó finanszírozási tervek alakulását tekintjük át az Agenda 2000-től a csatlakozási tárgyalások 2002. decemberi, koppenhágai lezárásáig, különös tekintettel a fő vitakérdésekre, az együttes fellépés (vagy éppen annak meghíúsulása) példaira, amelyek iránymutatóak lehetnek a jövőre vonatkozóan. A tanulmány második része röviden összefoglalva bemutatja az Európai Bizottságnak a 2007–2013-as költségvetési időszakra vonatkozó javaslatát, valamint – fő témakörönként – a 2004-ben csatlakozott közép- és kelet-európai országok álláspontját. A tanulmány

harmadik részében kitérünk a közös költségvetés jövőjét, s az azzal kapcsolatos tagországi álláspontokat befolyásoló egyéb fejlemények és dokumentumok bemutatására. A tanulmány negyedik, záró része a térség országai számára levonható következtetéseket foglalja össze.

A tanulmány készítéséhez – több más forrás mellett – felhasználtuk a jelen kutatás keretében készített, Csehországról, Magyarországról, Lengyelországról, Szlovákiáról és Szlovéniáról szóló – országtanulmányokat. Szintetizáló jellegénél fogva jelen tanulmány tartalmaz olyan részeket, amelyek – általában bővebben kifejtve – a kutatás más tanulmányaiban is fellelhetők. A tanulmány felhasználja a szerzők korábban publikált anyagainak egyes részeit, ugyanakkor a 2007–2013-as reformtervek és az azokhoz kapcsolódó viták, álláspontok tükrében új kontextusba helyezi azok megállapításait.

1. A tagság első éveinek költségvetési keretei

A 2004 és 2006 közötti költségvetési keretek kialakítását alapvetően két részre oszthatjuk: a 2000–2006-os kereteknek a bővítést már figyelembe vevő, de annak pontos körülményei ismerete nélkül egy meghatározott munkahipotézisre alapozó 1997 és 1999 közötti vitákra és eredményükre, illetve a bővítés kereteinek körvonalazódása után 2002-ben felmerült javaslatokra és azok sorsára. Mindkét időszakkal foglalkozik Szemlér (2003), amelynek tartalmára e pont anyaga épül. A vitás kérdések egy jelentős része – ha a részletek változtak is – a kibővült EU-ban is aktuális lesz, emellett e viták jövőbeli alkuerőnk megítélése és a lehetséges tagállami koalíciók kialakítása szempontjából is tanulságosak lehetnek.

1.1. A berlini keretek megszületése

A 2000-től érvényes költségvetési keretek kialakítását hosszú, intenzív vita előzte meg. Az elfogadásra kerülő költségvetési keretek meg kellett hogy feleljenek az EU bővítése és az Unión belüli reformfolyamatok kettős kihívásának, továbbá elfogadhatóknak kellett lenniük a gyakran egymástól eltérő érdekeltséggel bíró tagországok számára is.

Az első változatában, 1997 júliusában nyilvánosságra hozott Agenda 2000 c. dokumentumban [European Commission (1997)] szereplő költségvetési keretterv e szempontok szerint, s már a tervezett keleti bővítést is figyelembe véve készült. A számítások során az Európai Bizottság munkahipotézise az volt, hogy a bővítés első hullámára (hat ország, köztük Magyarország csatlakozásával) 2002-ben kerül sor. A belső reformokat illetően a Közös Agrárpolitika (KAP) terén megkezdett lépések folytatása mellett a dokumentum a strukturális politika eszközeinek további koncentrációját javasolta.

A tagállamok képviselői csaknem két év vita után az Európai Tanács 1999. március 24–25-i berlini ülésén állapodtak meg a közös költségvetés 2000 és 2006 közötti keretszámaiban. A kiinduló változathoz képest bizonyos módosításokkal jóváhagyásra került az Agenda 2000, benne a közös költségvetés kiadási oldalának bizonyos re-

formjaival (a KAP terén a korábbi elképzelésekhez képest igencsak mérsékelt lépésekkel, a strukturális politika terén a támogatási célok koncentrációjával).

A Berlinben elfogadott költségvetési keretrendelvényben [European Council (1999)] helyet kaptak a tagjelölt országoknak a belépésre való felkészülésével, valamint az Unió bővítésével kapcsolatos költségek is. A csatlakozás előtti támogatás bekerült a tizenötök költségvetési tételei közé, miközben a bővítésből adódó költségek e tételektől elkülönítve szerepeltek (1. táblázat). Ez azt jelentette, hogy ettől kezdve – noha a keretrendelvény készítői megtartották azt a munkahipotézist, miszerint a bővítés első hullámára (hat ország: a Cseh Köztársaság, Észtország, Lengyelország, Magyarország, Szlovénia, valamint Ciprus csatlakozására) 2002-ben kerül sor – a bővítés esetleges időbeli eltolódása nem befolyásolhatta a tizenötökre megtervezett költségvetési előirányzat alakulását. A berlini dokumentum közölt emellett egy olyan táblázatot is, amely már 21 országra vázolta fel a költségvetési keretrendelvényt, a rendelkezésre álló forrásoknak a bővítésből származó növekedését is bekalkulálva (2. táblázat). A dokumentum hivatalosan a tizenötökre vonatkozó táblázaton alapult, a huszonegyekre vonatkozó táblázat csupán ennek kiegészítőjeként (arra az esetre, ha a munkahipotézisként kezelt 2002-es bővítés valóban bekövetkezik) szerepelt.

A csatlakozás előtti támogatás, illetve a bővítéssel kapcsolatos költségekre beállított összegek tekintetében a berlini csúcs nem hozott változást. A kötelezettségvállalások értéke megegyezett az 1997-ben, az Agenda 2000 első változatában nyilvánosságra hozottakkal (a konkrét számok közti különbség csupán az eltérő – 1997-es, illetve 1999-es – árak használatából adódott). A kifizetésre rendelkezésre álló keret összege ennél alacsonyabb szinten alakult (ennek oka a strukturális politika keretében a gyakran több évet átfogó projektek esetében a kötelezettségvállalások és a tényleges kifizetések eltérő időbeli programozása volt), ám e számok már a keretrendelvény 1998. márciusi változatában is szerepeltek.

Az Európai Tanács berlini ülésén elfogadott dokumentum legnagyobb értéke az volt, hogy egyáltalán megszületett. Különösen igaz volt ez a csatlakozásra váró országok szemszögéből nézve: a találkozó kudarcá esetén az elhúzódo viták számottevően lassíthatták volna a bővítési folyamatot. Ugyanakkor legkésőbb 1997, az Agenda 2000 eredeti javaslatainak megismerése óta világos volt mindenki – EU-tagok és csatlakozni kívánó országok – számára, hogy a bővítésre majdan rendelkezésre álló összegek nem arra a kérdésre adnak választ, hogy mekkora összegre van szükség a bővítés optimális lebonyolításához, hanem sokkal inkább arra a kérdésre, hogy az EU mennyi forrást hajlandó a bővítésre szánni. Berlinben a tagállamok képviselői az Agenda 2000-ben körvonalazott költségkímélő bővítésre bólintottak rá: ezt leginkább az új tagok akkori kihagyása a mezőgazdasági közvetlen támogatásokból, illetve a strukturális politikai támogatások fokozatos bevezetése jelzi. A későbbi csatlakozási tárgyalások költségvetési eredményeinek értékelésénél fontos szem előtt tartani, hogy a kiindulási alapot az előbbieken felvázolt berlini feltételrendszer jelentette.

Az EU Berlinben úgy tartotta meg az Agenda 2000 egyik nagy értékét – a bővítési folyamat integrálását a közös költségvetés középtávú tervébe –, hogy rugalmasabban (szükség esetén a tizenötökre vonatkozó költségvetésről leválaszthatóként) ke-

1. táblázat. Az EU-15 pénzügyi előirányzata a 2000–2006 közötti időszakra (Berlin)

Millió euró, 1999-es áron, kötelezettségvállalások	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. MEZŐGAZDASÁG	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Közös Agrárpolitika (vidékfejlesztés nélkül)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Vidékfejlesztés és ehhez kapcsolódó intézkedések	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. STRUKTURÁLIS POLITIKA	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturális Alapok	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohéziós Alap	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. BELSŐ POLITIKÁK	5 900	5 950	6 000	6 050	6 100	6 150	6 200
4. KÜLSŐ AKCIÓK	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. ADMINISZTRÁCIÓ	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. TARTALÉKOK	900	900	650	400	400	400	400
Monetáris tartalék	500	500	250	0	0	0	0
Vészhelyzeti segélytartalék	200	200	200	200	200	200	200
Garanciátartalék	200	200	200	200	200	200	200
7. CSATLAKOZÁS ELŐTTI TÁMOGATÁS	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Mezőgazdaság	520	520	520	520	520	520	520
Csatlakozás előtti strukturális támogatás	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (pályázó országok)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS	91 995	93 385	93 805	93 005	91 465	90 795	90 260
ÖSSZES KIFIZETÉS	89 590	91 070	94 130	94 740	91 720	89 910	89 310
Összes kifizetés a 15-ök GNP-jének %-ában	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
A KIBŐVÍTÉSRE SZÁNT ÖSSZEGEK (kifizetések)			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Mezőgazdaság			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Egyéb kiadások			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
AZ ÖSSZES KIFIZETÉS PLAFONJA	89 590	91 070	98 270	101 450	100 610	101 350	103 530
Az összes kifizetés plafonja a 15-ök GNP-jének %-ában	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
Tartalék mozgástér a 15-ök GNP-jének %-ában	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
A saját erőforrások plafonja a 15-ök GNP-jének %-ában	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Forrás: European Council (1999), p. 26.

2. táblázat. Az „EU-21” pénzügyi keretterve a 2000–2006 közötti időszakra (Berlin)

Millió euró, 1999-es áron, kötelezettségvállalások	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. MEZŐGAZDASÁG	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
Közös Agrárpolitika (vidékfejlesztés nélkül)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Vidékfejlesztés és ehhez kapcsolódó intézkedések	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. STRUKTURÁLIS POLITIKA	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturális Alapok	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohéziós Alap	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. BELSŐ POLITIKÁK	5 900	5 950	6 000	6 050	6 100	6 150	6 200
4. KÜLSŐ AKCIÓK	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. ADMINISZTRÁCIÓ	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. TARTALÉKOK	900	900	650	400	400	400	400
Monetáris tartalék	500	500	250	0	0	0	0
Vészhelyzeti segélytartalék	200	200	200	200	200	200	200
Garanciatartalék	200	200	200	200	200	200	200
7. CSATLAKOZÁS ELŐTTI TÁMOGATÁS	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Mezőgazdaság	520	520	520	520	520	520	520
Csatlakozás előtti strukturális támogatás	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (pályázó országok)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
8. KIBŐVÍTÉS			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Mezőgazdaság			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Strukturális politika			3 750	5 830	7 920	10 000	12 080
Belső politikák			730	760	790	820	850
Adminisztráció			370	410	450	450	450
ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS	91 995	93 385	100 255	102 035	103 075	104 995	107 040
ÖSSZES KIFIZETÉS	89 590	91 070	98 270	101 450	100 610	101 350	103 530
Ebből: kibővítés			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Az összes kifizetés plafonja az EU1 GNP-jének %-ában	1,13%	1,12%	1,14%	1,15%	1,11%	1,09%	1,09%
Tartalék mozgástér az EU1 GNP-jének %-ában	0,14%	0,15%	0,13%	0,12%	0,16%	0,18%	0,18%
A saját erőforrások plafonja az EU1 GNP-jének %-ában	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Forrás: European Council (1999), p. 27.

*2000–2001: EU–15, 2002–2006: EU–21.

zelte azt. Ezt a célt szolgálta, hogy világosan elkülönültek egymástól a tizenötökre szánt kiadások, a csatlakozásra váró országok felkészülése és a bővítés pénzügyi keretei: a Berlinben jóváhagyott dokumentum határozottan kizárta az átcsoportosítás lehetőségét e keretek között.

E szerkezet jelentősége akkor vált nyilvánvalóvá, amikor kiderült: a valóságban nem a munkahipotézisként kezelt bővítési forgatókönyv valósul meg. A berlini csúcson elfogadott dokumentum szövegének értelmében a bővítés során ténylegesen felhasználásra kerülő keretek nagysága, illetve rendelkezésre bocsátásának ideje a csatlakozó országok létszámától, összetételétől, illetve csatlakozásuk idejétől függ; e körülmények figyelembevételével a végleges keretekről (a berlini záródokumentumnak a 21-ekre vonatkozó táblázatában foglaltakat is figyelembe véve) a Tanács hozhatja meg a döntést, minősített többséggel.

2.2. 2002 vitái: a 2004–2006-os csomag kialakítása

Konkrét javaslatokra akkortól kezdve nyílt lehetőség, amikor pontosabban lehetett tudni, hány ország, és mikor csatlakozhat az EU-hoz. A 10 országgal történő („nagycsoportos”) 2004-es bővítés 2001 végén, az Európai Tanács laekeni ülésén vált az EU állam- és kormányfői által hivatalosan is támogatott opcióvá. A kép abból a szempontból is egyértelmű lett, hogy megnevezték a 10, a tagságra 2004-ben esélyes országot (az Agenda 2000-rel kapcsolatban már említett hatok mellett Lettország, Litvánia, Málta és Szlovákia tartozott közéjük), miközben jelezték, hogy nem feledkeztek meg Bulgáriáról és Romániáról sem, de az ő csatlakozásuk egy későbbi időpontban képzelhető el.

A bővítés időpontjának és a csatlakozók kilétének (legalábbis valószínű) ismerete alapján meg lehetett – és a csatlakozási tárgyalásoknak a legfontosabb költségvetési kihatású témákhoz való érkezésével meg is kellett – kezdeni új, immár konkrétabb számítások kidolgozását. A feladat alapvetően abban állt, hogy a Berlinben a 2002–2006-os időszakra hat új tagra elfogadott számokat a tíz új tag számára a 2004–2006-os időszakra érvényes költségvetési kerettké alakítsák át.

Az Európai Bizottság a fenti feladat megoldására tette közzé 2002 januárjában a bővítés finanszírozására vonatkozó új javaslatát (3. táblázat). A javaslat a várakozásnak megfelelően a Berlinben elfogadott kereteken nyugodott, mivel egyetlen tagország sem támogatta azok újratárgyalását. A bizottsági „csomag” logikája alapvetően az volt, hogy a 2002 és 2004 közé eredetileg betervezett összegeket kell átvinni a 2004 és 2006 közötti időszakra, arányosan megnövelve az összegeket (amiatt, hogy az Agenda 2000 Berlinben is meghagyott munkahipotéziséhez képest négyel több ország csatlakozik).

A 2002–2006-os időszak egészére összehasonlítva a két forgatókönyvet, egyértelmű, hogy a berlini csomagtervben 2002-ben csatlakozóként figyelembe vett hat ország számára az Európai Bizottság 2002. januári javaslata a korábinál jóval kevesebb támogatási keretet biztosít. Akkor is a későbbi javaslat a kevésbé bőkezű, ha azt a berlini keretterv 2004–2006-os időszakra vonatkozó részével vetjük össze. Ugyanakkor a *tagság első éveire számított támogatásokra* vonatkozóan, tehát a berlini forgatókönyv 2002–2004-es adataiból, illetve a 2002. januári forgatókönyv

2004–2006-os adataiból végzett számításokat összehasonlítva, az utóbbi javaslat jóval bőkezűbb. Márpedig ez az összehasonlítás felel meg a berlini záródokumentumban szereplő azon kitételnek, amely szerint a végleges keretek (a berlini záródokumentumnak a 21-ekre vonatkozó táblázatában foglaltakat is figyelembe véve) a csatlakozó országok létszámának, összetételének, illetve csatlakozásuk idejének függvényében alakítandók ki.

Ez a logika biztosította azt, hogy a berlini kereteken belül a 2004–2006-os időszak mindhárom évében maradt még felhasználható összeg. Az Európai Bizottság 2002. januári javaslata fontos lépés volt a későbbi koppenhágai megállapodás felé abban a tekintetben is, hogy milyen plusz célok finanszírozását tartották szükségesnek és lehetségesnek ebből a „maradványból” (3. táblázat).

3. táblázat A bővítés pénzügyi keretterve, 2004–2006 (millió euró, 1999-es árakon; Európai Bizottság, 2002. január)

Kötelezettségvállalások	2004	2005	2006
Mezőgazdaság	2 048	3 596	3 933
Strukturális politika	7 067	8 150	10 350
Belső politikák	1 176	1 096	1 071
Adminisztráció	503	558	612
Kötelezettségvállalások összesen	10 794	13 400	15 966
Kötelezettségvállalások az 1999-es berlini forgatókönyv szerint	11 610	14 200	16 780
Kifizetések	5 686	10 493	11 840
Kifizetések az 1999-es berlini forgatókönyv szerint	8 890	11 440	14 220
Kompenzáció a költségvetési befizetések terén

Forrás: European Commission (2002), p. 10.

A legjelentősebb javaslat az volt, miszerint a KAP közvetlen támogatásaiból, ha a „normálisnál” kisebb mértékben is, de részesedhetnek az új tagok agrártermelői is (2004-ben a számított „rendes” szint 25, 2005-ben 30, 2006-ban 35%-ával). Ez a változás nagyon komoly előrelépést jelentett Berlinhez képest, az akkor elfogadott kereterv ugyanis egyáltalán nem tartalmazott ilyen kifizetéseket az új tagok termelői számára. E kifizetésekhez – tekintettel arra, hogy utólag folyósítják őket – 2005-től lehet ténylegesen hozzájutni.

Az Európai Bizottság javaslatot tett további, a „maradványból” finanszírozandó intézkedésekre is: a vidékfejlesztési támogatások növelésére és azoknak az új tagok szükségleteihez történő igazítására; források biztosítására egy litvániai és egy szlovákiai atomerőmű bezárására; források biztosítására Ciprus újraegyesítése esetén az észak-ciprusi török közösség szükségleteinek finanszírozására; az intézményfejlesztés átmeneti támogatására. Az Európai Bizottság jelezte, hogy ezen intézkedések után is még jelentős – 2004-ben 816 millió eurót, 2005-ben 800 millió eurót, 2006-ban 814 millió eurót, tehát a három évben összesen 2,43 milliárd eurót – kitevő mozgástér marad, amelynek felhasználásáról később születhet döntés.

A 2002 második felére végső szakaszukba forduló csatlakozási tárgyalások költségvetési vitáihoz az Európai Bizottság előbbi javaslata jelentette a kiindulópontot. A javaslatok kapcsán nemcsak az EU és a tagjelölt országok, hanem az Unió tagállamai között is éles vita bontakozott ki. A tizenötök közötti vita megoldása azért is lényeges volt, mert a tagok közti megállapodás híján az Európai Bizottság javaslata nem fejlődhetett hivatalos ajánlattá a tagjelöltek felé.

A tagországok közti megállapodás végül 2002 októberében, az Európai Tanács brüsszeli ülésén született meg. Ekkorra sikerült – a mezőgazdasági kiadásokra vonatkozó német-francia megállapodásnak a találkozót közvetlenül megelőző létrejöttével, majd a többi tagországgal történt elfogadtatásával – áttörést elérni a legtöbb és legélesebb vitát kiváltó agrárfinanszírozási kérdésekben. Az Európai Tanács brüsszeli ülésének eredményeként az EU soros – dán – elnöksége egy, immár az összes tagország hivatalos támogatását bíró csomagot tehetett le a tárgyalásztalra.

A csomag legfontosabb költségvetési elemei a következőkben foglalhatók össze:

- Az új tagok agrártermelői 2004-re vonatkozóan a közvetlen támogatások „normális” szintjének 25%-át kapnák kézhez; ezt az arányt fokozatosan emelve 2013-ra érnék el a 100%-os szintet.
- A strukturális politika keretében a 10 új tagnak 2004 és 2006 közöttre összesen 23 milliárd eurót ajánlottak fel; ez 2,5 milliárd euróval volt kevesebb az Európai Bizottság 2002. januári javaslatában szereplő összegnél.
- Maximum 3 éven át, egyszeri, egyösszegű költségvetési visszatérítés járhat azon új tagok számára, amelyeknek az EU-val szembeni pénzügyi egyenlege a 2004–2006-os időszakban 2003-hoz képest romlást mutatna.

A helyzet sok szempontból hasonló volt a berlini csomag elfogadása utáni szituációhoz: a csatlakozó országok szempontjából el lehetett volna képzelni jobb eredményt is, ugyanakkor nagyon fontos volt az, hogy végül egyáltalán elkészült a csomag. Tekintettel a csatlakozási tárgyalások tervezett lezárásáig hátralévő idő rövidségére (nem egészen két hónap), a tagjelöltek nem a csomag egészét vették osztú alá, hanem annak egyes elemei – elsősorban a fent kiemelt három témakör – tekintetében próbáltak meg javulást elérni.

Az Európai Tanács koppenhágai ülésén kemény tárgyalássorozat lezárásaként jött létre a költségvetési alku. A tagjelöltekkel szembeni kötelezettségvállalások (4. táblázat) közül kiemelendő, hogy a mezőgazdaság terén eldőlt: az új tagok agrártermelői 2004-re vonatkozóan a KAP közvetlen támogatásai „rendes” szintjének 25%-át, 2005-re vonatkozóan 30%-át, 2006-ra vonatkozóan 35%-át kapják kézhez. Új elem, hogy e támogatások nemzeti forrásból kiegészíthetők legfeljebb még 30%-kal, azaz a gazdák akár a „rendes” szint 55, 60, illetve 65%-ának megfelelő közvetlen támogatásokban részesülhetnek. Fontos, hogy 2004 és 2006 között a vidékfejlesztési támogatások forrásainak átlagosan 20%-a igénybe vehető a nemzeti forrásokból történő kiegészítéshez (a vidékfejlesztési támogatások forrásait 80%-ban az EU, 20%-ban az új tagok nemzeti költségvetése biztosítja). Ezáltal a korábbi javaslathoz képest magasabb támogatási (ezen belül EU-támogatási) szintet, így a tagjelölt országok gazdái számára relatíve jelentősen kedvezőbb versenyhelyzetet sikerült elérni.

A strukturális politika keretében történt kötelezettségvállalás összegét ugyan nem sikerült visszavinni a 2002. januári szintre, viszont az általánosnál kedvezőbb feltételeket sikerült elérni a pénzek hozzáférhetősége (ütemezése) tekintetében. Sikerült továbbá megnyugtató megoldást találni arra, hogy meggátolják az új tagok nettó költségvetési pozíciójának romlását: ideiglenes költségvetési kompenzációra és likviditást javító készpénzkifizetésre is áll keret az új tagok rendelkezésére (5. táblázat).

4. táblázat. Pénzügyi kötelezettségvállalás a tagjelöltekkel szemben (millió euró, 1999-es áron; Koppenhága)

	2004	2005	2006
Mezőgazdaság	1897	3747	4147
Ebből: Közös Agrárpolitika	327	2032	2322
Vidékfejlesztés	1570	1715	1825
Strukturális politika	6095	6940	8812
Ebből: Strukturális Alapok	3478	4788	5990
Kohéziós Alap	2617	2152	2822
Belső politikák és egyéb átmeneti kiadások	1421	1376	1351
Ebből: Jelenlegi politikák	882	917	952
Nukleáris biztonsági intézkedések	125	125	125
Átmeneti intézményépítési kiadások	200	120	60
Átmeneti schengeni intézkedések	286	286	286
Adminisztráció	503	558	612
KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁS ÖSSZESEN	9952	12657	14958

Forrás: European Council (2002b), p.11.

5. táblázat. Likviditást elősegítő készpénzkifizetés és átmeneti költségvetési kompenzáció az új tagoknak (millió euró, 1999-es áron; Koppenhága)

	2004	2005	2006
Likviditást javító készpénzkifizetés	998	650	550
Ideiglenes költségvetési kompenzáció	262	479	346

Forrás: European Council (2002b), p.12.

A csatlakozási tárgyalások végjátékában, az Európai Tanács koppenhágai csúcsértekezletén igen gyorsan pörögtek az események. Mivel a 2004–2006-os időszak addig függőben lévő költségvetési kérdései ekkor dőltek el, különösen tanulságos lehet az, ahogyan a csúcstalálkozó kezdetén több kérdésben látványos egységfrontot alkotó tagjelölteket a dán elnökség „szálamitaktikája” gyakorlatilag órák alatt leválasztotta egymásról. Koppenhágában, éles helyzetben egyfelől világosan kirajzolódtak az együttműködés korlátai, másfelől újból nyilvánvalóvá vált annak fontossága, hogy a jövőben – kiemelten a 2007–2013-as közös költségvetésre vonatkozóan – az új ta-

gok jobban tudják egyeztetni álláspontjaikat és képviselni ténylegesen meglévő közös érdekeiket.

2. A 2007–2013-as időszakra vonatkozó bizottsági javaslat és az új tagok reakciói

Az Európai Bizottság 2004. február 10-én hozta nyilvánosságra a 2007–2013 közötti közös költségvetés keretszámaira és szerkezetére vonatkozó átfogó javaslatait [European Commission (2004a)]. E javaslatok az EU jelenlegi helyzetéből és stratégiai célkitűzéseiből indulnak ki, s ennek alapján vázolják fel a közös költségvetés időtávját, nagyságát és szerkezetét. A dokumentum legérdekesebb pontjait Szemlér (2004) összefoglalója alapján mutatjuk be, az új tagok reakciójának bemutatásánál pedig Bakács–Wisniewski (2004), Bakács–Novák–Túry (2004), valamint Inotai (2004) anyagaira támaszkodunk.

2.1. A Bizottság javaslata

Az *időtávot* illetően az Európai Bizottság 2013-ig a hétéves költségvetési időszak megtartását, attól kezdve viszont az ötéves költségvetési időszakokra való áttérést javasolta. A javaslat háttérében az áll, hogy így a 2013-ig tartó időszak végére kifut a 2002-ben a mezőgazdasági kiadásokról megkötött uniós alku (és nem nyúlik át a következő időszakba), azt követően viszont az ötéves időszakok jobban igazodhatnak az EU politikai ciklusaihoz, s biztonságosabb tervezést tesznek lehetővé.

A költségvetés összegére vonatkozóan az Európai Bizottság a jelenlegi plafon (az EU bruttó nemzeti jövedelmének – GNI – 1,24%-a) megtartását javasolta, ugyanakkor a jelenleginél nagyobb mértékben kihasználná ezt a mozgásteret: míg a 2004-es költségvetés kifizetéseire beállított összeg a GNI 0,98%-át teszi ki, addig a 2007–2013-as évek átlaga 1,14%. Az Európai Bizottság úgy érvel – szemben azzal a hat tagországgal (Ausztria, Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország és Svédország), amely már tavaly decemberben jelezte, hogy a közös költségvetés kiadásait a GNI 1%-ában kívánja maximálni –, hogy kevesebb pénzből a kívánt eredmények nem elérhetők. A források szűkössége – a tagországok korlátozott hozzájárulási hajlandósága – miatt fontos, hogy a tervezett forrásokat a legfontosabb célokhoz rendeljék hozzá. Az Európai Bizottság ennek érdekében jelentős szerkezeti változtatásokat javasol a közös költségvetés kiadási oldalán. E változtatásokat jól érzékelteti (különösen az 1. és a 2. táblázat szerkezetével összevetve) a 2007–2013-as időszakra javasolt pénzügyi keretterv, amelyet a 6. táblázatban mutatunk be.

A javasolt *kiadási tételek* tartalma röviden a következőkben foglalható össze:

1. *Fenntartható fejlődés.* A tétel két alkotórésze: a Lisszabonban megfogalmazott célkitűzések teljesítéséhez szükséges lépések (versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért), illetve a kohéziót célzó erőfeszítések (kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért).

2. *A természeti erőforrások megóvása és az azokkal való gazdálkodás.* Mezőgazdaság, halászat, környezetvédelem. Érdekes és fontos kiemelni, hogy a javaslat szerint a mezőgazdaság – a közös költségvetés mindmáig legnagyobb kiadási tétele – megszűnne önálló kiadási tételként szerepelni, s súlya is jelentősen csökkenne.
3. *Európai állampolgárság.* A szabadság, a biztonság és a jog térsége: az európai állampolgárságnak több tartalmat kell adni, az EU külső határainak hatékony ellenőrzése, az európai állampolgárok biztonsága, a bevándorlás kezelése, az igazságszolgáltatás megfelelő működése, az alapvető javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás biztosítása, az európai kultúra és sokszínűség erősítése.
4. *Az EU mint globális partner.* Részterületek: az EU és szomszédaival kapcsolatos politikája, az EU mint partner a fenntartható fejlődésben, az EU mint világpolitikai tényező, az EU által alkalmazandó *policy mix*.
5. *Adminisztráció.* Az uniós intézmények működésének finanszírozása (a 6. táblázat-hoz tartozó magyarázatokban jelzett kivételekkel).

Az Európai Bizottságnak a közös költségvetés *bevételi oldalára* vonatkozó javaslataiban két elem kap különös hangsúlyt. Az egyik az EU-adó bevezetésének már korábban is többször felmerült gondolata. A javaslat szerint az EU-adó lehetne a társaságok jövedelmére kivetett adó, az áfa meghatározott hányada, vagy energiaadó. A másik fontos elem az, hogy a túlzott nettó befizetői pozíció elkerülésére a jelenlegi ad hoc megoldások (az Egyesült Királyság kedvezménye, de mellette az e kedvezmény finanszírozásából kedvezményben részesülő országoknak tett engedmények) helyett egy általános visszatérítési rendszert kellene bevezetni. Eszerint amennyiben egy tagország befizetései elérnék GDP-je meghatározott hányadát, jogosult lenne a (szintén általánosan érvényes szabályok által meghatározott mértékű) költségvetési visszatérítésre.

Az EU-hoz májusban csatlakozott közép- és kelet-európai országok számára az Európai Bizottság javaslata jóval többet tartogathat, mint a szűkösebb költségvetést szorgalmazó hatok elképzelései. Ez kitűnik ezen országok képviselőinek első reakcióiból is. A következőkben – a jelen kutatás keretében frissen elkészült országtanulmányok eredményeit is felhasználva – e reakciókat foglaljuk össze az Európai Bizottság javaslatának legfontosabb pontjai szerint csoportosítva.

2.2. Az új tagok reakciói

A *kiadások szerkezete* tekintetében az új tagországoknak nem volt különösebb kifogásuk az Európai Bizottság javaslataival szemben; a reakciók – ahol voltak – egyetértést fejeztek ki. Az új tagok tehát egyetértének az Európai Bizottság azon álláspontjával, miszerint a kiadási oldal tételei meg kell, hogy feleljenek a közösségi politikák súlypontjainak, beleértve ebbe a kibővült EU szükségleteit.

A *közös költségvetésben megjelenő prioritások* megítélése – ami tulajdonképpen az előző szempont részletesebb vizsgálatát jelenti – tekintetében már érzékelhetők hangsúlykülönbségek az új tagok között. Csehország számára a legfontosabb az, hogy a regionális politika kiemelt szerepet kapjon. Lengyelország és Szlovákia a kohéziónak,

6. táblázat. Az Európai Bizottság javaslata: a 2007–2013-as pénzügyi keretterv áttekintése (millió euró, 2004-es árakon)

Kötelezettségvállalások	2006 (a)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Fennttartható növekedés	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért (b)	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Természeti erőforrások megővése és az azokkal való gazdálkodás	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
ebből: Mezőgazdaság – piaci kiadások és közvetlen kifizetések	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Európai állampolgárság, szabadság, biztonság, jog	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. Az EU mint globális partner (c)	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Adminisztráció (d)	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Kompenzáció	1 041							
Összes kötelezettségvállalás	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Összes kifizetés (b)(c)	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Kifizetések a GNI százalékában	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,14%
Fennmaradó jótékler a GNI százalékában	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
A saját források plafonja a GNI százalékában	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

(a) A 2006-os kiadások a könnyebb összehasonlíthatóság kedvéért a javasolt új struktúra szerint kerültek lebontásra.

(b) 2006-tól tartalmazza a Szolidaritási Alap (2004-ben folyó áron 1 milliárd euró) kiadásait, a megfelelő kifizetések azonban csak 2007-től szerepelnek.

(c) Az Európai Fejlesztési Alapot a javaslat szerint 2008-tól integrálnak a költségvetésbe. A 2006-os és 2007-es kötelezettségvállalások csak összehasonlítási céllal szerepelnek itt. A 2008 előtti kötelezettségvállalásokból következő kifizetések nem szerepelnek.

(d) Tartalmazza az EU intézményeinek kiadásait, kivéve a Bizottságra, a nyugdíjakra, valamint az EU-iskolákra fordított tételüket. A Bizottság adminisztrációs kiadásai az első négy kiadási tételbe integráltnak szerepelnek.

azon belül is az új tagok felzárkóztatásának szeretne prioritást biztosítani. Magyarország ugyancsak kiemelt prioritásként kezeli a kohézió kérdését, emellett a vidékfejlesztési támogatás forrásainak növekedését szorgalmazza. A magyar álláspont fontos eleme, hogy a jelentkező új igények kielégítése ne történjen a már létező közösségi politikák terhére. Észtország és Litvánia – némileg szemben a magyar állásponttal – bírálja a kohéziós célkitűzés két alpontra bontását, s a hangsúlyt a lisszaboni folyamat gyorsítására, a modernizációra kívánja helyezni (Lettország véleménye a bizottsági javaslatról nem ismert számunkra). Szlovénia prioritásként jelölte meg az Unió külső határainak védelmét.

A *költségvetés mérete* tekintetében az új tagok túlnyomó többsége üdvözölte az Európai Bizottság javaslatát, amely a jelenleginél nagyobb méretű költségvetést tervez (igaz, nem a plafon megemelésével, hanem a plafon alatt rendelkezésre álló lehetőségek nagyobb mértékű kihasználásával). Az új tagok közül egyedül Szlovénia jelezte, hogy az Európai Bizottság javaslatával szemben inkább a nettó befizetők javaslatával, tehát egy viszonylag kisebb méretű költségvetéssel ért egyet.

Az *adóalapú saját forrás* bevezetésének kérdésében megoszlanak a vélemények. Magyarország és Szlovénia egyelőre nem foglalt állást a kérdésben. Szlovákia, Észtország és Litvánia nem támogatja a felvetést, s Lengyelország sem tartja azt időszerűnek. Csehország részéről a javaslatra annyi reakció érkezett, hogy a saját források rendszerét egyszerűsíteni kell.

Az *általános visszatérítési mechanizmus* bevezetését egyik új tagország sem támogatja (Lettország, Litvánia és Szlovénia véleménye nem ismert, a többi új tagország határozottan ellenzi egy ilyen rendszer bevezetését). Magyarország álláspontja külön hangsúlyozza azt, hogy a visszatérítés bármilyen formáját (tehát nem csak a jelenleg érvényesülő, vagy az Európai Bizottság által idén februárban javasolt rendszert) elutasítja.

A *középtávú költségvetési keret*terv időtartama kérdésében Csehország részéről nem tarják időszerűnek a 2013 utáni időszakokra vonatkozó döntést; a vélemény azt sejteti, hogy 2013-ig Csehország részéről nem merül fel kifogás a hétéves időszakokkal kapcsolatban. Észtország a hétéves időszak megtartása mellett foglalt állást, de nem zárkózott el mereven az ötéves időszak lehetőségétől sem. Lengyelország és Szlovákia szintén a hétéves időszakot részesíti előnyben, s Litvánia is a jelenlegi rendszer fenntartását pártolja. Magyarország és Szlovénia viszont egyetért az Európai Bizottság azon elképzelésével, hogy 2013-tól ötévesek legyenek a középtávú költségvetési időszakok.

3. A közös költségvetésre kiható egyéb fejlemények

A közvetlenül az Európai Bizottság 2004. februári javaslatához kapcsolódó reakciók mellett természetesen további tényezők is befolyásolják a közös költségvetés alakulását, és ennek megfelelően az új tagok reakcióját. E tényezők elsősorban a közös költségvetés két legnagyobb tételével, a mezőgazdasági kiadásokkal, illetve a strukturális és kohéziós politikával kapcsolatosak. Noha az Európai Bizottságnak a költségvetés kezeire vonatkozó javaslata e két terület finanszírozására vonatkozóan is tartalmazza az

elképzeléseket, azok megvalósulása szempontjából egyéb dokumentumok, illetve megállapodások is fontos információkat tartalmaznak. Az új tagoknak a költségvetésről alkotott véleménye szempontjából meghatározó lehet a két legnagyobb kiadási tétel tartalmának alakulása, ezért e pontban ezzel a kérdéssel foglalkozunk.

3.1. Mezőgazdaság

A KAP területén az új tagok támogatását három tényező határozza meg a 2013-ig terjedő időszakban. Időrendi sorrendben ezek a következők:

- A tizenötök között 2002 októberében létrejött agráralku, aminek értelmében – a piaci támogatások és a közvetlen kifizetések felső határa 2013-ig nominálértéken évi 1%-kal növekedhet (ez gyakorlatilag reálértéken történő befagyasztást jelent) – körvonalazódtak a KAP 2013-ig terjedő közös költségvetési pénzügyi keretei.
- A csatlakozási tárgyalások során elért agrármegállapodás, amelynek értelmében az új tagok fokozatosan közelítik meg a közvetlen kifizetések uniós szintjét, s az uniós támogatásokból 2013-ra (nemzeti kiegészítéssel legkorábban 2010-re) érhetik el a 100%-os szintet.
- A KAP 2003 júniusában elfogadott legújabb átfogó reformja.

A fenti tényezők közül az utolsó az, amely már a csatlakozási tárgyalások lezárását követően módosította a KAP kilátásait, ennél fogva az új tagok helyzetét. Elsősorban a következő tényezőket kell e szempontból kiemelniük:

- A közvetlen támogatások (igaz, nem teljes) leválasztása a termelésről. A lépés nyomán nem a termésátlag, hanem alapvetően a terület nagysága határozza meg a támogatás nagyságát (2005-től vagy 2007-től). E változás eredményeként az alacsonyabb termésátlagokat produkáló gazdaságok/országok a jelenleg érvényben lévő szabályozáshoz képest jobban járhatnak, míg a magasabb termésátlagokból jelenleg származó közvetlen támogatási előny jórészt eltűnik. Ennek megfelelően az intézkedés eltérően érinti az új tagokat.
- A közvetlen jövedelemtámogatás fokozatos csökkentése azon gazdaságok esetében, amelyek évi 5000 eurónál több támogatásban részesülnek (az így felszabaduló összeg a tagállamnál marad, és vidékfejlesztési célokra fordítható). Az új tagok esetében kérdés, hogy mikor és hogyan mehet végbe ez a csökkentés, hiszen a csatlakozási tárgyalások során a KAP közvetlen támogatásaiból való részesedésükről 2013-ig megállapodtak. A mezőgazdasági szektor szerkezetének különbségei miatt ezen intézkedés hatása is jelentős eltéréseket fog mutatni az egyes országokban.
- A reformban külön hangsúlyt kapott a vidékfejlesztés jelentőségének növelése. Az új tagok szempontjából ez a lépés mindenképpen üdvözlendő, hiszen így lehetőség nyílik alternatív fejlődési utak megnyitására a mezőgazdaság által dominált vidéki térségekben. Ennek tükrében az előző bekezdésben említett átcsoportosítás összehatása pozitív lehet, ugyanakkor saját (többlet)források bevonását igényli. Fontos kiemelni, hogy a vidékfejlesztési támogatásokat a 2002. októberi brüsszeli megállapodás nem fagyasztotta be, tehát a lehetőség növelésükre valóban fennáll.
- A támogatások élelmiszerbiztonsági, állat- és növény-egészségügyi, illetve állattjárási szabályokhoz kötése. Az új tagországokban ez tovább erősíti az ilyen irányú be-

ruházások szükségességét; ezen beruházások elmaradása esetén a támogatások egy részének kiesésével kell számolni.

- Új támogatási formák bevezetése a minőségösztönzéshez, illetve környezetvédelmi normák bevezetéséhez kötve. Hasonlóan az előző bekezdésben leírtakhoz, e támogatások elnyerése nyilvánvalóan beruházásokat igényel majd; az új tagok számára e szempontból fontos kérdés lehet, hogyan tudják beilleszteni és végrehajtani ilyen irányú fejlesztéseiket az EU által támogatott programokba.

3.2. Strukturális és kohéziós politika

A strukturális és kohéziós politika jövőbeni fő irányával kapcsolatban alapvető fontosságú dokumentum az Európai Bizottság által 2004. február 18-án megjelentetett harmadik jelentés a gazdasági és szociális kohézióról [European Commission (2004b)]. A dokumentum számos tekintetben a nyolc nappal korábbi költségvetési javaslat által a kohéziós célkitűzésre vonatkozóan megfogalmazottakat részletezi, így lehetőséget ad annak felmérésére, hogyan érinthetik a tervezett prioritások az új tagok költségvetési helyzetét.

A költségvetési javaslat kapcsán több új tagországban is voltak olyan félelmek, hogy a fenntartható növekedés tételében megjelenő új prioritás – ami gyakorlatilag a lisszaboni folyamat közös költségvetési eszközökkel történő megtámogatását jelenti – egyrészt esetleg nem terjed ki az új tagokra, másrészt pedig a felzárkóztatástól vonhat el forrásokat. A harmadik kohéziós jelentés az új tagok számára megnyugtató módon tisztázta ezeket a kérdéseket.

Az Európai Bizottság elképzelései szerint a fenntartható növekedés támogatására szánt források 78%-a szolgálná a felzárkóztatási célokat (kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért), 18%-a kötődne a lisszaboni folyamat célkitűzéseinek támogatásához (versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért), míg a források fennmaradó 4%-a a területi együttműködés céljait finanszírozná.

A fenti elosztás mindenképpen megnyugtató az EU-átlagnál jóval fejletlenebb új tagok többsége számára. Ugyanakkor e ponton nem árt emlékeztetni arra a szlovén álláspontra, amely egy viszonylag kisebb költségvetést támogatna. Az álláspont nyilvánvalóan összefüggésben van azzal, hogy Szlovénia már középtávon sem fog az EU legkevésbé fejlett területei közé tartozni, így nem feltétlenül érdekelt a felzárkóztatási támogatásoknak a legfejletlenebb területekre történő nagyfokú koncentrációjában.

E kérdéskör kapcsán természetesen nemcsak szlovén érdekeltségről beszélhetünk. A 2007-tel kezdődő programozási időszakban például a közép-magyarországi régió is az EU-átlag 75%-a fölé kerül a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP tekintetében. Ennélfogva nagyon is fontos számunkra, hogyan alakulnak a legfejletlenebbek köréből kikerülő területek támogatásai (a kérdés a közép-magyarországi régió esetleges változásaitól függetlenül fontos számunkra; az esetleges változások természetesen hatással vannak a támogatások nagyságára és területi megoszlására, az azonban a reálisan elképzelhető forgatókönyveket számba véve biztos, hogy legalábbis Budapest kikerül a leginkább támogatott területek köréből). A har-

madik kohéziós jelentés – a jelenlegi időszak gyakorlatához hasonló módon – jelentős összegű, és csak fokozatosan csökkenő átmeneti támogatásokat helyez kilátásba e területek számára.

E területek szempontjából különösen jó hír lehet, hogy a lisszaboni célkitűzések megvalósításának támogatása nem korlátozódik a tizenötökre, hanem kiterjed a kibővült Európai Unió egészére. Noha e célkitűzések előtérbe helyezését az új tagok közül egyelőre csak Észtország és Litvánia szorgalmazta kifejezetten, a támogatásból való részesedést minden új tag üdvözölte.

Poszítívum az új tagok számára, hogy a harmadik kohéziós jelentés esetükben növelni javasolja a Kohéziós Alapból származó támogatások arányát: a javaslat szerint ezek tennék ki az összes támogatás egyharmadát. A javaslat – az egyszerűbb felhasználási szabályok, illetve a szükséges társfinanszírozásnak a Strukturális Alapok esetében szokásosnál jelentősen kisebb mértéke miatt – komoly kedvezmény lehet az új tagországoknak. Az Európai Bizottság úgy fogalmaz, hogy ezt a 2004 és a 2006 között megkezdett erőfeszítések eredményeinek megszilárdítása érdekében tartja szükségesnek; az egyes országokban tapasztalható arányok ugyanakkor figyelembe vennék az eltérő szükségleteket.

Fontos eleme a javaslatnak, hogy a régiók mellett a tagországokat is a fejlesztés célpontjaiként jelöli meg. Különösen a versenyképesség javítását (a lisszaboni folyamat előre vitelét) célzó célkitűzés esetében fogalmazódik meg egyértelműen, hogy az Európai Bizottság egyaránt számít regionális és nemzeti programokra. Az új tagok szemszögéből nézve ez a tendencia összecseng a Kohéziós Alap megnövelt arányával. Tekintettel a regionális intézményrendszer viszonylagos fejletlenségére az új tagok többségében, ez a megközelítés mindenképpen kedvező lehet számukra.

4. Következtetések

Az EU közös költségvetésével kapcsolatban a 2004-ben belépett új tagok érdekei számos területen egybeesnek, eltérést csak néhány kérdésben tapasztalhatunk. A sikeres érdekérvényesítéshez alapvetően szükségesek a következők:

- A hosszú távú, stratégiai érdekek átgondolása minden új tagország részéről. Fontos, hogy ne önmagában minél több támogatás megszerzését tekintsék az országok stratégiai célnak: a támogatások csupán eszközt (igaz, nagyon fontos eszközt) jelentenek. A térség egészére nézve stratégiai célkitűzés lehet a felzárkózás az EU átlagos fejlettségi szintjéhez; ezen általános cél érdekében a helyi adottságtól függően az egyes országokban más-más stratégiai cél(ok) kerülhet(nek) előtérbe.
- A stratégiai célok kialakításánál fontos gondolni arra, hogy az új tagok közös fellépése várhatóan több esélyt ad a sikerre, mint az egyenként történő próbálkozás. Ezzel kapcsolatban igen tanulságos lehet a csatlakozási tárgyalások (e téren inkább negatív) tapasztalatainak átgondolása, illetve a jelenlegi költségvetési időszak számainak kialakítását célzó vita ismerete. A 2004-ben csatlakozott országoknak van anynyi közös érdekük a költségvetéssel kapcsolatban, hogy megérje közös fellépésben gondolkodni.

- A közös fellépés célja lehet például egy olyan fejlesztési célkitűzés elfogadtatása, amelynek keretében speciálisan az új csatlakozók problémáira lehetne koncentrálni. Kézenfekvő lehetőség az infrastruktúra fejlesztése, ahol az egyes országok tervei- nek összehangolása nagyban javíthatja a pályázatok esélyét (a transzeurópai hálózato- k esetében ez az összehangolás amúgy is követelmény, de érdemes lehet ezt más fejlesztések esetében is megtenni). Fontos megjegyezni, hogy az Európai Bizottság ál- tal 2004 februárjában nyilvánosságra hozott két dokumentum tulajdonképpen elébe megy az ilyen típusú igényeknek, még ha ezt természetesen konkrétan nem is mondja ki; a javasolt források alkalmasak lehetnek nagyszabású fejlesztések végrehajtására.
- Az új tagországoknak nem csak egymás közt kell partnereket keresniük, de végig kell gondolniuk, hogy milyen kérdésekben melyik régi tagországgal/tagországokkal vannak közös érdekeik. Természetesen sok kis különböző koalíció elképzelhető (egy- részt az új tagoknak számos kérdésben egymástól eltérő érdekeik lehetnek, másrészt pedig – a régi tagok érdekeinek sokszínűségéből adódóan – az egyes kérdéskörök- ben más és más alkalmi szövetségek létrejötte lehet kézenfekvő. A feladat itt is az, hogy a hangsúlyt a valóban jelentős kérdésekben létrehozott koalíciókra helyezzzük.
- Az érdekek megfelelő képviselése a sikeres uniós tagság alapvető feltétele. Ez azon- ban magában foglalja a hosszú távú gondolkodást, aminek része – összefüggésben az előző bekezdés utolsó gondolatával is – az, hogy ne nyissunk a feltétlenül szükségesnél több frontot a vitákban. A közös költségvetés kohézióra fordítandó kiadásaival kapcsola- tban például jelenleg elsődleges érdekünk az, hogy a felzárkóztatási célra minél nagyob- b összeg álljon rendelkezésre. Ez az érdekünk közös a Strukturális Alapok eddigi legnagyobb hasznélvezőivel, és ellentétes a közös költségvetés nettó befizetőinek ér- dekeivel. A nettó befizetőkkel az érdekütközés e kérdésben nem elkerülhető, ugyanako- r a keretösszeg meghatározásáig célszerű kerülni a vitát a keret elosztásáról a jelen- legi hasznélvezőkkel. Amennyiben ugyanis e viták túl korán megkezdődnek, az ront- hatja a minél magasabb keretösszeg megszerzésének esélyét. Természetesen nem ar- ról van szó, hogy az elosztás kérdései ne lennének fontosak, e tárgykörben azonban akkor célszerű egyeztetéseket és vitákat kezdeni, amikor a közös érdek – a magasabb keretösszeg – érdekében történő együttes fellépés már lezárult.
- A 2007 és 2013 között rendelkezésre álló közös költségvetési forrásokról folyó vi- tában nagyon komolyan befolyásolhatja az új tagok esélyeit saját teljesítményük, azaz a 2004 és 2006 között rendelkezésre álló források sikeres vagy éppen kevésbé si- keres felhasználása. Mivel 2007 és 2013 között az eddigi javaslatok alapján a 2004 és 2006 közötti összeg többszöröse állhat rendelkezésre, az első évek esetleges ko- molyabb zökkenői komoly érvet jelenthetnek a keretek szűkítését szorgalmazó or- szágok számára pozíciójuk mellett. A sikeres felhasználás e szempont mellett azért is fontos, mert a többszörösre növekvő támogatási keretek hatékony felhasználása csak bejáratott, olajozottan működő intézményrendszerrel lesz lehetséges.

Záró megjegyzésként fontos hangsúlyozni, hogy a 2004 februárjában publikált ja- vaslatok azt támasztják alá, hogy az Európai Bizottság a keleti bővítés hosszú távú si- kerét a régebbi tagországok nagy részénél jóval inkább a szívében viseli. A javasolt költ- ségvetési keretek komoly felzárkózási esélyt jelenthetnek a 2004-ben belépett orszá- gok számára (megjegyzendő, hogy még akkor is igen jelentős forrásokról van szó, ha

a tagországok végül az Európai Bizottság javaslatainál szerényebb keretszámokban állapodnak meg). A javaslatok nyomán kialakult helyzetben összehangolt fellépéssel és érveléssel, emellett a fogadókészség bizonyításával lehet a legtöbbet tenni a minél bőségesebb támogatási keretek érdekében.

Irodalom

- Bakács András–Novák Tamás–Túry Gábor (2004): Csehország, Szlovákia és Szlovénia álláspontja az Európai Unió 2007–2013-as időszakra vonatkozó költségvetésével kapcsolatban, Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Budapest, kézirat.
- Bakács András–Wisniewski Anna (2004): Lengyelország álláspontja az Európai Unió 2007–2013 időszakra vonatkozó költségvetéséről, Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Budapest, kézirat.
- European Commission (1997): Agenda 2000. For a stronger and wider Union (Agenda 2000. Egy erősebb és szélesebb Unióért), EU Bulletin, Annex 5/97.
- European Commission (2002): Communication from the Commission: Information Note: Common Financial Framework 2004–2006 for the Accession Negotiations (Bizottsági közlemény: Tájékoztató jegyzék: Közös pénzügyi keretek 2004–2006-ra a csatlakozási tárgyalásokhoz), Brussels, 30 January 2002.
- European Commission (2004a): Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our common Future – Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013 (Bizottsági közlemény a Tanács és az Európai Parlament részére: Közös jövőnk építése – A kibővült Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei, 2007–2013), Brussels, 10 February 2004.
- European Commission (2004b): Third Report on Economic and Social Cohesion (Harmadik jelentés a gazdasági és társadalmi kohézióról), Brussels, 18 February 2004.
- European Council (1999): Presidency Conclusions (Az elnökség következtetései), Berlin, 24 and 25 March 1999.
- European Council (2002a): Presidency Conclusions (Az elnökség következtetései), Brussels, 24 and 25 October 2002.
- European Council (2002b): Presidency Conclusions (Az elnökség következtetései), Copenhagen, 12 and 13 December 2002.
- Inotai András (2004): Magyarország álláspontja az Európai Unió 2007–2013 időszakra vonatkozó költségvetésével kapcsolatban, Integrációs és Fejlesztéspolitikai Munkacsoport, Budapest, kézirat.
- Szemlér Tamás (2003): Berlintől Koppenhágáig – az EU bővítésének költségvetési keretei, in: Európa 2002, 2003. március, pp. 71–78.
- Szemlér Tamás (2004): Az Európai Bizottság javaslatai a 2007–2013 közötti új középtávú költségvetési kerettervről. Jelentős változtatási tervek – ösztűz alatt és előtt, Vélemények, Kommentárok, Információk No. 73, 2004. február 12.