

Surján László

Az új pénzügyi keret megalkotása elé

A jelenlegi hétéves költségvetési keret ötödik évében járunk. Ugyancsak itt az ideje, hogy körvonalazódjék a következő periódus. Az előkészítés természetesen megkezdődött, az Európai Parlament már elfogadta a maga jelentését, majd az Európai Bizottság is beterjesztette a hivatalos javaslatot. A labda tehát a Tanácsnál van.

Baljós jeleket sem nélkülöző időszakban folyik a tervezés, ami egyáltalán nem alkalmas nagyívű fejlesztésekre. A krízisből való kimászás kap elsőbbséget, mind a források felhasználásában, mind a jövőre vonatkozó elgondolásokban.

Változás az eddigiekhez képest azonban mindenképp lesz, hiszen nemcsak a pénzügyi lehetőségek változtak, hanem a jogi környezet is. Eddig a pénzügyi keret intézményközi megállapodás volt, önkéntes döntés, amit elvben bármikor fel lehetett mondani. A Lisszaboni Szerződés óta viszont kötelező, ami egy eszközt, a megállapodástól való elállást, elvette a felektől. Ha nincs új keretterv, akkor az előző utolsó évét kell alkalmazni addig amíg nincs új.

A keretterv elkészítésében a munka oroszlánrésze immár a Tanácsé. A Szerződés szerint az Európai Parlamentnek csak egyetértési, vagy ha tetszik vétó joga van.

A magyar elnökség egyik sikere, hogy sínre tette azt a megállapodást, amely révén a Parlament bekapcsolódhat a Tanácsban folyó munkába. Ez a megállapodás biztosítja, hogy a képviselők hitelesen informálva legyenek a folyamat előrehaladásáról, esélyt ad arra is, hogy a Tanács tudja, hol van az a piros vonal, amely a Parlamentet az egész javaslat elutasítására kényszerítheti. Az elutasítás ugyanis, különösen a válságokkal terhelt Európában rossz politikai üzenet.

Ebben az írásban nem foglalkozom az Európai Bizottság tervezetének erényeivel és hiányosságaival, sem a Parlament által megszavazott elképzelésekkel. Egy kicsit hátrább lépek, és olyan általános problémákat vetek fel, amelyeket meg kellene oldani, de alighanem megoldatlanak maradnak.

1. E problémák közül kiemelendő a költségvetés bevételi oldalának reformja. Dicséret illeti a Bizottságot, hogy elő mert állni egy előterjesztéssel, remélve, hogy a minden tagállam által ratifikált Lisszaboni Szerződés jobb belátásra készíti a Tanácsot. A Szerződés parancsolóan előírja, hogy az Unió kiadásait un. saját forrásokból kell fedezni. Olyan tételekről van szó, amelyeket a tagállam beszéd ugyan, de egészében vagy meghatározott százalékában átutalja Brüsszelnek. Ilyen például a vám. Tehát ma is van saját forrás, de csak a kiadások töredékét tudná fedezni. A teljes mértékben saját forrásokra támaszkodó költségvetés azonban indokolt, de főleg indokolatlan félelmeket vált ki a tagállamokból. Aligha várható, hogy ez ügyben egyhangú, de akárcsak többségi vélemény alakuljon ki. A Bizottság mégis megpróbálta, legalább nem vádolható, hogy nem veszi komolyan a Szerződést. Úgy vélem, a javaslat elvéri majd. Legalább annyit el kellene érni, hogy a sajátos, idejét múlt visszatérítések megszűnjenek.

2. Vannak a mai költségvetésben olyan tételek, amelyek eleve feltételezik, hogy bizonyos költségvetési sorokon maradványpénzek lesznek. E maradványpénzek a forrásai például a katasztrófák esetén történő kárenyhítésnek (szolidaritási alap) vagy a globalizáció okozta munkanélküliség kezelésére szolgáló alapnak. Bizarr helyzet. Ha a Bizottság ki akarja elégíteni a fenti igényeket, úgyesen túl kell tervezze a költségvetést, hogy valóban legyenek maradvány pénzek. Ez kényszermegoldásnak elmegy, de rendszert csinálni belőle, felettébb meglepő. Ha a Tanács elfogadná a Bizottság elgondolását, ez a probléma megoldódna, mert az ilyen jellegű kiadások a költségvetésen kívül kerülnének. Újszerű megoldás, a magam részéről támogathatónak

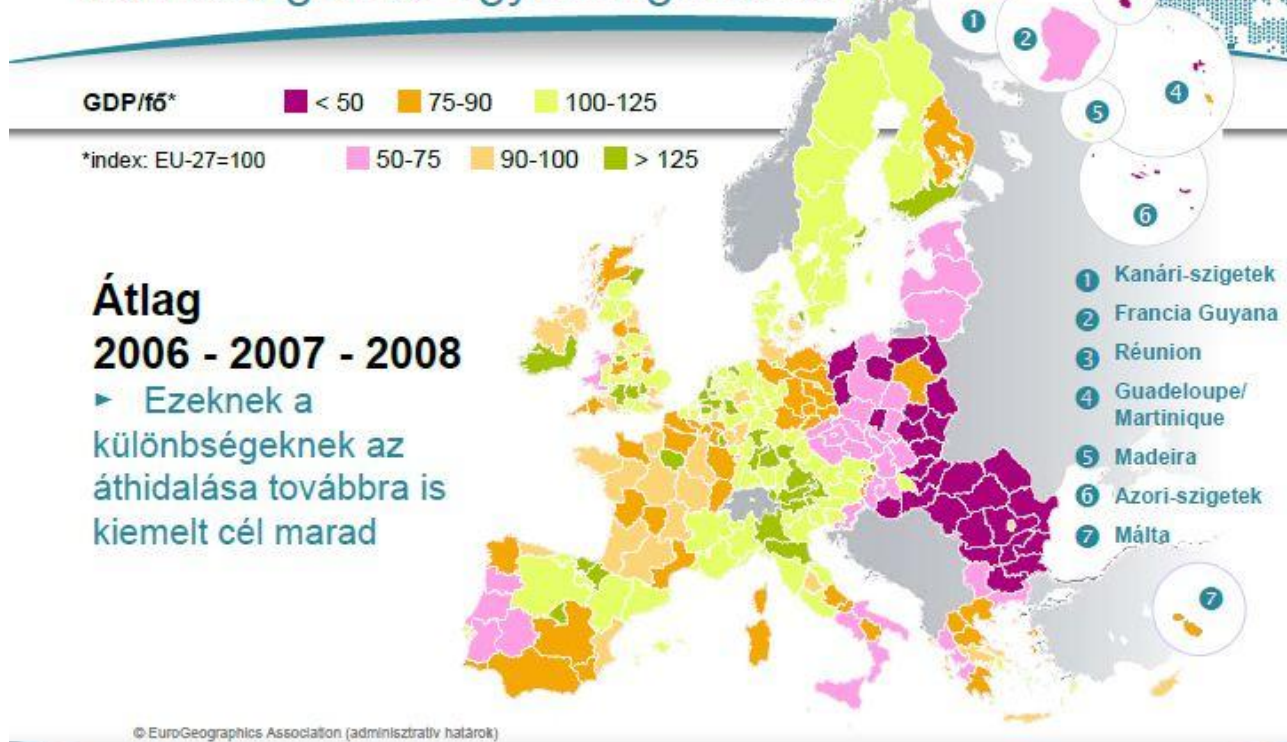
tartom, bár a Parlamentben sokan ellenzik majd, hiszen ezek az alapok a továbbiakban a képviselőktől függetlenül működnének.

3. Az Unió költségvetésének különlegessége, hogy minden tételnél meghatározza: az adott célra mennyi kötelezettséget vállalhat a Bizottság és külön azt, hogy az adott évben mennyit fizethet ki. Ez abból fakad, hogy a programok általában túl nyúlnak a költségvetési éven, megindulásukkor elvben biztosítják számukra az összeg egészét, amit viszont, ténylegesen csak évekkel később fizetnek ki. A baj abból fakad, hogy az éves költségvetési tárgyalások során a Tanács mindig lefelé módosítja a kifizethető összegeket, s mintegy ellentételezésként rugalmasabb a Parlament által megnövelt kötelezettségvállalások elfogadásában. Eredmény: folyamatosan növekvő eltérés az elvben és a valóságban rendelkezésre álló összegek között. Ezt a problémát a Bizottság javaslata nem kezeli. A hét évre vetítve a kötelezettség vállalásoknál mintegy 53 milliárd euróval kevesebb kifizetést tervez. (2010 végén, csak a kohéziós politika területén, 124,3 milliárd euró még ki nem fizetett kötelezettségvállalás - RAL - gyűlt össze. Ez egy egész éves költségvetée méretű adósság.)

4. Az említettek jól jelzik, hogy a Bizottság kényes kérdések felvetésére is kész volt, s nem idegen tőle az új megoldások keresése sem. Hiányolom azonban a szubszidiaritás elvének következetes végigvitelét. Ennek alapos végiggondolására már nincs idő a hátralévő két évben, de legalább jelzésértékű lépésekre még sort lehetne keríteni. A jelenlegi költségvetésben több olyan elem is van, ami valójában tagállami feladat, s valószínűleg jobban is lehet helyben ellátni. Ilyennek tartom a szociális jellegű kiadásokat. Nem vitatom például ezek foglalkoztatáspolitikai hasznosságát, de ez sokkal inkább a tagállam feladata, mint Brüsszelé. Nem kétséges, hogy a nemzeti foglalkoztatáspolitikára számára jól jön némi külső forrás, mégis érdemes lenne a tagállamokra hagyni, ami rájuk tartozik, és olyan programokra fordítani az uniós pénzeket, amelyekben az Unió hatékonyabb, mint a tagállamok. Nem biztos például, hogy az Európai Szociális Alap részesedésének 25 százalékra kell nőnie a Kohéziós politikán belül. Viszont a jelenleginél sokkal többet kellene kutatásra és fejlesztésre költeni, s itt lenne az ideje, hogy legyen egy közös kutatási alap. Ennek hiányában aligha lehetünk versenyképesek az Egyesült Államokkal, vagy Ázsia feltörekvő nagy országaival.

5. Az Európai Parlament évek óta próbálkozik azzal, hogy a költségvetést növelje. Ugyanakkor tény, hogy a maradványok felhasználásával működő fent említett alapok számára eddig mindig volt pénz, sőt az év végi elszámoláskor euró milliárdok kerülnek vissza a tagállamokhoz. Az Európai Bizottság rendszeresen figyeli a tagállamokba kiáramló pénz mennyiségét. Erre az Európai Parlament költségvetési bizottsága is odafigyel, a képviselők saját hazájukban buzdítanak a fejlesztési pénzek ütemes felhasználásra. Az + 2 / N + 3 szabály alkalmazásával végül többé-kevésbé sikerül a támogatásokat elkölteni. A pénzfelhasználás ellenőrzésének eddig két fő iránya volt: elköltik-e a tagállamok az un. nemzeti boríték tartalmát, és korrupció mentesen teszik-e ezt. Kevesebbet foglalkoztunk azzal, hogy a tagállamok által meghirdetett programok jól szolgálják-e közös céljainkat, kellően eredményesek-e. Öröndetes, hogy ez a célszerűségi szemlélet és az eredmények megkövetelésének gondolata megjelenik az új jogszabály tervezetben. Más kérdés, hogy ez mennyi többlet bürokráciával jár. Tény azonban, hogy az évtizedek óta zajló felzárkóztatási programok ellenére még mindig igen nagy fejlettségi eltérések vannak a tagállamok egyes régiói között. Ennek illusztrálására bemutatom az Európai Bizottságban elkészült régió fejlettségi térképet.

Továbbra is maradtak fejlettségbeli különbségek az egyes régiók között



Ha nem gyorsul fel az elmaradt régiók fejlődése, aligha várható, hogy a befizető államok hajlandók legyenek a szükséges összegeket hosszú távon biztosítani. A 2014-2020 közötti időszak terveiben szerencsére még nagy súllyal szerepel ez a feladat.

Ugyanakkor már most tiltakozni kell az Európai Bizottság azon javaslatára ellen, hogy egyetlen tagállam se kaphasson a saját GNI értékének 2,5 százalékánál többet. Ezzel a tervvel két baj van: az egyik, hogy a tehetősebb államoknál a 2,5 százalék nagyobb összeg, mint a szegényeknél. A támogatásnak épp fordítottjának kell lennie, s az teljesen ingyenes állítás, hogy a GNI vagy a GDP hiteles mérőszáma volna a tagállamok úgynevezett abszorpciós kapacitásának. Vissza kell utasítani, hogy a szegények nem is tudják a pénzt felhasználni. A felhasználási mutatók egyébként a régi tagállamok előnyét egyáltalán nem mutatják. A másik probléma az elképzelt határérték mértéke. Magyarország eddig a GDP-je 3,7 százalékához juthatott hozzá, a hét év alatti veszteség tetemes lenne.

6. Hazánk érdekeltsége miatt szólni kell még az agrárpolitika jövőjéről is. A Bizottság tervezetében a kiadások közel 30 százaléka ide tartozik, azaz továbbra is jelentős tétel: 281,8 milliárd euró a hét évre. Reformgondolatok itt is vannak, de szerencsére úgy látszik nem számíthatunk ezen fejezet olyan mértékű megkurtítására, mint amelyet néhány ország látni szeretne.

Összefoglalás: A következő pénzügyi keretterv előkészítése megindult ugyan, de dönteni a most látható menetrend szerint aligha fog az Unió 2012 vége előtt. Így egy év maradhat a felkészülésre, ami azzal a veszéllyel jár, hogy az amúgy is választásokkal terhelt 2014-ben szinte állni fognak az európai programok. Ezzel komoly hátrányba kerül a 2020-as stratégia végrehajtása. A kerettervvel kapcsolatos vita ez alkalommal is a számok küzdelme lesz. Arról csatázunk majd, hogy mennyit költünk, pedig arról kellene, hogy mire van szükség.