

Kengyel Ákos

Budapesti Corvinus Egyetem, egyetemi docens

Gondolatok a 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretre vonatkozó bizottsági javaslatokról

Az alábbiakban az uniós szintű költségvetéssel szemben támasztható általános elvi megfontolások rövid elemzése után az Európai Bizottság által a 2014-2020 közötti időszakra javasolt költségvetési tervezet főbb elemeihez fűznék néhány megjegyzést, mind a bevételi, mind a kiadási oldal vonatkozásában. A megjegyzések az integráció működését tartják szem előtt, vagyis az unió által elérendő célok szolgálatát tekintik fő szempontnak. Ebben az összefüggésben tehát a felvetések nem a magyar pozíciók és a nettó költségvetési egyenleg alakulása tükrében értékelik a javaslatot.

A 2014-2020 közötti időszakra javasolt költségvetési keretről általánosan megállapítható, hogy a bizottság javaslata óvatos, nincsenek radikális változtatási elképzelések, a javasolt keretek a tagállami hozzáállás tükrében reálisak, alapvetően konfliktuskerülőek. Emellett az is kijelenthető, hogy a bizottsági anyag a jelenleg kialakított keretekre épít, a nemzetközi pénzügyi és gazdasági válság nyomán kialakult államadóssági problémákkal és az egész monetáris uniót érintő válsággal nem foglalkozik, vagyis nem áll elő nagy ívű, a fiskális föderalizmus felé elmozduló javaslatokkal.

Miért állíthatjuk ezeket? Mindenekelőtt azért, mert a bizottság gyakorlatilag elfogadja azt, hogy 1%-os GNI-arányos tényleges kifizetésekben kell gondolkodni, még csak javaslat szintjén sem érdemes ennél magasabb jövedelem-újraelosztási szinttel előállni. Vagyis a javaslat teljes mértékben már előre figyelembe veszi a tagállami hajlandóságot – mindenekelőtt a nettó befizetők álláspontját – és a válság nemzeti költségvetésekre gyakorolt hatásai miatt kialakult helyzetet. Másrészt azért, mert a bizottság nem javasol radikális tartalmi és forrásbeli átrendeződést sem a bevételi, sem a kiadási oldalon: az igazi saját források megteremtésénél óvatos elmozdulást javasol, a kiadási oldalon pedig az új fejezetcímek a 2007-2013 közötti időszak tartalmi struktúráját követik.

Mindebből az következik, hogy a vita most is – sajnos szinte kizárólagos szempontként – az egyes tagországok nettó egyenlegéről fog szólni.

Mielőtt részletesebben belemennénk a bevételi és a kiadási oldal főbb elemeinek vizsgálatába, érdemes röviden megnézni azt, hogy az uniós szintű költségvetésnek mi is a feladata és milyen funkciókat kellene betöltenie. A legfontosabb, reális feladat az uniós szintű forrásokat is igénylő közös politikák, stratégiai célok támogatása kell, hogy legyen. Értelemszerűen az egyes politikák szabályrendszerét és az így kialakuló támogatási jogosultságot az adott terület igényei alapján, nem pedig az egyes tagországok részesedése alapján kell meghatározni. A másik, általános stratégiai feladat a kohézió erősítése, vagyis, hogy csökkenjenek a fejlettségi különbségek a tagországok között. Ehhez hozzá kell tenni, hogy a kevésbé fejlett országok gazdasági növekedése és szerkezetváltása a gazdagabb tagországok számára is fontos, hiszen a felzárkózáshoz gépeket, berendezéseket, beruházási javakat, technológiákat tőlük fognak

importálni. Az egész európai gazdaság növekedése szempontjából lényeges a kohézió erősítését támogató eszközrendszer eredményes működése.

Elvileg az uniós szintű költségvetéssel szembeni elvárás lehet az integrációból származó nyereségek és veszteségek kiegyensúlyozása. Ennek kapcsán le kell szögezni, hogy nagyon félrevezető, téves szemlélet azt hinni, hogy csak a nettó pénzáramlás számít, mert ebben az esetben a nem költségvetési jellegű előnyöket figyelmen kívül hagyjuk. Az integrációnak számos előnye, hatása van: maga az egységes piacba való bekapcsolódás, az akadálymentes hozzáférés számos hatással jár. Ugyanakkor nehéz is mérni, számszerűsíteni az egyes tagországok nyereségeit. Mindemellett reális elvárás, hogy a teherviselő képességgel (vagyis a fejlettségi szinttel) arányban álljanak az egyes tagországok befizetései és a kapott transzferek. Tehát végeredményben a nettó egyenleg alapján bizonyos korrekciós mechanizmusok alkalmazása indokolt lehet – még ha ez az integráció iránti elkötelezettség szempontjából nem igazán jó üzenetet hordoz.

Ha a költségvetési funkciókat nézzük, akkor hagyományosan a piaci kudarcok miatt van szükség az allokációs szerepre, az elért jólét elosztása miatt a disztribúciós funkcióra, az egyensúlytalanságok kijavítása miatt a stabilizációs funkcióra (fiskális és monetáris politikai eszközökkel) és a szabályozó szerepre. Megállapíthatjuk, hogy az uniós szintű költségvetés funkciója elsősorban allokáció és disztribúció (az agrárkiadások és a regionális politika túlsúlya miatt), az újraelosztási politika legtöbb területe érintetlen marad (pl. jóléti transzferek, munkanélküli segélyek, egészségügyi biztosítás, védelem). A gazdasági stabilizáló szerep a monetáris politika kivételével a tagállamok kezében van, de a nemzeti kézben maradt fiskális politika súlyos problémákhoz vezetett, mert a gazdaságpolitikai koordináció nem bizonyult elég erősnek, különösen a megfelelő monitoring és a szankciók alkalmazásának elmaradása miatt. Az eurózóna válsága mára elvezetett odáig, hogy külön 1000 milliárd eurós kerettel létrehozták az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt! A válság miatt a fiskális politika terén új megközelítésre lenne szükség, a szuverén adósságválság megoldására a jelenlegi keretek láthatóan nem megfelelőek. Végül, a szabályozási funkció lényegében az egységes belső piac működéséhez köthető, ennek kicsi a költségvetési igénye.

Az általános megfontolások áttekintése után nézzük meg az uniós költségvetés bevételi oldalát jellemző problémákat! A fő gondot az jelenti, hogy a költségvetésnek a hagyományos saját forrásokon kívül nincsenek igazi, saját bevételi forrásai – ez aláássa az uniós költségvetési gazdálkodásának autonómiáját. Ugyanis a GNI-alapú befizetés dominanciája miatt egyre kisebb a tagországok hajlandósága a források növelésére és minden változtatási elképzelés kapcsán a nettó egyenleg alakulására gyakorolt hatás válik meghatározó szemponttá. Elvileg olyan valódi saját források kellenének, amelyek nem függenek közvetlenül a tagállami költségvetésektől és kapcsolódnak az uniós politikákhoz és közös célokhoz (vagyis köthetők adott politikák működéséhez, úgy mint pl. a vámbevételek a közös kereskedelempolitikához), valamint igazságosan (teljesítőképeségükkel arányosan) érintik a tagországokat. A bizottsági javaslatban reálisan javasolt változások lehetnek az új számítási módszeren alapuló áfa-forrás és a pénzügyi tranzakciókra kivetett adó bevezetése. Korábbi egyéb javaslatok a tagállami ellenállás miatt nem reálisak (pl. szén-dioxid kibocsátásához

kapcsolódóan a kvótakereskedelemre kivetett járulék; repülőgép-közlekedésre kivetett járulék; valamilyen energiaadó, stb.)

A realitások alapján megállapítható, hogy a valódi saját bevételi források megteremtése az uniós szintű költségvetés nagyobb mozgásteré miatt természetesen fontos feladat lenne, de amíg a GNI 1%-a körüli uniós költségvetésről van szó, gyakorlatilag ki lehet jelenteni, hogy szinte mindegy, hogy ezt hogyan finanszírozzuk. Ebben a helyzetben a legigazságosabb a fejlettségi szinttel arányos hozzájárulás (GNI-alapú befizetés) – még ha ez az integráció erősödése szempontjából egyáltalán nem az ideális megoldás.

A 2014-től javasolt kiadási szerkezetről megállapítható, hogy a bizottsági tervezet pozitív üzenetet közvetít azzal, hogy az Európa 2020 stratégiára fűzi fel az egyes kiadási tételeket, azonban azt is látni kell, hogy az új elnevezések mögött a korábban kialakult tartalom fedezhető fel, de helyes irányú arány-eltolódásokkal. Meg kell jegyezni azt is, hogy a bizottsági anyag az egyes politikáknál új terminológiát vezet be, sokszor zavaró módon: pl. K+F keretprogram helyett Horizont 2020, közösségi stratégiai iránymutatások helyett közös stratégiai keret, nemzeti stratégiai referenciakeret helyett partnerségi szerződés, LLP helyett Education Europe, stb. Erre nem biztos, hogy szükség van, még ha bizonyos kisebb összevonások, vagy koncepcionális változtatások is fellelhetők a háttérben.

Általánosan látható, hogy a kiadások legnagyobb részét (kb. 70%-át) 2014-2020 között is a két hagyományosan meghatározó politikára: az agrár- és a kohéziós politikára fordítanak. Ez rámutat arra, hogy az arányeltolódások a többi politika esetében eléggé korlátozott keretekben valósulhatnak csak meg.

Ha összevetjük a jelenlegi és a javasolt kiadási tételeket, megállapítható, hogy az egyes kiadási tételek tartalma változatlan. Az 1. kiadási tétel jelenlegi elnevezése fenntartható növekedés (1.a. versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért /K+F, TEN, oktatás, szociálpolitika/, 1.b. kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért). Az új elnevezés: intelligens és inkluzív növekedés, ugyanezekkel a politikákkal. A javaslatból 3 területet érdemes kiemelni: a kutatás-fejlesztést, a transzeurópai hálózatok támogatását és a kohéziós politikát.

A K+F-politika terén nagyon pozitív elmozdulás lenne, ha sikerülne a 2014-2020 közötti időszakra javasolt 80 milliárd eurós keretet elfogadtatni. Az unióban jelenleg K+F-re fordított évi kb. 240 milliárd eurót (a GDP 2%-a) alapul véve és az elérendő 3%-os GDP-arányos szinttel és ebben a közpénzek 1/3-os arányával számolva, évi kb. 120 mrd euró közpénzre lenne szükség a jövőben. Ennek az összegnek a 7 éves költségvetés az évi 11,5 mrd eurós kerettel kb. 10%-át biztosítaná, ami már számottevő szerepvállalás lenne.

A transzeurópai hálózatok kiépítésének támogatása nagyon lényeges kérdés. A javaslatban jelentős elmozdulás ezen a téren a TEN-hez fűződően eddig létező 7 milliárd eurós keretet felváltó új, Európai Összekapcsolódási Eszköznek nevezett alap felállításának kezdeményezése 40 milliárd eurós kerettel, amit még a Kohéziós Alapból kiegészítenének további 10 milliárddal. Meg kell jegyezni, hogy az új eszköznek a kohéziós politikához való viszonya eléggé zavaros. Néhol úgy tünteti fel a bizottság, mintha annak része lenne. Másrészt olyan félelmek is megfogalmazódnak, hogy ezek a források éppen hogy nem a

kevésbé fejlett országokat támogatná. Mindezek alapján világos szabályozás szükséges és a társfinanszírozás fejlettségi szinttel arányban álló alkalmazásának fontos szempontnak kell lennie. A javaslat a gáz- és elektromosáram-vezetékek összekapcsolása és kiépítése terén az energiahálózatokra szükséges 200 milliárd euróból (aminek kb. fele közpénz) 9,1 milliárd eurót biztosítana (kb. 9%-os szerepvállalás). A transzeurópai közlekedési hálózat hiányzó összeköttetéseinek megteremtésére és a meglévő szakaszok korszerűsítésére minimum 250 milliárd euróra lenne szükség (500 milliárd a teljes hálózat), ehhez 21,7 milliárd + a Kohéziós Alap 10 milliárd eurós támogatás állna rendelkezésre (kb. 13%-os szerepvállalás). A digitális hálózatokra kb. 200 milliárd euró kellene, ehhez az uniós költségvetés 9,2 milliárd euróval járulna hozzá.

A kohéziós politika esetében nem nőne a rendelkezésre álló keret (2014-2020: 336 milliárd euró). A bizottság a támogatásra javasolt 3 régiótípus meghatározása során továbbra is azt a szemléletet követi, hogy valamilyen jogcímen minden régió kap támogatást, ezzel elfogadva azt a politikai kompromisszumot, hogy a költségvetés fő finanszírozói is kapjanak vissza forrásokat. Meg kell jegyezni, hogy a javaslatban a határ menti együttműködés támogatása továbbra is marginális marad (a kohéziós kiadások kb. 3%-a), ami az integráció szempontjából sajnálatos fejlemény. A támogatások felső korlátjára vonatkozóan a jövőben a jelenleg alkalmazott sávós plafon helyett egységesen a tagországok GDP-jének 2,5%-ában húznák meg a határt (2007-2013 között a támogatások aránya a GDP 3,24-3,79%-a az EU átlagos fejlettségi szintjéhez képest 75 és 40 százalék között álló országok esetében). Ez a javaslat számos ellenérvet válthat ki, ugyanis a kevésbé fejlett országok fejlődését nagyobb arányban kellene segíteni, illetve az egyes országok abszorpciós képessége is nagyon eltérő lehet.

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

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

jelenthet a támogatások haszonélvezőinek. Hozzá kell tenni, hogy a támogatási rendszer működésének alaposabb felülvizsgálatát tenné indokolttá a világ élelmiszerpiacán zajló áremelkedés jövedelemre gyakorolt hatásainak figyelembevétele is.

A 3. kiadási tétel jelenlegi elnevezése: európai állampolgárság, szabadság, biztonság és jog érvényesülése (bel-és igazságügyi együttműködést érintő politikák, fogyasztóvédelem, kultúra). Az új elnevezés: biztonság és uniós polgárság. Gyakorlatilag változatlan tartalommal, a források megfelelő koncentrációjával.

A 4. kiadási tétel jelenlegi elnevezése: az EU mint globális partner (szomszédságpolitika, fejlesztési és gazdasági együttműködés, humanitárius segélyezés és válságkezelés). Az új elnevezés: globális Európa, ugyancsak az EU külkapcsolati rendszerét és nemzetközi szerepvállalását támogató kiadásokkal. Megállapítható, hogy a javaslat jól strukturált eszközrendszer keretében vinné tovább az egyes országsoportokkal kialakított kapcsolatok támogatását. Az Európai Fejlesztési Alap továbbra is kívül maradna a költségvetésen – a speciális tagállami érdekek miatt a bizottság nem is próbál javaslatot tenni az alap bevonására. Új javaslat a Partnerségi Eszköz felállítása, ami láthatóan egy rugalmasan alkalmazható 1 milliárd eurós keret lenne – ennek a szabályozása fontos kérdés (vagyis, hogy milyen viszonylatban és mire lehetne felhasználni).

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

Következtetések helyett zárógondolatként megállapíthatjuk, hogy a többéves pénzügyi keretre tett javaslatok alapvetően a napjainkra kialakult költségvetésből indulnak ki, ezért a várható viták a szokásos módokon fognak rendeződni. Nagy csatározások után az elfogadható nettó egyenlegek mentén fognak rendeződni a frontvonalak. Ugyanakkor féltő, hogy az eurózóna válságához kapcsolódó problémák elterelik a figyelmet a többéves pénzügyi keret érdemi vitájáról. Azt is hangsúlyozni kell, hogy az államadósságok kezelésének problémája radikális változásokat tett volna (tenne) szükségessé az uniós szintű költségvetés működésében is: a fiskális föderalizmus felé történő elmozdulásra lenne szükség. Ehhez egyelőre a politikai elkötelezettség hiányzik a tagországokban, így a bizottság sem tett ez irányban semmilyen javaslatot. Ehelyett továbbra is két szálon futnak az események: az egyik az eurózóna válságának kezelésére hivatott gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmus szabályozásának finomítása, a megelőző intézkedések és a szankciórendszer erősítése (és az uniós költségvetéshez nem kapcsolódó mentőalapok létrehozása); másrésztől mindettől függetlenül az uniós szintű költségvetésnek a szokásos keretekben történő továbbvitele. Nagy kérdés, hogy ez a kettősség meddig tartható fenn?