



EU-büdzsés 2013 után

Somai Miklós

Az Európai Bizottság 2011. június 29-én, a magyar elnökség utolsó napját megelőző éjszakán hozta nyilvánosságra a 2014–2020-es időszakra vonatkozó ún. többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos javaslatait. A dokumentumot talán nem véletlenül időzítették a nyári szabadságolások kezdetére, mivel az unió közös költségvetésének jövőjéről hagyományosan éles viták szoktak kialakulni – és a bizottság talán azt remélte, hogy nem kell azonnal védekeznie –, az éles kritikák azonban szinte már az anyag megjelenésének pillanatától kezdve megfogalmazódtak.

Józan mérlegeléssel tekintve a kérdést nem is történhetett másképpen: az EU különböző intézményei, a 27 tagország, valamint a számtalan egyéb érdekképviselő, tudományos közösség és civil szervezet mind-mind más jellegű költségvetésben érdekelt. Van, aki szeretné megtartani a jelenlegi szerkezetet, és sok-sok költségvetési pénzt szerezni az olyan hagyományos politikákból, mint a közös agrárpolitika (KAP) vagy a kohéziós politika. Van, aki az új (globális) kihívásoknak megfelelően reformálná meg a költségek, melynek során előtérbe kerülne a klímaváltozással és a versenyképességgel kapcsolatos feladatok. Van, aki növelné a közös költségvetés forrásait, és van, aki reálértékben is szűkítené azt. A bizottság javaslataival megkísérelte a lehetetlent, azaz hogy mindezt összeegyeztesse. Érdekes módon, látszólag sikerült is egy, a különböző érdekek közötti viszonylagos egyensúlyt tükröző dokumentumot tető alá hoznia, azt remélve, hogy majd mindenki elégedett lesz. Könnyen lehet azonban, hogy senki sem lesz elégedett, és a rendkívül

nehezen átlátható, hatásaiban kiszámíthatatlan dokumentummal kudarcot vall. Itt a bizottsági ajánlásokat három szempontból elemezzük, ahogyan a kritikák is három területre koncentrálnak: a költségvetés méretét, a forrásoldalt és a kiadások szerkezetét vesszük górcső alá.

A többéves pénzügyi keret (angolul Multiannual Financial Framework, a továbbiakban MFF) méretével kapcsolatban néhány nagy nettó befizető tagország (köztük Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság) még 2010 decemberében szintet vallott: közös levélben kérték az Európai Bizottság elnökét, hogy a kötelezettségvállalások éves plafonja még az infláció mértékével se nőjön. Vagyis csak olyan költségvetést tartanak elfogadhatónak, amely reálértékben a jelenlegi MFF-nél kevesebbet költ. Az Európai Parlament ellenben 2011. májusi állásfoglalásában – az Európa 2020 stratégia szellemében – legalább ötszázalékos növekedést tartott kívánatosnak. Mit ajánl a bizottság? A javaslatot háromféleképpen lehet interpretálni:

- (i) a költségvetés hajszálpontosan szinten marad, amennyiben mind a kötelezettségvállalási, mind pedig a kifizetési előirányzatok a közösségi GNI-nak ugyanúgy 1,05 illetve 1,00 százalékkára rúgnak, mint a 2007–13-as MFF-ben;
- (ii) a kiadások reálértékben öt százalékkal – a kötelezettségek 975,77-ről 1025 milliárd euróra, a kifizetések 925,5-ről 971,52 milliárd euróra – nőnek;
- (iii) a közös költségek több mint öt százalékkal nő, amennyiben bizonyos tételek – a nehe-

zen tervezhető kiadásokkal járó ITER (kísérleti termonukleáris fúziós reaktor) és GMES (űrkutatói együttműködés), egy újonnan felállítandó, agrárválságság esetén működésbe lépő tartalékalappal együtt – az MFF-en kívülre kerültek; bizonyos tételek – sürgősségi segélyre képzett tartalék, szolidaritási alap, rugalmassági eszköz, globalizációs kiigazítási alap (együttesen a közös GNI 0,016%-a), valamint a volt gyarmatokat segítő Európai Fejlesztési Alap (0,031%) – eddig is az általános költségvetésen kívüli forrásokra támaszkodtak; az újonnan kikerülő tételek, bár alig érik el közösségi GNI 0,0124 százalékát, ez a kis változtatás most mégis általános vihart keltett a túlköltekezést elítélő táborban, mert ott úgy számolnak, hogy a kötelezettségvállalások és az MFF-en kívüli tételek együttesen a közösségi GNI 1,1 százalékára rúgnak, ami számukra elfogadhatatlan.

Brüsszel persze igyekszik megnyugtani a kedélyeket. Nem is olyan nagy a növekmény, ha megnézzük, hogyan változik a költségvetés bevételi oldala. A pénzügyi tranzakciókra kivetendő új adóból, valamint a modernizált, átláthatóvá tett áfaalapú forrásból származó bevételek együttesen akár meg is duplázhatnák a saját források jelenlegi mintegy 22-23 százalékos arányát. Vagyis nem az egyes kormányok terhei nőnének, hanem a polgárokéi. Ez az érvelés azonban több sebből vérzik.

* Először is, azt mondani, hogy az új forrásokat közvetlenül a polgároktól szednék be, porhintés. Az adókat technikailag a kormányzati szervek gyűjtenék be, és az a pénz, amit tovább kellene adniuk Brüsszelnek, nyilvánvalóan nem lenne felhasználható az adott országban. Nem beszélve arról, hogy a *no taxation without representation* elve alapján egy sor ország eleve elveti Brüsszel adókiivetési jogát.

* Másodszor, a pénzügyi tranzakció megadóztatása, bár igen népszerű lépés lenne, veszélybe sodorhatná az európai pénzügyi központokat (elsősorban is a londoni Cityt), mivel, ha a világ többi országa nem vezet be hasonló adót, a befektetések könnyen az EU-n kívüli központokba vándorolhatnak. A

brit kormány mindenesetre azonnal irreálisnak minősítette az elképzelést.

* Végül, bár technikailag igen egyszerű az EU-szinten egységes rátájú áfa kivétele, illetve beszedése, a lépés egyáltalán nem volna népszerű, mert mindenki az EU-val kapcsolatos többletterneket érzékelné.

A költségvetés bevételi oldalát érintő tervekhez tartozik még, hogy a bizottság a korrekciós mechanizmus jelenlegi jellegét megváltoztatná: ahelyett, hogy csupán egyetlen tagország (jelesül az Egyesült Királyság) túlzott nettó befizetési pozícióját orvosolná, egy a túlfizetéssel arányos átalányt vezetnének be, melynek érvénye minden tagországra kiterjedne. A bizottsági elképzelés megvalósulására azonban vajmi kevés az esély:

- (1) túl azon, hogy a legtöbb tagország ellenez mindenfajta korrekciót, mert az a költségvetési nettó pozíciókra épülő, ún. *juste retour* jellegű, az uniós eszmékkel és célokkal összeegyeztethetetlen hozzáállást testesít meg,
- (2) a britek – akik 2003 és 2009 között évente átlagosan 5,4 milliárd eurónak megfelelő visszatérítést kaptak –, maguktól soha nem fognak lemondani a speciálisan nekik járó *rebate* rendszeréről; a visszatérítés ugyanis bizonyára jelentősen összezsugorodna egy általános korrekciós rendszerre való áttérés esetén, márpedig a saját források tekintetében az egyes tagországok ereje még erősebb, mint általában az MFF-ről szóló vitában, mert ez utóbbiban az egyhangúság mellett meg kell szerezni az Európai Parlament hozzájárulását; az előbbiben az EP-nek csak konzultációs joga van; lényegében a briteknek vétőjoguk van a saját maguknak járó visszatérítés kérdésében.

London csak azzal a feltétellel lenne hajlandó a *rebate*-ről tárgyalni, ha a közös költségvetés kiadási oldalán az ő érdekeinek megfelelő, radikális változásokra – jelesül a közös agrárpolitika (KAP) piaci pillérének gyors leépítésére – kapna ígéretet. Erről azonban egyelőre szó sincsen. A KAP forrásai nominálisan megmaradnak, ami azt jelenti, hogy egyrészt a támogatások reálértéke, másrészt a közös költségvetésen belüli súlyuk kissé tovább csökken. A köl-

tekezés tervezett szerkezetével kapcsolatban azonban közel sem a britek lehetnek a legelégedtelenebbek.

Érdekes megfigyelni, hogy a kiadási oldalon tervbe vett változások szinte egytől egyig az unió régi, fejlettebb tagországainak kedveznek. Jelentősen megnő a kutatási és oktatási projektekre elkölthető pénz, mely területeken a fejlettebb országok jelentős előnnyel és kiváló „agyszívási” képességgel rendelkeznek. Ezenkívül, olyan új fejezet (az európai infrastrukturális rendszerek határokon átnyúló elemeinek a megépítésére hivatott – a remények szerint részben a kötvénypiacokról finanszírozható – eszköz) kerül a költségvetésbe, ahol a „kivitelezési kapacitás” zöme a régi tagországokban található.

Az újak elvileg a régi sztárpolitikákkal vigasztalódhatnak, de még itt is rosszul járhatnak: mind a közös agrárpolitika, mind pedig a kohéziós politika tekintetében nő a *kondicionalitás*, vagyis a támogatásokat egyre szigorúbb és számon kérhető feltételekhez kötnék, mely utóbbiakat a fejlettebb technikai szinten álló tagországokban nyilván könnyebb lesz teljesíteni. Ráadásul, miközben reálértéken mindkét nagy politika költségvetése csökken, a kohéziós politikában a forráselosztás súlypontja a viszonylag fejlettebb régiók felé tolódik el. Ezt tükrözi az is, hogy a fejlettebb tagországok lemaradó, valamint a konvergenciaregiós státusból kinövő régiói kedvéért létrehoznának egy átmeneti kategóriát, ahol az egy főre jutó GDP az EU-átlag 75 és 90 százaléka között van, és ahol a konvergencia régióban járó támogatottság kétharmada lenne elérhető. Az is elsősorban néhány új tagország (Csehország, Szlovákia, Magyarország) számára jelent hátrányt, hogy az Európai Bizottság limitálni akarja a legnagyobb agrárbirtokoknak kifizetendő közvetlen támogatások összegét.

Az a tendencia is a viszonylag kisebb és fejletlenebb új tagországokat sújtja, hogy a bizottság egyre inkább koncentrálni akarja a pénz konkrét elköltését: az egyre nagyobb, átfogó projektek támogatása elviszi a rendelkezésre álló forrásokat az új tagországokban még igen csak hiányos alapinfrastruktúra helyi hálózatának fejlesztésétől, mert a kofinanszírozási köte-

lezettség miatt az unió projektekbe áramlanak a nemzeti büdzsék szűkös fejlesztési forrásai. Megjegyzendő, hogy a kofinanszírozási kötelezettséget enyhítik az euróövezeti válság kárvalottjai (Görögország, Írország és Portugália) esetében, ahol pedig még mindig jóval magasabb az életszínvonal, mint az új tagországok régióinak többségében.

Az igazság úgy kívánja, hogy a javaslatok néhány kedvező vonását is kiemeljük. Ide tartozik az adminisztratív kiadások megzabolázása, amennyiben a bizottság igyekszik saját magán spórolni: csökken a létszám (öt százalékkal) és a szabadnapok száma, nő a heti munkaidő és a nyugdíjkorhatár. Bár – a KAP-pal és a kohéziós politikával való átfedéseket elkerülendő – nem hoznak létre önálló klímaváltozási alapot, azért a környezettudatos gondolkodás teret nyer: a KAP közvetlen támogatásainak 30 százalékát – a keresztmegerfelelés követelményein túlmutató – környezetvédelmi intézkedésekhez kötik; a 80 milliárdos kutatási keret egy jelentős részét a szénszegény fejlődés szolgálatába állítják; és általában az új MFF kiadásainak kb. 20 százaléka áll majd kapcsolatban a klímaváltozáshoz kötődő programokkal.

A diplomáciai és technikai egyezkedések eredőjeként az Európai Bizottság még az év vége előtt leteszi az asztalra a 2014–2020-as MFF-re vonatkozó konkrét törvényalkotási javaslatait. A tagországoknak 2012 végéig kell megegyezniük egymással a vállalható minimumról. Ez utóbbi várhatóan jelentősen eltér majd a most megismert javaslatoktól, noha az elmozdulás irányai bizonyos témákban megmaradhatnak.

* * * * *

Eddig megjelent számaink megtekinthetők és letölthetők a www.vki.hu honlapról