

IVÁN ANNA

**A tagállamok és az Európai Unió
költségvetése**

A nettó egyenleget előtérbe helyező szemlélet

Budapesti Corvinus Egyetem

**NEMZETKÖZI KAPCSOLATOK
MULTIDISZCIPLINÁRIS DOKTORI ISKOLA**

Témavezető: dr. Kengyel Ákos
egyetemi tanár

© Iván Anna

Budapesti Corvinus Egyetem

Nemzetközi Kapcsolatok Multidiszciplináris

Doktori Iskola

Világgazdasági alprogram

**A tagállamok és az Európai Unió
kötségvetése**

A nettó egyenleget előtérbe helyező szemlélet

Doktori értekezés

IVÁN ANNA

Budapest, 2020

Tartalomjegyzék

Ábrák jegyzéke	8
Táblázatok jegyzéke	11
1. Bevezetés	13
2. A költségvetési rendszer működése: alapfogalmak	18
2.1. A költségvetési rendszer elemei: többéves pénzügyi keret vs. éves költségvetés.....	18
2.1.1. A többéves pénzügyi keret fejlődése.....	21
2.2. Költségvetési alapelvek	25
2.3. A saját források rendszere.....	29
2.4. A költségvetés kiadási oldala	31
2.5. A tagállami nettó egyenleg.....	36
2.6. A tagállami visszatérítések	37
2.7. A fennálló kötelezettségvállalások (RAL)	39
2.8. A pénzügyi eszközök	41
2.9. Következtetések	43
3. A nettó egyenleggel kapcsolatos szakirodalom áttekintése.....	45
3.1. A témában született kutatások eddigi irányai	45
3.2. Az operatív költségvetési egyenleggel kapcsolatos megfontolások	46
3.3. A tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének okai.....	49
3.4. Kutatói javaslatok a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet csökkentésére	51
3.5. A nettó egyenleg fogalmának lehetséges bővítése	54
3.6. Következtetések	58

4. A tagállami nettó egyenleg definíciója, a közelmúlt trendjei	61
4.1. A tagállami nettó egyenleg definíciója, számítási módjai	61
4.2. A tagállami nettó egyenlegek alakulása.....	65
4.2.1. A legfrissebb nettó pozíciós kimutatások.....	66
4.2.2. A nettó befizető tagállamok költségvetési pozíciója.....	68
4.2.3. A nettó kedvezményezett tagállamok költségvetési pozíciója.....	73
4.2.4. Az egyes szakpolitikák kiemelt haszonélvezői.....	77
4.3. Következtetések: a nettó egyenlegek állandósága	83
5. A nettó egyenlegre épülő kimutatások hiányosságai.....	87
5.1. Módszertani megfontolások.....	87
5.2. A kohéziós támogatások hozadéka	89
5.2.1. A kohéziós támogatások növekedésösztönző hatása.....	89
5.2.2. A kedvezményezett tagállamok területén elköltött támogatások hozadéka más tagállamok számára.....	95
5.3. Az európai hozzáadott érték.....	98
5.4. A pénzügyi eszközök szerepe	103
5.5. Az egységes piac nyereségei a tagállamok számára.....	106
5.6. Politikai szempontok	112
5.7. Következtetések	115
6. A tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének okai	117
6.1. A tagállami szuverenitás	118
6.2. A döntéshozatal módja.....	121
6.3. A bevételi oldal sajátosságai	124
6.4. A kiadási oldal jellemzői	128
6.4.1. A kiadási szint	128
6.4.2. A kiadási oldal szerkezete	129
6.5. Politikai tényezők	135
6.5.1. Margaret Thatcher öröksége	135
6.5.2. A keleti bővítéstől való félelem	137

6.5.3. Bizalomhiány a költségvetési rendszer működésével kapcsolatban.....	141
6.5.4. Az euroszkepticizmus erősödése.....	146
6.6. Gazdasági – gazdaságpolitikai magyarázatok	149
6.7. Következtetések	153
 7. Kitekintés a 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretre.....	156
7.1. A 2020 utáni többéves keretről folytatott tárgyalások jellegzetességei	156
7.2. A 2021-ben kezdődő többéves keret.....	159
7.2.1. A kiadási főösszeg és szerkezet	159
7.2.2. A kohéziós politika.....	165
7.2.3. Természeti erőforrások	170
7.2.4. Az önálló eurózóna-költségvetés kérdése.....	173
7.2.5. Klímapolitika.....	177
7.2.6. Jogállamisági mechanizmus.....	181
7.2.7. A költségvetés bevételi oldala.....	183
7.3. Következtetések	185
 8. Következtetések.....	188
 Hivatkozások	195
 Mellékletek.....	208
1. melléklet: az éves költségvetés elfogadásának menete	208
2. melléklet: a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret	209

Ábrák jegyzéke

1. ábra - Az uniós költségvetés kiadásai 1958 és 2008 között (az uniós bruttó nemzeti jövedelem százalékában).....	23
2. ábra: a közös költségvetés bevételeinek megoszlása 2018-ban (az összes bevétel százalékában)	31
3. ábra: Fennálló kötelezettségvállalások, kötelezettségvállalások és kifizetések (2023-ig szóló előrejelzésekkel).....	40
4. ábra: Tagállami nettó egyenlegek 2007 és 2013 között (átlagosan, a tagállami GNI százalékában).....	66
5. ábra: operatív költségvetési egyenlegek 2018-ban (a tagállami GNI százalékában)	67
6. ábra: A „Hatok” költségvetési egyenlege 2000 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)	71
7. ábra: Olaszország, Luxemburg, Finnország, Dánia és Belgium költségvetési egyenlege 2000 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)	72
8. ábra: Írország, Görögország, Spanyolország, és Portugália nettó egyenlege 2000 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában).....	73
9. ábra: a visegrádi négyek, valamint Szlovénia, Bulgária és Románia nettó egyenlege 2004 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)	75
10. ábra: Észtország, Lettország, Litvánia, valamint Málta és Ciprus nettó egyenlegének alakulása 2004 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában).76	
11. ábra: Az uniós költségvetés kiadásainak megoszlása a tagállamok között 2018-ban (millió euróban és a tagállami GNI százalékában).....	77
12. ábra: A költségvetés nettó haszonélvezői esetében 2014 és 2020 között várható kohéziós politikai átlagos támogatási szint (euró/fő/év)	80

13. ábra: A közvetlen kifizetések esetén érvényesülő átlagos, egy hektárra jutó becsült támogatási szint 2014 és 2020 között (euró/hektár/év)	82
14. ábra: A vidékfejlesztési források esetén érvényesülő átlagos, egy hektárra jutó becsült támogatási szint 2014 és 2020 között (euró/hektár/év) a legkedvezőbb helyzetben lévő tagállamokban.....	83
15. ábra: A 2014-2020-as programok hatása a tagállamok GDP-jére, 2023	91
16. ábra: A kohéziós politika pénzeszközeinek becsült részesedése a közberuházásokból, 2015-2017 (%-os arány a közberuházásokból)	93
17. ábra: A kohéziós politika hatása a nem kohéziós országok GDP-jére, az összes program, illetve a kohéziós országokban végrehajtott programok esetében, 2023-ban (a GDP-hez való hozzájárulás százalékában).....	96
18. ábra: A V4-ek kohéziós projektjeiből legnagyobb hasznot húzó tagállamok nyeresége (2007 és 2015 között, milliárd euróban)	97
19. ábra: Az egy főre eső reál GDP-ben az EU-integráció előrehaladásának köszönhetően megmutatkozó átlagos éves nyereség 1992 és 2012 között (euróban, kerekítve).....	110
20. ábra: Az uniós bevételek alakulása az elmúlt hatvan évben	125
21. ábra: Az európai strukturális és beruházási alapok tagállamok általi felhasználásának aránya 2018, illetve 2011 végén	145
22. ábra: Reál GDP-növekedés 2006 és 2018 között az Európai Unióban és az euróövezetben (százalékos eltérés a megelőző évhez képest)	149
23. ábra: a munkanélküliségi ráta alakulása az Európai Unióban, az eurózónában, valamint Görögország, Spanyolország és Lettország esetében 2006 és 2018 között (az aktív népesség százalékában, éves átlagos adatok)	150
24. ábra: Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékában a bizottsági javaslat alapján	160
25. ábra: Változás a kohéziós politikai státuszban (a 2014 és 2020 közötti időszak összevetése a 2021-ben induló időszakkal)	168

26. ábra: A Fenntartható Európa beruházási tervhez tartozó, a következő évtizedben legalább 1 billió EUR-t kitevő finanszírozási elemek	180
27. ábra: A költségvetési eljárás	208
28. ábra: Többéves pénzügyi keret (EU-28)	209

Táblázatok jegyzéke

1. táblázat: az uniós költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatai 2014 és 2020 között.....	32
2. táblázat: A tagállami korrekciós mechanizmusok rendszere	38
3. táblázat: Az operatív költségvetési egyenleg és a keresleti hatás összehasonlítása (2000-2002, millió euróban)	55
4. táblázat: A tagállamok kiigazított nettó egyenlegének alakulása 1996-ban (millió ECU-ben)	56
5. táblázat: a nettó befizető tagállamok nettó kedvezményezett tagállamokkal szemben megmutatkozó kereskedelmi mérlege, valamint költségvetési egyenlege 2006-ban (a tagállami GNI százalékaiban)	57
6. táblázat: a tagállamok átlagos nettó egyenlege és egy főre eső átlagos nettó egyenlege 2007 és 2013 között	69
7. táblázat: a kohéziós politikai alfejezet legnagyobb haszonélvezői 2018-ban.....	79
8. táblázat: Az agrárpolitikai fejezet legnagyobb haszonélvezői 2018-ban	81
9. táblázat: Belgium és Luxemburg nettó egyenlegének alakulása 2018-ban	89
10. táblázat: GDP-hatás a befektetési kiadásokhoz viszonyítva	91
11. táblázat: a kohéziós támogatások tagállamokban betöltött szerepe.....	92
12. táblázat: Az EFSI eszköz támogatásainak megoszlása a tagállamok között...	104
13. táblázat: az egységes piac növekedésösztönző hatásáról készült tanulmányok áttekintése	108
14. táblázat: a bevételi források százalékos megoszlása az elmúlt évtizedekben ..	126
15. táblázat: a pénzügyi időszakok során érvényesülő kifizetési plafon (1988-2020), az uniós GNI százalékaiban	128

16. táblázat: Az agárpolitika és a kohéziós politika részaránya a kiadásokban ...	130
17. táblázat: A költségvetési területek esetén becsült hibaarány 2018-ban	142
18. táblázat: az OLAF által 2014 és 2018 között végzett, ajánlással zárult vizsgálatok száma és értéke a tagállamokban	143
19. táblázat: A nettó befizető tagállamok hozzájárulása az ESM befizetett tőkéjéhez	151
20. táblázat: A kiadási területek részesedése az időszak kiadási főösszegéből a bizottsági javaslat alapján.....	162
21. táblázat: A tagállamok kohéziós allokációjának és a támogatásintenzitás változása a bizottsági javaslat alapján (a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest)	167
22. táblázat: a KAP kiadásainak változása a bizottsági javaslat alapján a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest (kötelezettségvállalások millió euróban, 2018-as árakon)	170
23. táblázat: A tagállami allokációk várható változása a KAP két pillérében	172
24. táblázat: A tagállamok nemzeti hozzájárulásainak, valamint KAP- és kohéziós allokációjának várható alakulása (a bruttó nemzeti jövedelem százalékában)	187

1. Bevezetés

A téma feldolgozottsága, a témaválasztás szempontjai

A tudományos élet a kilencvenes évek végén kezdett a tagállamoknak az uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlegével érdemben foglalkozni. Az Európai Bizottság ugyanis először 1998-ban közölt átfogó jelentést a saját források rendszerének működéséről, amelyben – a nettó befizető tagállamok igényének eleget téve – megvizsgálta a nettó pozíció lehetséges értelmezését és megállapította, hogy több tagállam esetében komoly egyensúlytalanságok alakultak ki. Azáltal, hogy a Bizottság 1998-ban elismerte, hogy végez számításokat a tagállamok nettó pozíciójára vonatkozóan és ezeket kész rendelkezésre bocsátani, megdöntött egy addig többé-kevésbé érvényben lévő tabut, így mind a tagállami vezetők, mind a kutatók körében egyre elterjedtebbé vált a nettó pozíció vizsgálata.

A 2000-es évek során további ösztönzöt jelentett, hogy a 2007 és 2013 közötti többéves pénzügyi keret félidei felülvizsgálatára a Bizottság nagyszabású konzultációt hirdetett, így számos kutató és politikus fejthette ki a véleményét a közös költségvetésről. A kutatói szférából érkezett észrevételek többnyire a tagállamok nettó pozíciós szemléletét azonosították a legfőbb problémaként. Számos szerző amellet érvelt, hogy azért nem kerül sor érdemi reformra az uniós költségvetési rendszerben, mert a tagállamok kizárólag saját támogatásaik megtartására, illetve növelésére törekednek a tárgyalások során.

Mindezek alapján mára a költségvetési nettó egyenlegnek széleskörű irodalma alakult ki. Meglátásom szerint azonban a kutatások nagy része ugyanazon kérdés(ek) megoldására tesz kísérletet: a szerzők döntő többsége abból a szemszögből vizsgálja a kérdést, hogy vajon milyen reform révén csökkenthető a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete.

Miközben nem tagadom a normatív, az előremutató változás lehetőségét kutató elemzések létjogosultságát, jelen értekezés más megközelítést alkalmaz.

A kutatási hipotézis és annak bizonyítása

Az értekezés hipotézise, hogy a tagállamok minél előnyösebb nettó egyenlegre összpontosító szemléletétől nem várható elmozdulás. A jelenség mögött ugyanis

nagyszámú magyarázó tényező húzódik meg, amelyek kellő okot szolgáltatnak a tagállamoknak arra, hogy a jövőben is az általuk elérhető nettó egyenleget helyezzék a középpontba a közös költségvetés megítélésekor. Elmondható továbbá, hogy a szemlélet mögött meghúzódó okok egy része átfedi, ezáltal erősíti egymást.

Meggyőződéseem ezért, hogy

- i. alacsony a valószínűsége annak, hogy érdemi költségvetési reformra kerüljön sor,
- ii. amennyiben mégis megvalósul a jövőben valamilyen reform, az sem fogja kiiktatni ezt a tagállami szemléletet.

A hipotézis bizonyítása az alábbiak szerint történik.

A második fejezetben ismertetem a téma tárgyalásához szükséges alapfogalmakat és definíciókat. Nem célom az uniós költségvetési rendszer mélyreható vizsgálata, azonban számos tényező ismerete elengedhetetlen a hipotézis tárgyalásához. Az, hogy a közös költségvetés működéséből pontosan milyen elemeket ismertetek ebben a részben, szubjektívnek tekinthető, az általam fontosnak tartott tényezők kapnak itt helyet. A gyakorlati elemek mellett fontosnak tartom történeti elemzések, áttekintések szerepeltetését is, ugyanis a költségvetési rendszer egészét, de különösen a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét jól jellemezhetjük az útvonalfüggőséggel. Egyrészt elmondható, hogy a közös költségvetés számos olyan jellegzetességet visel magán, amelyek már évtizedekkel korábban kialakultak, és azóta megosztják a tagállamokat (ld. pl. a kiadási szerkezetet). Másrészt nem elhanyagolható tény, hogy a nettó egyenlegek vizsgálata sem újkeletű dolog, legalább Margaret Thatcher szerepvállalásáig visszanyúlik ennek története (egyes kutatók szerint még régebbre), így az elmúlt évtizedek feszültségeinek, nehézségeinek vizsgálata szintén fontos a hipotézis szempontjából.

A harmadik fejezetben ismertetem a költségvetési nettó egyenleggel foglalkozó kutatások eddigi irányait. Annak ellenére, hogy tudományos szempontból fiatal (nagyságrendileg húszéves múlta visszatekintő) témáról van szó, a nettó egyenleggel kapcsolatos szakirodalom gazdagnak tekinthető. Elmondható ugyanakkor, hogy a szerzők többsége ugyanazon az úton haladt elemzései során: a kérdést normatív alapon közelítette, a nettó pozíciós szemlélet megváltoztatásának lehetőségét keresve. Az áttekintés során igyekszem azonban bemutatni azon kevés kutatómunkát is, amely – kvantitatív elemzést alkalmazva – igyekezett más megvilágításba helyezni, illetve más tényezőket is

figyelembe véve elemezni a költségvetési egyenleget. A szóban forgó kutatások rendkívül fontos hozzájárulást tesznek a témához azáltal, hogy a nettó egyenlegek alakulását más tényezőkkel együtt vizsgálják. Ennek révén egy sokkal realisabb képet kaphatunk a tagállamok által az Európai Unióban élvezett gazdasági előnyökről, egyszersmind gyakorlatiasabb szempontok is megjelennek a nettó pozíciós szemléletről folytatott, többnyire elméleti, normatív irányultságú vitában.

A negyedik fejezetben ismertetem, hogy pontosan mit értünk költségvetési nettó egyenlegen, valamint áttekintem a további elemzéshez szükséges fogalmakat. Történeti áttekintést készítek arról, hogy a közelmúltban milyen tendenciák jellemezték az uniós tagállamok költségvetési egyenlegét: mely országok tartoztak a nettó befizető, illetve a nettó kedvezményezett tagállamok csoportjába, valamint milyen jellegzetességeket figyelhetünk meg a költségvetési egyenlegük alakulásában. Ezek alapján megállapítom, hogy a nettó befizetői, illetve nettó haszonélvezői pozíció viszonylag stabilnak tekinthető. Nagy hangsúlyt fektetek arra, hogy ismertessem, mely tagállamok voltak az egyes szakpolitikák kiemelt haszonélvezői, illetve hogy érzékeltessem, milyen kiemelkedő szerepet töltenek be ezen források a tagállamok számára. Értekezésem egészét áthatja az a meggyőződés, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet természetesnek tekinthető, amennyiben megértjük a mögötte meghúzódó okokat. Ennek első lépése, hogy realisan értékeljük az uniós források tagállamokban betöltött szerepét.

A következő fejezetben részletesen elemzem, hogy a jelenleg használt költségvetési egyenleg miért problematikus mutató, miért nem tekinthető akár csak megközelítőleg jó mérőszámnak a tagállamok által élvezett fiskális előnyökre. Egyaránt foglalkozom technikai-statisztikai, közgazdasági, valamint politikai szempontokkal. Nem célom számba venni a szakirodalomban ebben a kérdésben már fellelhető összes kutatási eredményt, ezek vázlatos ismertetését a harmadik fejezet tartalmazza. Kitérek azonban olyan, általam hangsúlyosnak tekintett résztémákra, mint az európai hozzáadott érték vagy a tagállami szolidaritás. Mindkét fogalom rendkívül divatossá vált a költségvetési alkudozások során, így nem meglepő a nettó egyenlegről végzett kutatómunkámban. Kiemelt figyelmet kap ebben a fejezetben a kohéziós politika is, mert ez a politika részesül a legtöbb kritikában, miközben egyértelműen olyan területről van szó, ahol a konkrét költségvetési pénzáramlásokon felül is érdemi hatásokat várhatunk nemcsak a kedvezményezettek, de valamennyi tagállam területén.

A hatodik fejezetben megvizsgálom, hogy milyen okokkal magyarázható a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete. Számos gazdasági, politikai, valamint történeti okot azonosítok, majd elemzem, hogy a szóban forgó jelenségek hogyan járultak hozzá a nettó pozíciós szemlélet felerősödéséhez. Az általam bemutatott magyarázó tényezők nem jelentenek egyformán fajsúlyos bizonyítékot a nettó egyenlegre összpontosító szemléletre, ahogy az is elmondható, hogy bizonyos okok csak meghatározott ideig éreztették hatásukat. Fontosnak tartom ugyanakkor, hogy valamennyi, általam relevánsnak gondolt tényezőt bemutassam, ismereteim szerint ugyanis eddig nem történt meg ennek kimerítő feltérképezése a kutatók körében. A magyarázó tényezők áttekintése révén bebizonyítom, hogy számos tényező összefügg egymással, így olyan erősnek tekinthető a hatásuk, hogy nem várható elmozdulás a nettó pozíciós szemlélettől.

Mindezeket követően a hetedik fejezet arról kínál kitekintést, hogy a 2021-ben kezdődő, újabb hétéves időszak során milyen főbb változásokra számíthatunk. Az új költségvetési időszak újdonságait elsősorban abból a szemszögből vizsgálom meg, hogy azok milyen hatással lehetnek a tagállamok nettó egyenlegére és az ezt előtérbe helyező szemléletre. Látni fogjuk, hogy a 2021-ben induló időszak a legtöbb tekintetben a megelőző többéves keretek jellemzőit viszi tovább, ugyanakkor várhatóan sor kerül kisebb reformlépésekre a kiadási oldalon. Ezek az elmozdulások azonban kismértékűek lesznek ahhoz, hogy a tagállamokat kimozdítsák az általuk elérhető forrásmennyiség maximalizálására törekvő stratégiájukból.

A fentieket összefoglalva elmondható, hogy a hipotézis bizonyítása leíró-elemző megközelítést alkalmazva történik. Az Európai Bizottság folyamatos adatközlései, valamint a Eurostat adatbázisában elérhető nagy mennyiségű kimutatás ugyanakkor lehetővé teszi, hogy az elméleti kutatómunkát közelmúltbeli számadatokkal támasszam alá.

A várható tudományos eredmények

A fentiek alapján meggyőződésem, hogy jelen értekezés legalább két tekintetben újszerű tudományos eredményt hordoz.

Egyrészt újszerűnek tekinthető a bizonyítási mód, vagyis az a célkitűzés, hogy minél realisabb, a tagállami motivációk megértését célzó megközelítést alkalmazzak, ahelyett, hogy egyértelműen elutasítanám, kiiktatandó problémaként kezelném a tagállamok nettó

pozíciós szemléletét. Erre a megközelítésre a Külügyminisztériumban megszerzett szakmai tapasztalatom ösztönöz. 2010 és 2014 között lehetőségem nyílt bekapcsolódni a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret tárgyalásaiba, a magyar álláspont kidolgozásába. A Tanácsban lezajlott egyeztetéssorozat nyomon követése, illetve a többi tagállam érdekképviselőinek folyamatos elemzése során fogalmazódott meg bennem annak igénye, hogy a nettó egyenlegről készítendő kutatómunkám során végig valóságghű megközelítést alkalmazzak, amely figyelembe veszi a tagállami vezetők motivációit is. Természetesen szükség van arra, hogy a kutatói szféra olyan helyzetleírásokat és javaslatokat készítsen, amelyek tisztán elméleti szempontok mentén kijelölik az uniós költségvetés számára követendő utat. Legalább ennyire fontos azonban, hogy megértsük a tagállami vezetők motivációit és felismerjük, mely javaslatoknak van politikai realitása. Bízom benne, hogy jelen értekezés hozzáadott értéket jelent ebben a tekintetben.

Másodsorban kiemelném, hogy ismereteim szerint eddig nem történt meg a nettó pozíciós szemlélet mögött meghúzódó okok kimerítő, összegző jellegű vizsgálata, így kutatásom ennek elvégzésével is hozzájárul a téma feldolgozottságához. Ahogy az értekezésben látni fogjuk, számos szerző fejtette ki a véleményét azzal kapcsolatban, hogy vajon mire vezethető vissza a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító hozzáállása. Vannak olyan okok, amelyek szinte valamennyi, a témával foglalkozó kutatónál fellelhetők (ilyen például a kiadások szerkezete vagy a bruttó nemzeti jövedelemre épülő bevételi forrás túlsúlya), míg más okok legfeljebb néhány szerzőnél fordulnak elő, jóllehet az összképhez ezek is nagymértékben hozzájárulnak. Hiányoznak azonban azok az áttekintő munkák, amelyek a szakirodalomban megtalálható számos magyarázó tényező szintetizálását elvégeznék. Jelen értekezés célja, hogy ezen a területen is kiegészítse a már meglévő tudományos munkákat.

2. A költségvetési rendszer működése: alapfogalmak

Ebben a fejezetben azokat az alapfogalmakat tekintem át, amelyeknek ismerete elengedhetetlen ahhoz, hogy megértsük az uniós költségvetési rendszer működését, valamint a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét. Az alább ismertetett tényezők közül néhányal részletesen foglalkozom a későbbi fejezetekben, azonban már az értekezés elején szükséges bemutatni a legfontosabb alapfogalmakat.

2.1. A költségvetési rendszer elemei: többéves pénzügyi keret vs. éves költségvetés

Az alapfogalmak vizsgálata során elsőként fontos különbséget tenni a többéves pénzügyi keret (*multiannual financial framework, MFF*) és az éves költségvetés között.

A többéves keret (köznapi nevén keretköltségvetés) lényege, hogy több évre kijelöli a bevételi és kiadási előirányzatokat. Ezen határok tiszteletben tartásával a költségvetési hatóság (a Tanács és az Európai Parlament) évről-évre elfogadja az Unió éves költségvetését. A többéves keretről a tagállamok között a legmagasabb politikai szinten, az állam- és kormányfők között születik döntés, miközben az éves költségvetés megalkotása alacsonyabb szinten történik, jóllehet nem mindig problémamentesen.

Többéves keretek elfogadására 1988 óta kerül sor, ezt megelőzően csupán éves költségvetések voltak érvényben. 1988-ban indult el az akkor pénzügyi perspektívaként hivatkozott keretköltségvetések rendszere, ezekről intézményközi megállapodást fogadtak el az intézmények. A rendszer elsődleges joganyagba foglalása csak a lisszaboni szerződéssel történt meg, azóta rendelkezik tehát elsődleges jogalappal a többéves pénzügyi keret. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹ 312. cikke értelmében a többéves pénzügyi keretről „a Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúan határoz”.² A többéves keret tehát azon – fogatkozó számú – területek egyike, amelyekben a tagállamok egyhangú döntést

¹ A továbbiakban: EUMSZ.

² Ld.: Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2012]

hoznak, vagyis minden tagállamot vétőjog illet meg. Az Európai Parlament (EP) jogosítványai ezzel szemben gyengébbek, mint más területeken: a képviselők egyetértési joggal rendelkeznek, vagyis sokkal kisebb szerepük van, mint a rendes jogalkotási eljárással elfogadott dossziékban. Az EUMSZ. 312. cikke arról is rendelkezik, hogy az Európai Tanács egyhangú szavazással felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy a többéves keretről szóló rendeletet minősített többségi szavazással fogadja el. A 2014 és 2020 közötti keret tárgyalásai során erre nem volt példa, és úgy vélem, hogy a közeljövőben nem is kerül majd sor ilyen felhatalmazásra, mert azáltal a tagállamok elesnének az őket megillető vétőjogtól. Az értekezés további részében látni fogjuk, hogy a vétőjog milyen kiemelkedő jelentőségű a tagállamok számára.

A lisszaboni szerződés komoly változásokat hozott az éves költségvetésre vonatkozó jogi szabályozásban is. Hatályba lépése óta a költségvetés megalkotása különleges jogalkotási eljárásban történik, amelyet az EUMSZ. 313. cikke szabályoz; a költségvetés elfogadásának pontos menetét az 1. sz. melléklet tartalmazza. Ennek értelmében a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek is egy olvasata van, egyetértés hiánya esetén egyeztetőbizottság összehívására kerül sor. Az éves költségvetési eljárásban a Tanácsban nincs szükség egyhangú döntéshozatalra, a tagállamok minősített többségi szavazással határoznak. A lisszaboni szerződés által bevezetett változtatások közül kiemelendő, hogy megszűnt a különbségtétel a kötelező és nem-kötelező kiadások között. Ezt megelőzően a költségvetés tervezése során a Tanácsé volt a végső szó a kötelező, az Európai Parlamenté pedig a nem kötelező kiadások esetén. 2009 óta tehát az intézmények egyenrangú félként vesznek részt az éves költségvetés megalkotásában.

Fontos továbbá kiemelni az EUMSZ. 311. cikkének rendelkezéseit, amelyek a költségvetés bevételi oldalát, a saját források rendszerét szabályozzák. A 311. cikk értelmében a bevételi oldal szabályrendszerét az ún. sajátforrás-határozat³ rögzíti, amelyet a tagállamok egyhangú szavazással fogadnak el, az Európai Parlamentnek csak konzultációs joga van. Fontos kitétel továbbá, hogy – szintén a 311. cikk értelmében – *„a határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták”*. A közös költségvetés bevételi forrásait tekintve tehát rendkívül erős tagállami ellenőrzés érvényesül.

³A 2014 és 2020 közötti időszakban az alábbi határozat hatályos: 2014/335/EU, Euratom: A Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről.

Összefoglalóan így elmondható, hogy míg a többéves pénzügyi keret és a sajátforrás-határozat elfogadása egyhangú szavazati renddel történik és az Európai Parlament nem rendelkezik erős jogosítványokkal, addig az éves költségvetés elfogadásáról a tagállamok minősített többségi szavazást hoznak és a képviselők érdemi szerephez jutnak annak elfogadásában. A döntéshozatal ezen kettőssége nem meglepő, ha szem előtt tartjuk, hogy az igazán fajsúlyos döntést a többéves keret és a bevételi források elfogadása jelenti. Az éves költségvetések kiadási és bevételi szintje esetében felső korlátként jelennek meg a többéves keretben rögzített sarokszámok.

Végezetül fontos szót ejteni a többéves pénzügyi keret és az éves költségvetések gyakorlati viszonyáról, az ugyanis többféleképpen értékelhető. Egyrészt elmondható, hogy a költségvetési rendszerben a többéves keret hivatott biztosítani a kiszámíthatóságot, a stabilitást, valamint megteremteni annak lehetőségét, hogy a fejlesztési politikák esetében többéves tervezés és programciklusok érvényesüljenek. Az éves költségvetés ezzel szemben a rendszer rugalmassági ága, amelynek tervezése során az intézmények kiemelt figyelmet fordíthatnak a legsürgetőbb kihívásokra. A 2015 óta megerősödött migrációs nyomásra és menekültügyi nehézségekre reagálva például többletforrásokat biztosítottak a migrációs politikára az éves költségvetési eljárás során. Ugyanakkor bizonyos években nagyon komoly finanszírozási problémák alakulnak ki abból adódóan, hogy a kiadások nem léphetik át a többéves keret által megszabott felső határokat (ehhez a többéves keret módosítására lenne szükség). A jogos kifizetési igények teljesítésére így nem mindig, illetve csak késve van lehetőség, ez pedig komoly feszültségekhez vezet az intézmények és a tagállamok között⁴.

Annak érdekében, hogy a hétéves időszakra elfogadott keretek ne „köbe vésett” összegekként jelenjenek meg, a 2007 és 2013 közötti, valamint a jelenlegi időszak többéves keretéről született megállapodás is rögzítette, hogy félidei felülvizsgálatot (*mid-term review*) kell tartani. A tapasztalatok szerint azonban ez egyik időszak során sem jelentett érdemi felülvizsgálatot, elsősorban a Tanács hozzáállása miatt. A tagállamok nem támogatták, hogy érdemi, mélyreható felülvizsgálatra kerüljön sor. Tartottak ugyanis attól, hogy amennyiben valamely politikaterületen érdemi módosítás lép érvénybe, az megnyitja az utat a további „igények” és viták előtt, amely a hétévente megrendezett tárgyalássorozat újrakezdését jelentené. Ezeket a tapasztalatokat szem előtt tartva

⁴Az éves költségvetés közelmúltbeli finanszírozási problémáiról részletesen ld. Bajusz [2015a]

kérdéses, hogy megfelelő-e (nem túl hosszú-e) a hétéves időszak a pénzügyi keret esetében. A Szerződések ebben a tekintetben csupán annyit rögzítenek, hogy legalább ötéves időszakra kell a többéves kereteket elfogadni⁵. Az, hogy a gyakorlatban a hétéves időtáv lett a meghatározó, alapvetően a tagállamok preferenciáját tükrözi, az európai parlamenti képviselők ugyanis szívesebben látnának olyan többéves keretet, amely összhangba kerül az ötéves mandátumukkal.

Kengyel rendkívül hasznos áttekintést készített erről a kérdésről 2017 őszén. (Kengyel [2017]) Kiemelte, hogy több szempont mentén érdemes vizsgálni az ideális időtávot: a kiszámíthatóság (stabilitás), a rugalmasság, valamint a politikai ciklusok és az egyes politikák végrehajtási időrendje mentén. Megállapítja, hogy egy ötéves ciklus megfelelne a rugalmasság elvárásának, azonban nehézségek adódnának a többéves tervezést igénylő szakpolitikáknál, valamint fennáll annak a veszélye, hogy az intézmények folyamatos tárgyalássorozatban állnának, hiszen alig kezdődne el egy többéves keret végrehajtása, máris tárgyalnának a következő időszak költségvetéséről. Ez a nehézség kiküszöbölhető hosszabb időtáv választásával, egyszersmind nagyobb stabilitás jelenik meg a rendszerben, ha például hét vagy 10 (5+5) évre fogadnak el többéves keretet az intézmények. Az 5+5 éves tervezés elméletileg minden szempontból megfelelő lenne: összhangba kerülne az Európai Parlament és a Bizottság megbízatásával, ugyanakkor a tíz évre történő tervezés kiszámíthatóságot és stabilitást eredményezne a többéves programok végrehajtásában is. A rugalmasság biztosítható lenne egy félidei felülvizsgálattal, amelynek során az intézmények az első öt év tapasztalataira és eredményeire támaszkodhatnának.

2.1.1. A többéves pénzügyi keret fejlődése

Az alábbiakban áttekintem a többéves keret fejlődésének történetét, az eddigi időszakok jellegzetességei ugyanis fontos tapasztalatot jelentenek arra nézve, hogy milyen érdekek mentén alakulnak a többéves keret sajátosságai. Összességében elmondható, hogy a többéves keretek megalkotása során a főösszeg (vagyis a bevételi és kiadási szint nagysága), az agrárpolitikai és kohéziós politikai kiadások szintje és tagállamok közötti megoszlása, valamint a bizonyos nettó befizető tagállamoknak juttatott korrekciók

⁵ Az EUMSZ. 312. cikke alapján „A többéves pénzügyi keretet legalább 5 éves időszakra kell meghatározni”.

alakulása került a középpontba. Az alábbiakban ezért ezen főbb kérdések mentén tekintem át a többéves keret fejlődéstörténetét.

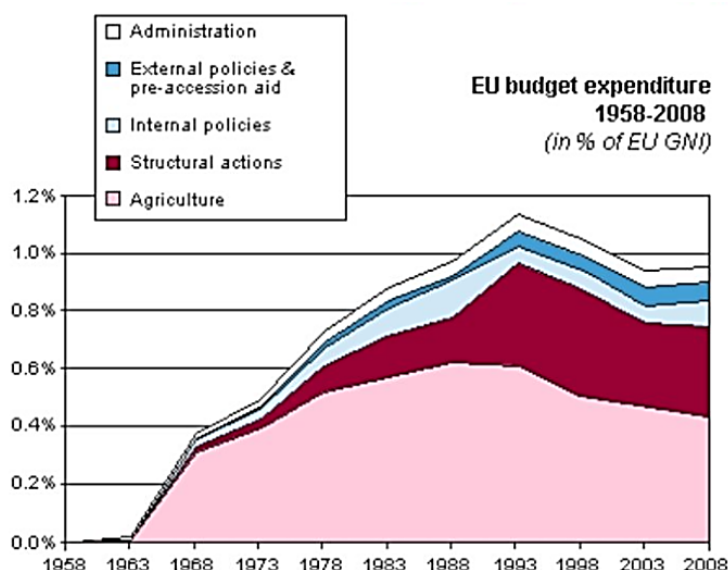
A többéves tervezés bevezetését a hetvenes-nyolcvanas évek kedvezőtlen világgazdasági, valamint európai fejleményei tették szükségessé. A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer összeomlása, az olajár-sokkok, az ezeket követő gazdasági visszaesés a tagállamokban, valamint az uniós intézmények közötti, visszatérő viták oda vezettek, hogy komoly konfliktusok alakultak ki a tagállamok között a közös költségvetéssel kapcsolatban. A nyolcvanas években rendkívül megemelkedtek a KAP és különösen a kohéziós politika kiadásai Görögország 1981-es, illetve Spanyolország és Portugália 1986-os csatlakozása miatt. A felmerült nehézségek kezelésére Jacques Delors bizottsági elnök javasolta a középtávú tervezés bevezetését. Ennek megfelelően, 1988-tól kezdve a Tanács és az Európai Parlament intézményközi megállapodásban rögzítette a következő időszak többéves keretét, a Bizottság javaslata alapján.

Az első pénzügyi keretet, akkori nevén pénzügyi perspektívát⁶ (*financial perspective*) öt évre, az 1988 és 1992 közötti időszakra fogadták el, majd a következőt az 1993 és 1999 közötti hétéves időszakra. Mindkét pénzügyi perspektíva Jacques Delors bizottsági elnök javaslatait tükrözte, ezért ezen keretköltségvetésekre gyakran „Delors-csomagokként” hivatkoznak. Számos szerző úgy látja, hogy ebben a két pénzügyi időszakban a közösségi politikák látványos fejlődésen mentek keresztül abból adódóan, hogy stabil, kiszámítható finanszírozás lépett életbe. (Iván [2007], Bachtler-Mendez-Wishlade [2013]) A tagállamok ekkor vezették be a bruttó nemzeti termékre épülő bevételi forrást, amelynek révén a korábbiaknál nagyobb és kiszámíthatóbb források álltak rendelkezésre. Ez lehetővé tette, hogy a kohéziós politika – összhangban annak 1988-ban elfogadott széleskörű reformjával – az egyik legfontosabb közös politikává lépjen elő. Az agrárpolitikai kiadások részaránya kismértékben visszaszorult⁷, míg az ún. belső politikákra, valamint a külkapcsolati kiadásokra megnövekedett források álltak rendelkezésre. A kiadások egyes politikák közötti megoszlását az 1. ábra szemlélteti.

⁶A pénzügyi perspektíva elnevezést a lisszaboni szerződés hatályba lépésével váltotta fel a többéves pénzügyi keret kifejezés.

⁷ Az 1988-as reform egyik célja éppen az agrárpolitika, valamint a közös költségvetés nemkötelező kiadásainak kordában tartása volt. A Delors-csomagokról részletesen ld. pl. Szemlér [2006].

1. ábra - Az uniós költségvetés kiadásai 1958 és 2008 között (az uniós bruttó nemzeti jövedelem⁸ százalékában)



forrás: Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatóság

A harmadik pénzügyi perspektíva kialakítására a kilencvenes évek végének bizonytalan légkörében került sor. A tagállamok folyamatosan halogatták az intézményi reformokat, pénzügyi téren pedig hatalmas kihívást jelentett a kelet-közép-európai államok tagjelöltsége, hiszen fejlettségük a kilencvenes években messze elmaradt a közösségi átlagtól, így komoly támogatási szintre számíthattak a kohéziós politikában. A Bizottság 1997-ben jelentette meg az Agenda 2000 című dokumentumát, amelyben a 2000-2006-os pénzügyi perspektívára úgy tett javaslatot, hogy számszerűsítette a bővítés várható költségeit. Erről elhúzódo tárgyalássorozatot követően olyan megállapodás született, amely szerint - a nettó befizető tagállamok akaratának megfelelően - a saját források felső határa ugyanakkora maradt, mint a második Delors-csomag idején. Rögzítették továbbá, hogy a tagállamok legfeljebb bruttó hazai termékük (GDP-jük) 4%-át kitevő kohéziós támogatásban részesülhetnek.

A küszöbön álló bővítés szempontjából negatív üzenetet hordozott a saját források szinten tartása, illetve a 4%-os támogatási plafon bevezetése, ugyanis ez azt jelentette, hogy a csatlakozó országok sokkal kevesebb forrásra számíthattak, mint amit a fejlettségi szintjük indokolt volna. A 2004-ben csatlakozott tagállamok átmeneti, ún. *phasing-in* időszakba kerültek mind a KAP, mind a kohéziós politika esetében, így csak egy tíz-,

⁸ A továbbiakban: GNI, az angol *gross national income* elnevezés rövidítéseként.

illetve hároméves időszak után érték el azt a támogatási szintet, amely egyenlő elbánás esetén járt volna nekik⁹. Fontos továbbá azt is kiemelni, hogy négy nettó befizető tagállam (Németország, Hollandia, Svédország és Ausztria) a 2000-ben kezdődő időszakban vált jogosulttá tagállami visszatérítésre a bevételi oldalon (ld. 2.6. alpont).

A 2007 és 2013 közötti időszak többéves kerete szintén a kiadások szinten tartásáról szólt. A kohéziós politika kiadásainak emelkedését úgy állították meg, hogy a 4%-os támogatási plafon helyett ún. sávos rendszert vezettek be, amelyben a tagállamok fejlettségük arányában voltak jogosultak meghatározott szintű támogatásra. Ennek eredményeként a 2004-ben (illetve a később) csatlakozott tagállamok sokkal kisebb kohéziós támogatásban részesültek, mint a korábban csatlakozott országok, annak ellenére, hogy 2007-től már nem vonatkozott rájuk az átmeneti időszak. Elmondható továbbá, hogy a 2007 és 2013 közötti időszakban váltak meghatározóvá a kiadási oldalon az egyes tagállamoknak juttatott egyedi „ajándékok”, amelyek valós költségvetési cél nélkül arra szolgáltak, hogy biztosítsák a szóban forgó tagállamok hozzájárulását a költségvetési alkuhoz.

Sajnálatos tendencia, hogy a 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretének főösszege immár reálértéken is alacsonyabb a megelőző időszak főösszegénél, vagyis a közös költségvetés történetében először csökkent a kiadási szint (3,4%-kal). Ezzel minden korábbinál nagyobb mértékben érvényesült a nettó befizető tagállamoknak a kiadások visszafogására vonatkozó álláspontja, amelyet a gazdasági válság begyűrűzése óta az éves költségvetések kialakításakor is képviseltek. A többéves keret elfogadását megelőző tárgyalássorozat idején komoly ellentét feszült a nettó befizető tagállamok és a kohéziós politika kedvezményezettjei („A kohéziós politika barátai”) között. Ez utóbbi csoport azonban nem tudta megakadályozni a kiadások csökkentését. A két legnagyobb kiadási terület, a KAP és a kohéziós politika költségvetése egyaránt kb. 4%-kal alacsonyabb lett. Elmondható továbbá, hogy számos területen a korábbiaknál is szigorúbb szabályrendszer lépett érvénybe, amelynek célja az eredményorientált pénzfelhasználás, valamint nagyobb uniós felügyelet biztosítása a pénzköltségek felett.

A 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretet a 2. sz. melléklet tartalmazza.

Az imént tett rövid történeti áttekintés továbbgondolásaként Szemlér 2006-ban megjelent (tehát az első négy pénzügyi perspektíváról született megállapodást lefedő) elemzésére

⁹ A 2004-ben csatlakozott tagállamok költségvetési megállapodásáról ld. pl. Inotai és Szemlér tanulmányát (Inotai-Szemlér [2004]).

hívom fel a figyelmet. (Szemlér [2006]) Szemlér alapvető meglátása, hogy míg a Delors-csomagok egy stabil, jól működő költségvetési rendszer alapjait rakták le, addig a később született költségvetési megállapodások csupán „toldozták-foltozták” ezt a rendszert, így olyan szabályzás alakult ki, amelyben rendkívül nehéz eligazodni. A korábbi, általános célokat követő rendszert olyan költségvetés váltotta fel, amelyben az egyszeri, ad hoc megoldások a meghatározóak. Szemlér már 2006-ban arra hívta fel a figyelmet, hogy el kell kezdeni kialakítani egy világosabb, rendezettebb költségvetés alapjait – meglátásai ma is rendkívül időszerűek.

2.2. Költségvetési alapelvek

A költségvetési rendszer bemutatása során fontos szót ejteni a költségvetési alapelvekről, amelyeket az ún. pénzügyi rendelet¹⁰ (*Financial Regulation*) II. címe tartalmaz. A pénzügyi rendelet rögzíti az Unió költségvetésének megalkotására, végrehajtására és ellenőrzésére vonatkozó legfőbb szabályokat. A II. cím alapján a közös költségvetés az alábbi alapelvekre épül:

- az egységesség és teljesség elve
- az évenkéntiség elve
- az egyensúly elve
- az elszámolási egység elve
- a globális fedezet elve
- az egyediség elve
- a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve
- az átláthatóság elve.

Az alábbiakban röviden ismertetem, hogyan érvényesülnek ezen elvek a költségvetési rendszer gyakorlati működése során.

Az egységesség elve az EUMSZ. 310. cikkére épül, amely kimondja, hogy „Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben”. Ennek alapján a közös költségvetésben az összes bevételnek és kiadásnak szerepelnie kell, azonban a gyakorlatban létezik ez alól néhány kivétel. Nem jelennek meg a költségvetésben az Unió

¹⁰European Commission [2018b]

hitelnyújtási és hitelfelvételi ügyletei, az Európai Fejlesztési Alap kiadásai, valamint az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenysége. Kivételt képeznek továbbá a közös kül- és biztonságpolitika kiadásai, amelyek esetében csak az igazgatási kiadások, valamint azok az operatív kiadások szerepelnek a költségvetésben, amelyek nem katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből erednek. (European Commission [2014a]) Ezzel kapcsolatban érdemes rámutatni, hogy a Tanács és az Európai Parlament között gyakran alakul ki konfliktus amiatt, hogy a képviselők szeretnék rálátást kapni a közös kül- és biztonságpolitika kiadásaira. Az EUMSZ. 319. cikke alapján ugyanis az Európai Parlament minden évben mentesíti a Bizottságot a közös költségvetés végrehajtása alól. A mentesítés során azonban visszatérő problémaként jelentkezik, hogy a képviselők nem jutnak hozzá a kül- és biztonságpolitika kiadásairól készült kimutatásokhoz; egyes években emiatt húzódtott el a mentesítés megadása.

Az évenkéntiség elve szintén az EUMSZ. 310. cikkére épül, amennyiben a 2. paragrafus kimondja, hogy a költségvetés kiadásait *„egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni”*. A gyakorlatban azonban számos olyan kiadási tétel van, amely ún. differenciált előirányzatként jelenik meg a költségvetésben. A differenciált előirányzatok lényege, hogy azon politikaterületeken, amelyeken többéves programok elfogadására kerül sor (például a kohéziós politikában), a költségvetésben egyaránt rögzítenek kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokat. A programok sajátosságából adódóan a kifizetésekre általában csak a későbbi években kerül sor, ezért számottevő különbség alakulhat ki a kötelezettségvállalások és a (megvalósult) kifizetések szintje között. Ez a különbség részben a pénzügyi tervezés jellegzetességeihez tartozik, azonban az utóbbi években komoly problémát jelentett, hogy a programok végrehajtása túlságosan lassúnak bizonyult, így indokolatlan késés jelentkezett a kifizetésekből. Ezzel a problémával a 2.7. alponthoz foglalkozom részletesen.

Az egyensúly elve valószínűleg az a költségvetési elv, amely a leginkább megkülönbözteti az uniós költségvetést a tagállami költségvetésektől. Ez szerződéses előírás, az EUMSZ. 310. cikke a következőképpen rögzíti: *„A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük”*. A költségvetés tervezése és elfogadása során az elvet szigorúan betartják az intézmények. A költségvetés végrehajtása során azonban ritkán alakul ki költségvetési egyensúly, a kiadások a gyakorlatban kismértékben elmaradnak a bevételektől annak érdekében, hogy ne alakuljon ki hiány. Utoljára 1986-ban fordult elő, hogy a költségvetés deficit volt. Akkor vezették be az ún. negatív

tartalékot, amelynek lényege, hogy a költségvetésben feltüntetnek egy legfeljebb 200 millió eurós tételt, amelyből szükség esetén lehetőség van a hiányzó források biztosítására, azonban a szóban forgó pénzügyi év során a többlettel rendelkező fejezetekből pótolni kell az innen elköltött összegeket. (European Commission [2014a])

Az elszámolási egység elve jelenleg az euró használatát jelenti, amint azt az EUMSZ. 320. cikke rögzíti: *„A többéves pénzügyi keretet és az éves költségvetést euróban kell meghatározni”*.

A globális fedezet elve a pénzügyi rendelet 20. cikke megfogalmazásában azt jelenti, hogy *„az összes bevételnek fedeznie kell az összes kifizetési előirányzatot”*. Elvileg tehát nem megengedett az, hogy rögzítsék, hogy egy adott bevételi tétel mely kiadások fedezésére szolgál. A gyakorlatban azonban ez alól is léteznek kivételek: lehetőség van ún. belső és külső címzett bevételek megállapítására. Belső címzett bevételnek minősülnek például a bérbeadásból származó bevételek, külső címzett bevételnek pedig a harmadik országok pénzügyi hozzájárulásai az uniós tevékenységekhez, valamint az alapítványoktól, támogatásokból, ajándékokból és hagyatékokból származó bevételek.

Az egyediség elve értelmében *„Az előirányzatokat különböző alcímek alá kell sorolni, ezeken belül a kiadásokat természetük és rendeltetésük szerint csoportosítva”* (EUMSZ. 316. cikk). Ez az elv azt hivatott biztosítani, hogy i) a megalkotott költségvetés egyértelmű legyen, az előirányzatok ne keveredjenek egymással, ii) a költségvetést a Tanács és az EP szándékainak megfelelően hajtsák végre. A gyakorlatban a költségvetés horizontálisan három nagy egységre tagolódik: a bevételek általános kimutatására, az intézmények költségvetésére és a Bizottság költségvetésére. A Bizottság költségvetése tartalmazza az egyes szakpolitikák tételeit, összességében a költségvetés kiadásainak kb. 95%-át. Vertikálisan a költségvetés címekre, alcímekre, jogcímcsoportokra és jogcímekre tagolódik. Természetesen lehetőség van a különböző címek és fejezetek közötti forrásátcsoportosításra, azonban az esetek legnagyobb részében ez a költségvetési hatóság jóváhagyásához kötött. A pénzügyi rendelet közelmúltbeli felülvizsgálata során bevezették továbbá a megosztott irányítás során alkalmazható év végi transzfert. Ez azon differenciált kifizetési előirányzatok esetén alkalmazható, amelyeket az adott évben nem használtak fel, de a következő évre elérhetővé kívánják tenni. Ilyen transzferre kerül sor például abban az esetben, ha a kohéziós projektekhez kapcsolódó kifizetési igényeket csak az év utolsó heteiben küldik meg a tagállamok a Bizottságnak, így nincs idő elbírálni

azokat. Ez a lehetőség is az intézmények azon törekvésebe illeszkedik, hogy minél kisebbre szorítsák a felhalmozódott kifizetési előirányzatokat (ld. 2.7. alpont).

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve az EUMSZ. 317. cikkére épül, amelynek értelmében „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve (...), saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával”. A pénzügyi rendelet 30. cikke ezzel kapcsolatban a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvére hivatkozik. A gazdaságosság elve értelmében a forrásoknak a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron kell rendelkezésre állniuk. A hatékonyság elve megköveteli, hogy az igénybe vett források és az elért eredmények között a lehető legjobb kapcsolat legyen. Végezetül, az eredményesség elve a célkitűzések teljesítésére és a tervezett eredmények elérésére vonatkozik. Szintén a 30. cikk értelmében, valamennyi olyan uniós program és tevékenység esetében, amely jelentős kiadást von maga után, előzetes és utólagos értékelést kell készíteni. Abban az esetben továbbá, ha a Bizottság vagy a tagállamok valamely területen olyan javaslatot nyújtanak be, amely hatással van a közös költségvetésre, javaslatukat pénzügyi nyilatkozattal kell ellátniuk, amelynek be kell mutatnia, hogy milyen mértékű és típusú uniós kiadást tesz szükségessé.

Az átláthatóság elve a teljes költségvetési ciklust áthatja, azonban leginkább a közzétételi szabályokon érhető tetten. Az elfogadott költségvetést és költségvetés-módosítókat, valamint az intézmények által a végrehajtásról készített éves beszámolókat a Hivatalos Lapban közzé kell tenni. 2008 óta a Bizottság egy internetes keresőprogramot is működtet, az ún. pénzügyi átláthatósági rendszert (*Financial Transparency System*), amely a Bizottság, illetve a végrehajtó ügynökségek által kezelt forrásokról tartalmaz kimutatást.

2.3. A saját források rendszere

Az alábbiakban bemutatom a költségvetés bevételi oldalát, a saját források rendszerét. Jelenleg négy forrás(csoport) biztosítja a közös bevételeket: a hagyományos saját források, az ÁFA-alapú forrás, a bruttó nemzeti jövedelemre épülő forrás, valamint az egyéb bevételi források.

Hagyományos saját források alatt a vámokat, a cukorilletékeket és a mezőgazdasági lefölözéseket értjük. Ezeket a tagállamok szedik be, majd a beszedett összeg 80%-át átutalják a közös költségvetésbe. A beszedett források 20%-a beszedési költségként a tagállamokat illeti. Fontos kiemelni, hogy a hagyományos saját források valódi saját forrásoknak tekinthetők abból a szempontból, hogy közös politikákból származnak, így egyértelműen az Uniót illetik, szemben például a GNI-alapú forrással, amely tagdíj-jellegű tagállami átutalásként is értelmezhető (ld. később).

A hagyományos saját forrásokkal kapcsolatban fontos felhívni a figyelmet az ún. Antwerpen-Rotterdam hatásra. Ennek lényege, hogy azon tagállamok esetében, amelyeknek a területén fontos kikötők találhatók, sokkal nagyobb vámbevétel keletkezik, mint más tagállamokban, így a kikötőkkel rendelkező országok esetében magasabbnak tűnhet a közös költségvetésbe teljesített befizetés. 2018-ban Németország és az Egyesült Királyság teljesítette a legnagyobb befizetést a hagyományos saját forrásokon keresztül (3,99 milliárd eurót, illetve 2,9 milliárd eurót), ugyanakkor az ország méretéhez képest kiemelkedő volt a holland (2,5 milliárd euró) és a belga befizetés (2 milliárd euró) is¹¹. Amint azonban a 4. fejezetben látni fogjuk, a Bizottság által használt operatív költségvetési egyenleg nem veszi figyelembe a hagyományos saját forrásokon keresztül teljesített befizetéseket, így ezek az adatok nem torzítják a tagállamok nettó egyenlegéről leginkább használatos kimutatásokat.

Az ÁFA-alapú forrás nem jelent közvetlen uniós adóztatást, a közös költségvetés csupán a tagállamok ÁFA-bevételeiből részesedik. Ennek érdekében harmonizálják a tagállamok ÁFA-alapját, majd GNI-arányosan 50%-os plafont határoznak meg rá annak érdekében, hogy azon tagállamok, amelyekben kiugróan magas az ÁFA-bevételek aránya, ne

¹¹ Az adatok forrása: European Commission [2019b]. A befizetések már a 20%-os beszedési költséggel csökkentett részt jelentik.

járuljanak hozzá igazságtalanul nagy mértékben a közös költségvetéshez¹². Ezt követően egységes lehívási kulcs érvényesül az ÁFA-alapra, amelynek mértéke jelenleg 0,3%. A 2.6. alpontban azonban látni fogjuk, hogy három¹³ tagállam (Hollandia, Németország és Svédország) esetében alacsonyabb, mindössze 0,15%-os a lehívási kulcs.

A 2.1. alpontban ismertettem, hogy a bruttó nemzeti jövedelemre épülő forrás bevezetésére 1988-ban, a többéves tervezésre történő áttéréskor került sor. A GNI-alapú forrás egyenlegező tétel a saját források rendszerében. Ennek megfelelően a tagállamok mindig akkora mértékben teljesítenek GNI-alapú befizetéseket, amely az egyéb bevételeken felül szükséges a kiadások finanszírozásához. A GNI-alapú forrás lényege, hogy minden tagállam számára azonos lehívási kulcs érvényesül, amelyet az éves költségvetési eljárás során rögzítenek. 2018-ban a lehívási kulcs 0,66% volt. Abból adódóan, hogy valamennyi tagállamra azonos kulcs vonatkozik, a GNI-alapú forrás a legigazságosabb bevételi forrásnak tekinthető, mert a tagállami fejlettséghez köti a befizetések abszolút értékét (a magas bruttó nemzeti jövedelemmel rendelkező országok fizetik a legtöbbet).

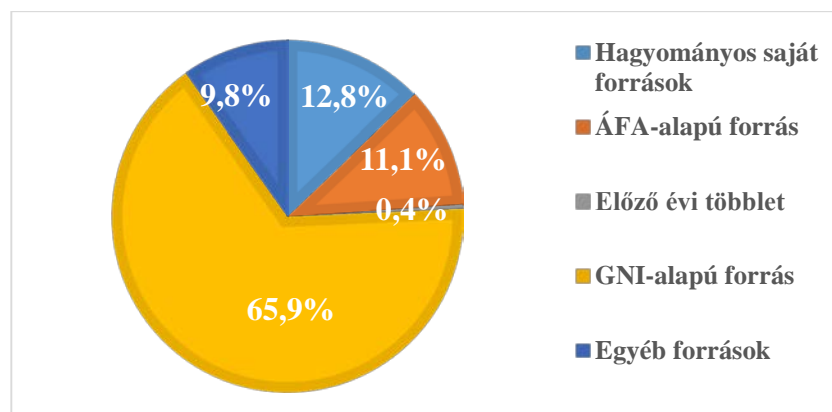
Az imént ismertetett három bevételi forrás biztosítja együttesen kb. a bevételek 95%-át. Léteznek azonban a költségvetésben egyéb bevételi források is. Ezek közül kiemelhetőek az uniós alkalmazottak béréből levont adók, az Unió kívüli országok által bizonyos (pl. kutatás-fejlesztési) programokhoz történő hozzájárulások, az Unió által beszedett büntetések, valamint az EU-t megillető adományok. Egyéb bevételnek minősül továbbá az előző évről áthozott többlet, amennyiben többletforrások álltak rendelkezésre a megelőző pénzügyi év végén. (European Commission [2019b])

A bevételi források természetét követően tekintsük át azt is, hogy 2018-ban hogyan alakult a bevételek megoszlása!

¹² 2018-ban négy tagállam ÁFA-alapú hozzájárulása csökkent ennek a plafonnak köszönhetően: Horvátorszáé, Ciprusé, Máltáé és Luxemburgé. [European Commission 2019b]

¹³ 2013-ig Ausztriára is alacsonyabb kulcs vonatkozott, 2014-től azonban GNI-alapú visszatérítésre volt jogosult (ld. 2.6. alpont).

2. ábra: a közös költségvetés bevételeinek megoszlása 2018-ban (az összes bevétel százalékában)



forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 2. ábrán jól látható, hogy a bevételek kétharmadát a GNI-alapú forrás biztosította, míg a hagyományos saját források és az ÁFA-alapú forrás nagyságrendileg 10-13%-os részesedéssel rendelkeztek. Természetesen az egyes költségvetési években kismértékű eltérés mutatkozhat¹⁴ a megoszlási adatokban, azonban nagyságrendi különbséggel nem találkozhatunk.

A bevételi oldal jellemzőinek alakulásával, illetve ennek a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletében betöltött szerepével részletesen foglalkozom a 6. fejezetben.

2.4. A költségvetés kiadási oldala

A bevételi oldal ismertetését követően az alábbiakban a költségvetés kiadási oldalát mutatom be.

Az 1. táblázat a költségvetés kiadási (al)fejezetei szerinti bontásban szemlélteti a kiadások megoszlását a 2014 és 2020 közötti időszakban.

¹⁴ A 2018-as költségvetési évben például a szokásosnál több jövedelem származott a cégekre kirótt büntetésekből, ezért közelítette meg az egyéb források részaránya a 10%-ot.

1. táblázat: az uniós költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatai 2014 és 2020 között¹⁵

Költségvetési (al)fejezet	2014 és 2020 között	
	milliárd euróban	a kiadások %-ában
1a) Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	125 614	13%
1b) Gazdasági, szociális és területi kohézió	325 149	34%
2. Természeti erőforrások	373 179	39%
3. Biztonság és uniós polgárság	15 686	2%
4. Globális Európa	58 704	6%
5. Igazgatás	61 629	6%
Összesen	959 988	100%

forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2013] alapján saját szerkesztés

Az 1. táblázat alapján jól látható, hogy a jelenlegi hétéves időszakban a legnagyobb kiadási tételt (39%) az agrártámogatások képviselik, de hasonlóan nagy (34%-os) részaránnyal rendelkezik a kohéziós politika is. A későbbi fejezetekben következő elemzés érdekében azonban fontos valamennyi kiadási terület alapvető jellegzetességeivel megismerkedni.

A költségvetés 1a) alfejezete, az ún. „versenyképességi alfejezet” összesen tíz program költségvetését tartalmazza. Ezek közül kiemelendő a Horizont 2020, amelynek 70,2 milliárd eurós¹⁶ költségvetése a kutatás-fejlesztésre és innovációra szánt összegeket foglalja magában. Ezeket a támogatásokat központilag, pályázati úton osztják el, amelynek során alapvető szempont az ún. kiválóság (*excellence*) elve. Az elv érvényesülésének következtében ezekre a forrásokra sikeresebben pályáznak a fejlettebb tagállamok kutatóhelyei, konzorciumai¹⁷. Az alfejezetből kiemelendő továbbá az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (*Connecting Europe Facility*), amelynek 19,3 milliárd eurós költségvetése az energia, a közlekedés és telekommunikáció terén kialakítandó

¹⁵ Az 1. táblázat nem szemlélteti a 6., Ellentételezés fejezetet, amelynek költségvetése 27 millió euró. Ez az összeg Horvátországot illette meg 2013-ban. A költségvetés egészét tekintve ez rendkívül kismértékű kiadást jelentett, ezért eltekintek a szerepeltetésétől. Fontos továbbá kiemelni, hogy az itt szereplő összegek rögzített, 2011-es áron szerepelnek abból adódóan, hogy a 2014 és 2020 közötti többéves keretre vonatkozó javaslatát 2011-ben terjesztette be az Európai Bizottság, így a tárgyalások és a megállapodás során is ebben rögzítették az összegeket az intézmények.

¹⁶ Az ebben a részben szereplő összegek is 2011-es áron értendők.

¹⁷ 2018-ban az 1a) alfejezet forrásaiból a legnagyobb összeget Németország kapta (2,6 milliárd eurót), valamint Franciaország (2,5 milliárd eurót) és Belgium (1,7 milliárd eurót). (European Commission [2019b])

transzeurópai hálózatokat támogatja, valamint az „Erasmus +” program, amely 13 milliárd eurós kerettel rendelkezik.

A költségvetés 1b) alfejezete a kohéziós politika kiadásait tartalmazza. A 2014 és 2020 közötti időszakban két célkitűzés van érvényben¹⁸: *A növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások*¹⁹, valamint az *Európai területi együttműködés* célkitűzés. Az alfejezet 325,2 milliárd eurós költségvetésének meghatározó részét (245,5 milliárd eurót) az első célkitűzésre fordítják, míg a területi együttműködés 9 milliárd eurót képvisel. Kiemelkedő tételt jelent továbbá a Kohéziós Alap 66,4 milliárd eurós költségvetése²⁰. Fontos ugyanakkor rámutatni, hogy a kohéziós politika keretében juttatott források esetében társfinanszírozás van érvényben, így az Unió soha nem 100%-ban támogatja a kiválasztott projekteket, ahhoz a támogatások nyerteseinek önrészt²¹ kell biztosítaniuk.

A költségvetés 2. fejezete tartalmazza az agrárpolitikai, a vidékfejlesztési forrásokat, valamint a halászati politikára és a környezetvédelmi és klímapolitikai célokra szánt összegeket. Fontos kiemelni, hogy a közös agrárpolitika, annak ellenére, hogy számos reformon átesett, továbbra is a legnagyobb kiadási tétel a közös költségvetésben. 2014 és 2020 között a KAP ún. első pillére, amely a termelőknek juttatott közvetlen kifizetéseket és az egyéb piaci intézkedéseket foglalja magában, 277,8 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik. A második pillér, amely többnyire a vidékfejlesztés forrásait tartalmazza, 84,9 milliárd eurós kerettel rendelkezik.

Ezzel szemben meglepően kevés, mindössze 6,6 milliárd euró jut a közös halászati politikára és 3 milliárd euró környezetvédelemre és klímapolitikára. Érdemes kiemelni, hogy a termelőknek juttatott közvetlen kifizetések esetében nincs társfinanszírozási

¹⁸ A kohéziós politikához kapcsolódó általános rendelkezéseket az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete tartalmazza. (ld. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 347/320-469. 2013.12.20.)

¹⁹ Ezen célkitűzés keretében három régiókat különít el a szabályozás. Kevésbé fejlett régióknak (*less developed region*) minősül az a régió, amelyben a vásárlóerő-paritáson számolt egy főre eső GDP nem érte el az uniós átlag 75%-át a referenciaidőszaknak számító 2007 és 2009 közötti időszakban. Átmeneti régióknak (*transition region*) minősülnek azok a régiók, ahol ez a mutató az uniós átlag 75%-a és 90%-a közötti értéket vett fel, fejlettebb régió (*more developed region*) pedig az, amelyben legalább az uniós átlag 90%-án állt az egy főre eső GDP.

²⁰ Az Európai Regionális Fejlesztési Alappal és az Európai Szociális Alappal ellentétben a Kohéziós Alap nem régiókat, hanem tagállamokat támogat, mégpedig azokat, amelyekben a vásárlóerő-paritáson számolt, egy főre eső GNI a referenciaidőszakban nem érte el az uniós átlag 90%-át.

²¹ A kevésbé fejlett régiók esetében 20%-os, illetve 15%-os önrészt kell biztosítani, az átmeneti régiók esetében 40%-os, a fejlettebb régiók esetében pedig 50%-os önrészt. A Kohéziós Alap támogatásaihoz szintén 15%-os önrész szükséges. A részletes szabályozást ld. az általános rendelkezéseket rögzítő rendeletben.

rendszer, azonban a vidékfejlesztési források esetében – a kohéziós politika szabályrendszeréhez hasonlóan – a támogatások nyerteseinek önrészt²² kell biztosítaniuk.

A költségvetés 3. fejezete összesen tizenegy program kiadásait foglalja magában. Közös ezekben a programokban, hogy mindegyik olyan intézkedésekre irányul, amelyek többnyire közvetlenül érintik az uniós állampolgárok életét, ezért gyakran hivatkoznak erre a költségvetési fejezetre „belső politikákként”. A fejezet két legnagyobb költségvetési programja a Menekültügyi és Migrációs Alap, valamint a Belső Biztonsági Alap, ezek költségvetése 2,8 milliárd euró, illetve 3,3 milliárd euró 2014 és 2020 között. Kiemelkedő tételt jelent továbbá az élelmiszerbiztonság, amely 1,7 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik, valamint a kultúrára szánt forrásokat magában foglaló Kreatív Európa program, amelynek hétéves kerete 1,3 milliárd euró.

A költségvetés 4. fejezete tartalmazza az Unió külkapcsolatainak folytatásához szükséges forrásokat, összesen tizenkét alap költségvetését. Kiemelendő ezek közül a Fejlesztési Együttműködési Eszköz, amely 13,8 milliárd eurós kerettel rendelkezik, és a fejlődő országoknak juttatott támogatásokat tartalmazza. Fontos tételt jelent továbbá az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz (13,7 milliárd euró) és az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz (10,6 milliárd euró).

A költségvetés 5., „Igazgatás” fejezete tartalmazza az uniós intézmények, valamint iskolák valamennyi kiadását, továbbá az uniós nyugdíjkiadásokat. Fontos hangsúlyozni, hogy – a közvélekedéssel ellentétben – az uniós bürokrácia működtetése nem jelent számottevő tételt a költségvetés számára: az iskolák és nyugdíjak forrásait is magában foglaló igazgatási fejezet mindössze 5-6%-ot képvisel a közös költségvetésben.

Összefoglalóan elmondhatjuk tehát, hogy a források döntő többségét a közös agrárpolitika és a kohéziós politika kiadásai képviselik (együttesen a kiadások 73%-át). Ezeket a kiadási területeket szokás redisztributív, újraelosztó politikáknak is tekinteni, amennyiben a céljuk egyértelműen egyes térségek, csoportok növekedési lehetőségeinek támogatása. Elgondolkodtató ugyanakkor, hogy az olyan, napjainkban különösen aktuális kihívásokra, mint például a határvédelem és migrációs politika, kevesebb, mint a források 1%-a jutott. Az uniós költségvetési rendszert ért kritikák nagy arányban említik ezt a torz

²² A vidékfejlesztési és a környezetvédelmi kiadások esetében a kevésbé fejlett régiókban az uniós támogatás a projekt értéknek 75%-át érheti el, az átmeneti régiókban legfeljebb 63%-át, a fejlettebb régiók esetében legfeljebb 53%-át.

kiadási szerkezetet, amelyben a közvetlenül a tagállamoknak juttatott források dominálnak. Ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozom a 6. fejezetben.

Fontos azonban már itt szót ejteni egy definíciós problémáról. A költségvetési nettó egyenlegről született munkákban ugyanis a legtöbbször nem egyértelmű, hogy milyen kiadásokat tekintünk egyértelműen a tagállamokhoz rendelhető kiadásnak. Vagyis melyek azok az uniós támogatások, amelyek esetében egyértelműen megállapítható, hogy abból egy bizonyos tagállam húzott hasznot. A 4. fejezetben látni fogjuk, hogy az operatív költségvetési egyenleg számítása során a Bizottság a közös kiadások kb. 95%-át a tagállamokhoz rendeli (a külkapcsolati és az igazgatási kiadások kivételével valamennyi költségvetési tételt). Meglátásom szerint azonban ez félrevezető lépés (ahogy azt egyébként a Bizottság is elismeri), ezért az alábbiakban egy másik lehetséges értelmezést mutatok be.

A pénzügyi rendelet alapvetően háromféle végrehajtási módot különböztet meg az uniós források felhasználása során. A rendelet 62. cikke alapján közvetlen, megosztott és közvetett végrehajtási módokról beszélhetünk. A közvetlen végrehajtás (*direct management*) jelenti azt az esetet, amikor az Európai Bizottság vagy valamely uniós végrehajtó ügynökség kezeli az uniós forrásokat, mint például a kutatás-fejlesztési támogatásokat, amelyeket központi pályázatok alapján osztanak el. Ezzel szemben a megosztott irányítás (*shared management*) azt jelenti, hogy a Bizottság a végrehajtási feladatokat átruházza a tagállamokra, amelyek az uniós gazdálkodási alapelveket és rendelkezéseket tiszteletben tartva döntenek a források felhasználásáról. Megosztott irányítással kerül sor a kohéziós politika és az agrárpolitika forrásainak felhasználására. Végezetül, közvetett irányításra (*indirect management*) abban az esetben kerül sor, ha a támogatások felhasználása harmadik ország vagy valamely különleges intézmény (például az Európai Beruházási Bank vagy más nemzetközi intézmény) közbeiktatásával történik²³. Meglátásom szerint elméleti szempontból a megosztott irányítás keretében elköltött források jelentik a támogatások azon körét, amely egyértelműen a tagállamokhoz rendelhető. A Bizottság kimutatásai szerint ez a közös kiadások kb. 80%-a. Szakmailag nem indokolt ezért a kiadások közel 95%-át tagállamokhoz rendelni, ahogy azt a Bizottság az operatív költségvetési egyenleg számítása során teszi. Így is

²³European Commission [2018b]

elmondható ugyanakkor, hogy a források döntő többsége esetén valóban megállapítható, hogy az mely tagállam számára jelentett nyereséget.

Végezetül egy további szempontra hívom fel a figyelmet. A közös költségvetés kiadási oldalának alakulása, a kiadások szerkezete az egyes időszakok viszonylatában könnyen elemezhető, összevethető abból adódóan, hogy az 1988-ban megvalósult Delors-reformok óta kevés új politikaterület került uniós finanszírozás alá. Bizonyos területek (így például a versenyképességi alfejezet) kiadásai emelkedtek, megjelentek új alapok is (mint az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz), azonban a főbb kiadási prioritások nem változtak. Kengyel részletesen elemezte a 2007 és 2013 közötti, valamint a 2014-ben indult hétéves időszak kiadási szerkezetét is. (Kengyel [2007], Kengyel [2013]) Elemzésének mindkét esetben alapvető következtetése volt, hogy az új stratégiák, célkitűzések elfogadása, illetve a fejezetek átnevezése a gyakorlatban nem jelentett radikális átalakításokat. Ez a tény nemcsak a témával foglalkozó kutatók, de több tagállam számára is komoly anomáliaként jelenik meg, számos reformorientált tagállam támogatná ugyanis a versenyképességi alfejezet részarányának emelését a hagyományos politikák rovására. A kiadási szerkezetnek a tagállamok nettó pozíciós szemléletében betöltött szerepével a 6. fejezetben foglalkozom részletesen.

2.5. A tagállami nettó egyenleg

A tagállamok közös költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlegét a tagállamba érkező uniós támogatások és az adott ország által teljesített befizetések közötti különbségként értelmezzük. Jelen értekezésben a nettó egyenleggel azonos értelemben használok a nettó pozíció, valamint a költségvetési egyenleg fogalmakat. Annak érdekében, hogy minél egyszerűbb legyen a tagállamok közötti összehasonlítás, illetve minél jobban szemléltessük az uniós támogatások tagállamokban betöltött szerepét, a nettó egyenleget általában a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének arányában fejezzük ki. A nettó egyenleg pontos kiszámítási módjait a negyedik fejezetben ismertetem. Amennyiben külön utalás nem történik rá, nettó egyenleg alatt az Európai Bizottság által számított operatív költségvetési egyenleget értem.

2.6. A tagállami visszatérítések

A 2.4. alpontban áttekintettem a saját források rendszerét. Főszabály szerint a fent ismertetett bevételi források valamennyi tagállam számára azonos befizetési kötelezettséget jelentenek, vagyis az összes tagállamra azonos szabályok vonatkoznak. A közös költségvetés egyedi fejlődési útjához tartozik azonban, hogy bizonyos nettó befizető tagállamok számára költségvetési visszatérítések bevezetéséről állapodtak meg annak érdekében, hogy ezen tagállamok számára ne legyen túl magas a közös költségvetéshez történő hozzájárulás.

A legkorábban az Egyesült Királyság részesült visszatérítésben (*rebate*). A tagállamok nettó pozíciós szemléletében betöltött szerepe miatt ezzel a kérdéssel részletesen foglalkozom a 6. fejezetben, azonban a visszatérítés működésével már itt célszerű megismerkedni. A brit visszatérítés kiszámítási módját 1984 óta számos alkalommal módosították, de az alapvető logika nem változott. Elsőként kiszámítják, hogy mekkora különbség mutatkozik meg a tagállamok számára allokált kiadásokból történő brit részesedés és a teljes ÁFA-alapban történő brit részesedés között. Ezt a százalékos eltérést megszorozzák a teljes, tagállamokhoz rendelt kiadási szinttel. Ezen összeg 66%-át kapja vissza az Egyesült Királyság visszatérítés formájában. A brit visszatérítést valamennyi tagállam finanszírozza, az uniós bruttó nemzeti termékben való részesedése arányában. Ugyanakkor Németország, Hollandia, Ausztria és Svédország csak egynegyedét fizeti annak az összegnek, amely a bruttó nemzeti termékük alapján vonatkozna rájuk. A fennmaradó rész a többi tagállam között oszlik meg. (European Commission [2019b])

Németország, Hollandia és Svédország számára további kedvezményt jelent, hogy ezen tagállamokra alacsonyabb beszedési kulcs vonatkozik az ÁFA-alapú forrás esetében. Erről elsőként 1999-ben, a 2000 és 2006 közötti időszak pénzügyi keretének rögzítésekor állapodtak meg a tagállamok, azonban a kedvezmény továbbra is érvényben van. 2014 és 2020 között 0,15%-os lehívási kulcs vonatkozik ezen tagállamokra, miközben a többi tagállam 0,3%-os kulccsal teljesíti az ÁFA-alapú befizetési kötelezettséget.

Bizonyos tagállamok ezeken felül éves, előre rögzített összegű visszatérítésben részesülnek a GNI-alapú forráson keresztül. 2014 és 2020 között Dánia, Svédország és Hollandia részesül ilyen típusú kompenzációban: 130, 185, illetve 695 millió euró értékben. Ausztria csupán az időszak első éveiben kapott GNI-alapú visszatérítést: 2014-

ben 30 millió euró, 2015-ben 20 millió euró, majd 2016-ban 10 millió euró értékben. (Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2014])

Fontos továbbá megemlíteni, hogy egyes kutatók a hagyományos saját források esetén érvényben lévő beszedési kulcsot is implicit tagállami visszatérítésnek tekintik abból az okból, hogy ez tisztán a tagállamok nyeresége, jóllehet a hagyományos forrásokból származó bevételek egyértelműen az Uniót illetik. A beszedési kulcs mértéke időszakonként eltérő volt, jelenleg 20%. Ezen keresztül azon tagállamok tesznek szert számottevő bevételre, amelyekben magas a hagyományos források révén beszedett összegek nagysága. 2018-ban Németország 1 milliárd euró, az Egyesült Királyság 0,7 milliárd euró bevételre tett szert a beszedési összeg révén, kiemelkedő volt továbbá Hollandia (0,6 milliárd euró) és Belgium összege (0,5 milliárd euró) is.

A 2. táblázat a különböző tagállami visszatérítésekről és kompenzációkról nyújt áttekintést.

2. táblázat: A tagállami korrekciós mechanizmusok rendszere

A korrekció kedvezményezettje	A korrekció természete (a korrekció működésének kezdete ²⁴)
Egyesült Királyság	Visszatérítés, amely a brit befizetések és támogatások közötti különbséget csökkenti. (1984)
Németország	Kisebb (egynegyed) részben finanszírozza a brit visszatérítést (1984); kedvezményes kulcs szerint teljesíti az ÁFA-alapú befizetést. (2007)
Hollandia	Kisebb (egynegyed) részben finanszírozza a brit visszatérítést (2000); kedvezményes kulcs szerint teljesíti az ÁFA-alapú befizetést (2007); rögzített összegű visszatérítést kap a GNI-alapú forráson keresztül (2007).
Svédország	Kisebb (egynegyed) részben finanszírozza a brit visszatérítést (2000); kedvezményes kulcs szerint teljesíti az ÁFA-alapú befizetést (2007); rögzített összegű visszatérítést kap a GNI-alapú forráson keresztül (2007).

²⁴ Ausztria esetében mind az ÁFA-alapú, mind a GNI-alapú forráson keresztül biztosított kedvezmény hatálya lejárt (2013-ban, illetve 2016-ban), így Ausztria sorában a táblázat a korrekciós mechanizmus működésének végét is szemlélteti.

A korrekció kedvezményezettje	A korrekció természete (a korrekció működésének kezdete ²⁴)
Ausztria	Kisebb (egynegyed) részben finanszírozza a brit visszatérítést (2000); kedvezményes kulcs szerint teljesíti az ÁFA-alapú befizetést (2007-2013); rögzített összegű visszatérítést kap a GNI-alapú forráson keresztül (2014-2016).
Dánia	Rögzített összegű visszatérítést kap a GNI-alapú forráson keresztül (2014).

forrás: a pénzügyi jelentések alapján saját szerkesztés

2.7. A fennálló kötelezettségvállalások (RAL)

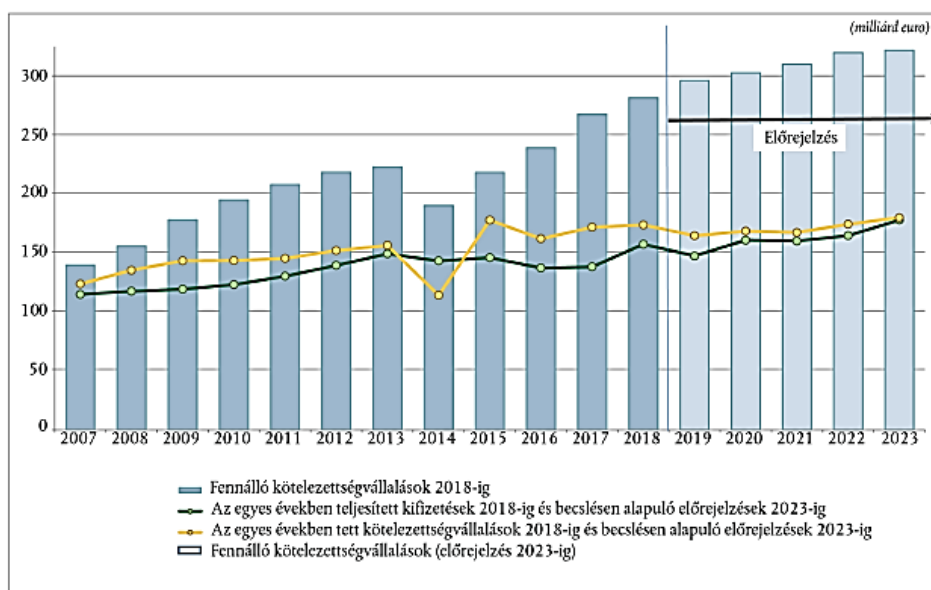
Ebben az alponban a költségvetési rendszernek egy meglehetősen technikai elemével foglalkozom, amelynek azonban fontos politikai következményei vannak, így szükségesnek tartom, hogy az alapfogalmak ismertetése során erre is kitérjek.

A kötelezettségvállalások és kifizetések szintje közötti különbségre, vagyis a fennálló, de még ki nem fizetett kötelezettségvállalásokra leggyakrabban a RAL kifejezéssel hivatkoznak (a francia *reste-à-liquider* rövidítéseként). A RAL kialakulásának oka az, hogy a költségvetés egyes előirányzatai esetében időben szétválik a kötelezettségvállalás és a kifizetés úgy, hogy az adott kötelezettségvállalás terhére történő kifizetés meghatározó része az adott éven túl teljesül (ahogy a 2.2. alponban, a differenciált előirányzatoknál láttuk). A RAL ezért alapvetően a többéves uniós programok estében jelentkezik, legnagyobb hányada a kohéziós politikában.

Fontos szem előtt tartani, hogy a többéves tervezésnek természetes velejárója a RAL kialakulása, azonban a költségvetési rendszer működését megnehezíti az, ha az értéke túl magasra emelkedik. A Bizottság kimutatásai szerint a jelenlegi hétéves időszak kezdetére, 2014 elejére 221,9 milliárd euróra emelkedett a RAL értéke. A 2014 végére kialakult, rendkívül magas RAL-szint kezelése érdekében az intézmények 2015 márciusában megállapodtak arról, hogy 2016 végéig kivezetik ezeket az áthúzódó kötelezettségvállalásokat. Ugyanakkor, a kohéziós politika projektjeinek vártnál később történt elindulása miatt a jelenlegi időszakban is komoly mértékű RAL kialakulására számítanak az intézmények.

Az Európai Bizottság előrejelzései szerint 2020 végére a fennálló kötelezettségvállalások szintje elérheti a 295 milliárd eurót, 2023-ra a 314 milliárd eurót. (Európai Bizottság [2018a]) Érdemes szem előtt tartani, hogy ez az összeg nagyságrendileg kétszerese egy éves költségvetés főösszegének, így rendkívül komoly kihívást jelent a kezelése. Figyelemreméltó, hogy a Bizottság becslései szerint a 2021-ben induló időszak első két évében a kifizetések 51%-a a korábbi időszakra áthúzódó kötelezettségvállalásokhoz (a RAL-állományhoz) tartozik majd. Ebben a két évben a kifizetések 35%-a kapcsolódik majd az adott évi nem differenciált előirányzatokhoz (ide tartoznak például a KAP közvetlen kifizetései és a személyzeti kiadások). Csupán a kifizetések 14%-a kötődik majd az új kiadási programokhoz. A 3. ábra a kötelezettségvállalások és a kifizetések szintjének alakulását szemlélteti 2007 és 2023 között.

3. ábra: Fennálló kötelezettségvállalások, kötelezettségvállalások és kifizetések (2023-ig szóló előrejelzésekkel)



forrás: Európai Számvevőszék [2019] 41. oldal

A 6. fejezetben látni fogjuk, hogy ez a problémakör, vagyis a tényleges kifizetéseknek a tervezett kiadási szinttől történő elmaradása számos feszültség forrása a tagállamok között.

2.8. A pénzügyi eszközök

Az uniós pénzügyi eszközök (*financial instruments*) olyan finanszírozási formák, amelyek további köz- vagy magánforrások mobilizálását támogatják. Az uniós költségvetés egyre nagyobb mértékben támaszkodik a pénzügyi eszközökre, ennek ellenére a költségvetési nettó egyenlegben nem jelennek meg ezek a finanszírozási formák. A későbbi elemzések szempontjából azonban fontos megismerni ezen eszközök körét.

A pénzügyi rendelet 2. cikke alapján a pénzügyi eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök vagy biztosítékok, vagy más kockázatmegosztási eszközök lehetnek, amelyeknek célja, hogy egy vagy több uniós célkitűzést szolgáljanak. A pénzügyi eszközök vissza nem térítendő támogatásokkal (vagyis a hagyományos költségvetési finanszírozással) kombinálhatók. Előnyük, hogy viszonylag alacsony költségvetési forrás mellé nagyértékű magánforrást tudnak bevonni bizonyos uniós programok finanszírozására.

A pénzügyi eszközök köre egyike azon területeknek az uniós költségvetési rendszerben, amelyek rendkívül sokat fejlődtek az elmúlt évek (időszakok) során. A 2007 és 2013 közötti költségvetési időszak eszközeiről ugyanakkor már rendelkezünk tapasztalatokkal, így érdemes ezeket röviden áttekinteni.

Az Európai Számvevőszék 2016-ban részletes jelentést tett közzé a pénzügyi eszközök 2007 és 2013 közötti működésének tapasztalatairól. (European Court of Auditors [2016a]) Ebben bemutatja, hogy a 2007 és 2013 közötti időszakban huszonegy olyan pénzügyi eszköz működött, amelyet az Európai Bizottság kezelt. Ezeken felül a tagállamoknak lehetőségük nyílt a kohéziós politika keretein belül ilyen eszközöket használni, erre a huszonnyolcból huszonöt tagállamban volt példa: az Európai Fejlesztési Alaphoz kapcsolódóan összesen 972, az Európai Szociális Alaphoz kapcsolódóan pedig 35 ilyen eszközt vettek igénybe. 2014 végéig a szóban forgó két alap összesen 16 milliárd euróval járult hozzá a pénzügyi eszközökhöz, míg a Bizottság által kezelt huszonegy eszközhöz a közös költségvetés 5,5 milliárd eurós hozzájárulást tett. A számvevőszéki jelentés kiemeli, hogy a pénzügyi eszközök legalább két előnnyel rendelkeznek a vissza nem térítendő támogatásokkal szemben: i) lehetővé teszik további források bevonását, amelyekkel kiegészíthető a finanszírozás kezdeti mértéke, ii) az indulótőkét

visszaforгатják a projektek során. Nem elhanyagolható szempont ezeken felül az, hogy ezek a pénzügyi megoldások felelősebb pénzgazdálkodást kényszerítenek ki, valamint használatuk révén elkerülhetővé válik az, hogy a támogatottak túl nagy mértékben függjenek az állami támogatástól. A számvevőszéki tanulmány ugyanakkor megállapította, hogy a pénzügyi eszközök 2007 és 2013 közötti sikeres felhasználását több tényező is hátráltatta. Egyrészt elmondható, hogy sem a Bizottság által kezelt, sem a kohéziós politikában használt pénzügyi eszközök nem tudtak számottevő magánforrást mozgósítani. Másrészt a jelentés rámutatott, hogy az Európai Fejlesztési Alaphoz és az Európai Szociális Alaphoz kapcsolódó eszközök esetén feltűnően magas működési költségek léptek fel, valamint sok esetben túl magas indulótőkével rendelkeztek (ez utóbbi arra vezethető vissza, hogy számos tagállam így próbálta elkerülni az időszak végi forrásvesztést a kohéziós támogatások esetében).

A 2014 és 2020 közötti időszakban a korábbiaknál is nagyobb hangsúly helyeződik a pénzügyi eszközökre. Az uniós intézmények célja, hogy a gazdasági válságot követően többletforrások (az uniós költségvetés által biztosított támogatásokon felüli összegek) váljanak elérhetővé a gazdasági növekedés felgyorsítására. Jean-Claude Juncker, az Európai Bizottság korábbi elnöke ennek jegyében hirdette meg az ún. európai beruházási tervet 2014-ben. A terv három pillérre épült, amelyből az első az Európai Stratégiai Beruházási Alap (*European Fund for Strategic Investment, EFSI*), a 2020-ig tartó időszak kiemelt pénzügyi eszköze alkotja. 21 milliárd eurós alaptőkéjét az uniós költségvetés garanciavállalása (16 milliárd euró), valamint az Európai Beruházási Bank (5 milliárd eurós) tőkéje biztosítja²⁵. Az alap 21 milliárd eurós alaptőkéje két ablak, az Infrastruktúra és innovációs ablak és a Kis és középvállalkozások-ablak között oszlik meg (16 milliárd euró és 5 milliárd euró arányban). Forrásai elsősorban a következő területekre összpontosulnak: infrastruktúra-fejlesztés, kutatás-fejlesztés, oktatás, megújuló energiaforrások, valamint kis- és középvállalkozások támogatása. Az EFSI-t kezelő Európai Bizottság és EIB-csoport célja az volt, hogy a 21 milliárdos alaptőke 2018-ig legalább 315 milliárd eurós többletbefektetést hozzon létre. 2016 szeptemberében az Európai Bizottság az EFSI futamidejének 2020-ig történő meghosszabbítására tett javaslatot, valamint arra, hogy az uniós költségvetés által biztosított 16 milliárd eurós

²⁵A részletes jogi szabályozást lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2015/1017 rendelete (2015. június 25.) az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, valamint az 1291/2013/EU és az 1316/2013/EU rendelet módosításáról – az Európai Stratégiai Beruházási Alap (Az Európai Unió Hivatalos Lapja L 169 (2015.7.1.))

garancia 26 milliárd euróra emelkedjen, az EIB-csoport által biztosított tőke pedig 7,5 milliárd euróra. A keretösszegek megemlése révén az EFSI által bevont források nagysága elérheti az 500 milliárd eurót 2020 végére.

A pénzügyi eszközök szerepével részletesen foglalkozom az 5. fejezetben.

2.9. Következtetések

A fentiekben áttekintettem az uniós költségvetési rendszer működésének legalapvetőbb elemeit, valamint azokat a tényezőket, amelyeknek ismerete szükséges a későbbi elemzésekhez. Fontos kiemelni, hogy az uniós költségvetés kevés feladatot lát el a nemzeti költségvetésekhez képest: alapvetően allokációs és disztribúciós feladatokat, míg a stabilizációs, szabályozó és szolgáltató funkció az uniós költségvetés szintjén nem jelentkezik. (Kengyel [2013]) Ennek ellenére – ahogy azt a későbbi fejezetekben látni fogjuk – a kedvezményezett tagállamokban érdemi szerephez jutnak az uniós transferek a gazdaságfejlesztésben.

Láthattuk, hogy a közös költségvetés több tekintetben kihívásokkal küzd (például a kifizetési szint alakulása vagy a korrekciók közel átláthatatlan rendszere miatt). Ugyanakkor az uniós költségvetés évtizedek (és különösen a Delors-reformok) óta működőképes és biztosítja az uniós célkitűzések megvalósulását.

Meggyőződésem, hogy a költségvetési rendszer napjainkban jelentkező hiányosságai, problémái egyértelműen politikai okokra vezethetők vissza. Ezt jól szemlélteti például a forráshiány kérdésköre. Ha ugyanis létrejönne a szükséges politikai akarat a finanszírozási problémák kezelésére, nem azt kellene látnunk, hogy a jelenlegi időszak végére legalább olyan mértékű forráshiány alakul ki, mint a 2007 és 2013 közötti periódus végén. A tagállamok között azonban a gyakorlatban túlságosan „bemerevedtek” a frontok. Míg a nettó befizető tagállamok egyértelműen a kedvezményezett országokra hárítják a felelősséget, addig ez utóbbiak a reális felelősségvállalásig sem jutnak el, mert a legtöbb javaslat által veszélyeztetve érzik támogatási szintjüket. Kétségtelen, hogy a költségvetésben jelentkező legtöbb nehézség leküzdése abból adódóan is egyre nehezebb lesz, hogy immár huszonnyolc tagállam igényeinek kell megfelelni. Ha azonban szem előtt tartjuk, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakban is megjelentek új elemek a

költségvetési rendszerben (például a makrokondicionalitás a kohéziós politikában, amely a korábbiaknál nagyobb teret enged a források felfüggesztésének azon tagállamok esetében, amelyek nem teljesítik az uniós célkitűzéseket), akkor okunk van arra a következtetésre jutni, hogy ilyen nagyszámú tagállam mellett is adott az újítás és előrelépés, a költségvetés modernizációjának lehetősége.

3. A nettó egyenleggel kapcsolatos szakirodalom áttekintése

3.1. A témában született kutatások eddigi irányai

Ahogy az értekezés első fejezetében bemutattam, a tudományos élet a kilencvenes évek végén kezdett a költségvetési nettó egyenleggel érdemben foglalkozni, azt követően, hogy az Európai Bizottság átfogó jelentést közölt a saját források rendszerének működéséről. Az alábbiakban ismertetem, hogy az azóta eltelt időszak során milyen kutatási eredmények születtek a témában.

Elmondható, hogy a nettó egyenleg fogalma, illetve számításának módja esetében a kutatói közösség többnyire elfogadta az Európai Bizottság által alkalmazott módszertant. Természetesen számos kritikai észrevétel látott napvilágot a Bizottság által számított operatív költségvetési egyenleggel kapcsolatban, azonban kevés kísérlet történt alternatív költségvetési egyenlegek számítására. A kutatások ezért elsősorban elméleti elemzéseket ölelnek fel, amelyekhez a bizottsági adatok, kimutatások²⁶ szolgáltatják a kiindulópontot.

Meglátásom szerint a nettó egyenleggel kapcsolatos irodalom a következő négy kérdésben volt kiemelkedő:

- i) milyen problémák merülnek fel az operatív költségvetési egyenleg számítása során, illetve miért nem helyes az, ha a tagállamok túl nagy figyelmet szentelnek a nettó egyenlegüknek
- ii) milyen okokkal magyarázható a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete
- iii) milyen reformlépések révén várható elmozdulás a tagállamok nettó pozíciót előtérbe helyező megközelítésétől
- iv) hogyan értelmezhető, bővíthető a nettó egyenleg azon túl, hogy szemlélteti az uniós pénzmozgások egyenlegét.

Az alábbiakban bemutatom, hogy ezen a négy részterületen milyen kutatási eredmények születtek. Fontos azonban előrebecsátani, hogy az 5. fejezetben részletesen foglalkozom azzal, hogy milyen problémákat fogalmazhatunk meg a nettó egyenleggel kapcsolatban,

²⁶ Az Európai Bizottság évről-évre közzéteszi a megelőző költségvetési évről készített pénzügyi jelentését (*financial report*), amelyre jelen értekezés elkészítése során is nagymértékben támaszkodtam.

a 6. fejezetben pedig azt vizsgálom meg nagyobb terjedelemben, hogy milyen okokkal magyarázható a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete. Az alábbiakban ezért ebben a két kérdésben csak a főbb kutatási irányok ismertetésére törekszem, a két részterület alaposabb ismertetése a későbbi fejezetekben következik.

3.2. Az operatív költségvetési egyenleggel kapcsolatos megfontolások

A költségvetési egyenleget ért kritikák különböző természetűek, egyaránt találkozhatunk technikai-statisztikai típusú, illetve elméletibb, a politikai gazdaságtan kereteibe illeszkedő megfontolásokkal, valamint tisztán politikai szempontokkal.

A technikai, vagyis a nettó egyenleg számítása során használt módszertannal kapcsolatos észrevételek egy részét maga az Európai Bizottság tette le az asztalra 1998-ban, amikor közzétette a nettó pozícióra vonatkozó számításait. Rámutatott, hogy a költségvetési kiadások számbavétele önmagában nem tükrözi az EU-s politikák pozitív externáliáit. Számos kiadás (pl. a strukturális politika forrásai vagy a külkapcsolati támogatások) komoly tovaggyűrűző (*spill-over*) hatással rendelkeznek, amelynek révén nem csak a közvetlen kedvezményezettek profitálnak a támogatásokból, hanem a többi tagállam is, hiszen a projektek megvalósítása során más tagállamokba irányuló megrendelések is megjelennek.

A Bizottság felhívta továbbá a figyelmet, hogy gyakran nehéz megállapítani, hogy egy-egy kiadásnak mely tagállam volt a valódi kedvezményezettje, különösen például a kutatás-fejlesztési támogatások esetében, ahol igen gyakori, hogy több tagállamhoz is köthető konzorciumok nyerik el a forrásokat. Rámutatott továbbá, hogy a közös kiadások rendkívül sokfélék, ezért a különböző kiadási területeken megvalósított kifizetések eltérő mértékű hasznot jelentenek a tagállamok számára. Példaként kiemelte, hogy míg a strukturális támogatások többnyire a megítélt összeg nagyságával növelik a kedvezményezett tagállam jólétét, addig a termékek, szolgáltatások megvásárlására juttatott összegek sokkal kisebb mértékben, csupán az általuk előidézett hozzáadott érték nagyságának megfelelően²⁷. (European Commission [1998])

²⁷ A technikai-statisztikai szempontokkal részletesen foglalkozom az 5. fejezetben.

A bizottsági megfontolásokon túl kiemelendő Le Cacheux kutatása. 2005-ös tanulmányában Le Cacheux rámutatott, hogy számos számbevételi problémával találkozunk a nettó egyenleg előállítása során: nemcsak azt nehéz eldönteni, hogy az egyes kiadások mely tagállamoknak hoztak hasznot, de a tagállamok uniós költségvetésbe teljesített befizetéseinek elszámolása során is komoly problémák adódnak. (Le Cacheux [2005]) Meglátása szerint teljesen önkényesnek tekinthető, hogy milyen tételeket minősítünk tagállami hozzájárulásnak. Az egyes országok által beszédett és az uniós költségvetésbe átvitt vámok és cukorilletékek például aligha tekinthetőek tagállami befizetésnek, hiszen ezen összegek nagysága csupán attól függ, hogy az adott tagállam rendelkezik-e külső határral vagy fontos kikötőkkel. Le Cacheux szerint alapvetően hibás szemlélet, ha a tagállamok tisztán „könyvelési megközelítést” alkalmaznak, vagyis a közös költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlegüknek komoly jelentőséget tulajdonítanak. Egy (részben) föderális integráció nem szűkíthető le a költségvetési mutatószámokra, a közös kiadásoknak ugyanis nemcsak azon tagállamok számára vannak komoly hozadékaik, amelyeknek a területén elköltötték az uniós forrásokat. Összességében a tagállamok által elszenvedett veszteségek és az általuk élvezett előnyök pozitív egyenleget eredményeznek, vagyis az integráció mindenképpen pozitív összegű játéknak tekintendő. Le Cacheux arra is rámutat, hogy a fejletlenebb tagállamoknak juttatott kohéziós támogatások révén a fejlettebb (nettó befizető) tagállamok cégei komoly megrendelésekkel nézhetnek szembe, különösen az infrastrukturális beruházások esetén. Ezért elmondható, hogy a strukturális támogatásoknak kettős növekedésösztönző hatása van: a kedvezményezett tagállamokban közvetlenül, míg a finanszírozó, fejlettebb tagállamokban közvetett módon bővíti a növekedési lehetőségeket.

Mindezekon felül a szerző kiemeli, hogy a közös költségvetés számos európai közjószágot állít elő, amelyek minden tagállam számára hasznot jelentenek (pl. a kereskedelem vagy a határvédelem és migráció területén). Ez rendkívül fontos eleme a költségvetési rendszernek, hiszen a közjószágok uniós szinten történő előállítása révén nemcsak sikeresen kiaknázhatók a méretgazdaságossági előnyök, de abban az esetben is biztosított a finanszírozásuk, amennyiben egyes tagállamok önállóan nem látnák megtérülőnek ezen javak előállítását. (Le Cacheux [2005])

Számos további szerző érvel amellett, hogy az uniós költségvetés egyik legfontosabb feladata a közjószágok előállítása, ezért alapvetően hibás szemlélet, ha a tagállamok a

saját hasznukat igyekeznek maximalizálni a költségvetési rendszerben. (ld. pl. Begg [2010], Haug et al. [2011], Sapir [2008])

Begg három megfontolást ajánl figyelmünkbe a tagállamok költségvetési nettó egyenlegre való összpontosításával kapcsolatban. (Begg [2010]) Egyrészt rámutat arra, hogy a tagállamok minél előnyösebb nettó egyenlegre összpontosító szemlélete az Európai Uniót pusztán „ügynökké” kicsinyíti, amellyel szemben a tagállamok egyedüli célja, hogy minél kisebb nettó veszteséget érjenek el. Másrészt, a nettó pozíciós szemlélet indokolatlanul szűknek tünteti fel az integrációs előnyöket, amelyek messze túlmutatnak a tagállamok közös költségvetéssel szemben megmutatkozó egyenlegén.

Begg ezzel kapcsolatban kiemeli, hogy a nettó pozíciós szemlélet sokkal nagyobb kárt okoz a költségvetési tárgyalások során, mint amekkora hasznót az egyes tagállamok számára hozhat. Harmadrészt rámutat, hogy a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletére vezethető vissza az, hogy a költségvetési tárgyalások során nem a közösségi célokat tartják szem előtt a tagállami vezetők, hanem a minél előnyösebb egyéni pozíció elérését, amelynek eredményeként egyre nagyobb a redisztributív jellegű kiadások aránya. Ez utóbbiak csökkentik az európai közjóságok előállítására fordítható források nagyságát, valamint megakadályozzák az olyan stratégiai kiadások növelését, mint például a versenyképességi támogatások.

Heinemann, Mohl és Osterloh arra is rámutat tanulmányában, hogy a tagállamok nettó pozícióra összpontosító szemlélete révén az ún. *common pool* probléma erősödik fel az uniós gazdálkodásban. A tagállami vezetők ugyanis –saját hasznuk maximalizálása során– alapvetően abban érdekeltek, hogy minél több „látványos” projekt valósuljon meg a területükön. Ezáltal egyértelműen az EU-s szintű közjavak előállításától vonnak el forrásokat. (Heinemann-Mohl- Osterloh [2010])

A 2016 decemberében megjelent Monti-jelentés²⁸ arra is felhívta a figyelmet, hogy a nettó egyenleg nem tartalmazza azt az európai hozzáadott értéket, amelyet a közös kiadások képviselnek.

²⁸ A 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretéről született intézményközi alku része volt, hogy magas szintű munkacsoportot hoznak létre az intézmények azzal a céllal, hogy vizsgálja meg a saját források rendszerének működését, valamint tegyen javaslatot a szükséges reformokra. A munkacsoportot Mario Monti volt uniós biztos vezette, így a jelentésre is az ő nevével hivatkoznak.

A jelentés kiemeli, hogy a költségvetési nettó egyenleg az európai hozzáadott érték legalább három elemét figyelmen kívül hagyja:

- i. a költségvetési kiadások határon átnyúló és egyéb közvetett hatásait, valamint azon keresleti és kínálati hatásokat, amelyek a többi tagállamban jelentkeznek
- ii. a szinergiákat és méretgazdaságossági előnyöket, amelyek abból adódnak, hogy huszonnyolc különálló politika, illetve program helyett közös uniós szerepvállalásra kerül sor
- iii. azokat a multiplikátorhatásokat, amelyek a pénzügyi eszközök és az uniós költségvetéssel alátámasztott garanciaprogramok révén jelentkeznek.

Ezek a hatások nem jelennek meg abban az esetben, ha pusztán a megvalósult pénzáramlásokat vizsgáljuk, ezért a szerzők úgy látják, a költségvetési nettó egyenleg egyértelműen alulbecsüli a közös kiadásoktól várható tagállami nyereségeket. (Monti et al.[2016])

Számos szerző igyekezett továbbá választ adni arra a kérdésre, hogy a nettó befizető tagállamoknak miért éri meg a jelenlegi költségvetési rendszer fenntartása (folyamatos negatív pozíciójuk ellenére). Ezzel kapcsolatban leggyakrabban a tágabb politikai szempontokra hivatkoznak, mint például arra, hogy a közös költségvetés révén biztosítható, hogy valamennyi tagállam támogassa az integráció előrehaladását (ld. pl. Sapir [2008]). Szintén gyakori érv a költségvetési rendszer működése mellett a tagállamok közötti szolidaritás (ld. pl. Vignon, Kölling munkáit). Ezekkel a megfontolásokkal részletesen foglalkozom az 5. fejezetben.

3.3. A tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének okai

A szakirodalomban számos nézet látott napvilágot arról, hogy milyen okokkal magyarázható a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete.

A legtöbb kutató a bevételi oldal felől közelíti a tagállamok nettó pozíciós szemléletét és a saját források rendszerében, elsősorban a GNI-alapú forrás meghatározó szerepében látja mind a szemlélet okait, mint az attól való elmozdulás lehetőségét. (Ld. pl. Cipriani [2014], Begg et al.[2008], Núñez Ferrer et al.[2016]). Ezen kutatások központi üzenete, hogy nem meglepő, hogy a tagállamok a nettó egyenlegükre összpontosítanak, ha a közös

költségvetés forrásainak döntő hányadát a tagállamok „átutalásai” biztosítják. Előnyösnek tekintenék ezért, ha olyan új, valódi saját források kerülnek bevezetésre, amelyek függetlenek a tagállamoktól (hasonlóan a vámbevételekhez, amelyek egy közös politika hozományaként egyértelműen az Uniót illetik meg).

Szintén számos szerző érvel amellett, hogy a kiadásai oldal anomáliái, elsősorban a redistributív politikák meghatározó szerepe tehető felelőssé a nettó egyenlegre összpontosító szemléletért. (Ld. pl. Hix-Høyland [2011], Fuest et al. [2015], Monti et al. [2016]). Meglátásuk szerint azáltal, hogy a kiadások döntő többsége olyan támogatás, amely egyértelműen a tagállamokhoz köthető (mint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika forrásai), minden tagállam abban érdekelt, hogy ezen kiadásokból minél nagyobb részt szerezzon meg. Amennyiben nagyobb részarányt képviselnének a közjóság típusú kiadások, úgy a tagállamok kisebb ösztönzést éreznének arra, hogy a területükön elköltött támogatások nagyságát, illetve a nettó egyenlegük alakulását vizsgálják.

Fontos továbbá megemlíteni azokat a kutatásokat, amelyek a tagállamok nettó pozíciós szemléletét a döntéshozatal módjára, vagyis az egyhangú szavazati rendre vezetik vissza (ld. pl. Blankart-Kirchner [2003], Gros-Micossi [2005], Eriksson [2011]). Meglátásuk szerint sokkal kisebb szerepet töltenének be a nettó egyenleggel kapcsolatos megfontolások, ha nem illelné meg vétőjog a tagállamokat, illetve ha az Európai Parlament erősebb jogosítványokkal rendelkezne a többéves keret elfogadása során.

Kiemelendők továbbá azok a kutatások, amelyek a fiskális szuverenitás témaköre felől közelítik a tagállamok nettó pozíciós szemléletét. Figyelemreméltó ezzel kapcsolatban Várnay munkássága, aki tágabban (a közös költségvetésen messze túlmutatóan) elemzi az EU-ban megfigyelhető monetáris és fiskális szuverenitást (Várnay [2012]).

A fiskális szuverenitás, a tagállamok ehhez történő, sokszor félreértelmezett ragaszkodása napjainkban is komoly gátja mind az új saját források bevezetésének, mind a döntéshozatali mechanizmus, a nettó pozíciós szemléletet felerősítő egyhangúság átalakításának. (ld. pl. Enderlein et al. [2005], Fabbrini [2016]). Szemlér 2017-ben amellett érvelt, hogy mivel az uniós költségvetés tervezése során a tagállamok egyértelműen a nettó egyenlegük alakulását tekintik a legfontosabb szempontnak, a közös költségvetés a kormányközi módszerek lenyomatának tekinthető. Meglátása szerint elméleti szempontból távolabb áll a közös költségvetés a fiskális föderalizmus rendszerétől, mint maga az integráció egy valódi föderációtól. Szemlér úgy véli, hogy az

uniós tagállamok számára a fiskális szuverenitás minden más típusú szuverenitásnál fontosabbnak jelenik meg, ezért nem állnak készen egy érdemi költségvetési reformra. (Szemplér [2017])

Fontos szempontokra világítanak rá azok a kutatások is, amelyek tisztán politikai tényezőket azonosítanak a tagállamok nettó pozíciós szemlélete mögött. Ide tartoznak mindenekelőtt azok a tanulmányok, amelyek a nettó befizető tagállamok nettó kedvezményezettekkel szembeni „bizalomvesztését” igyekeznek kimutatni, például rámutatni, hogy a kohéziós politikai forrásokat a kedvezményezettek rosszul, nem a növekedést szolgáló célokra költik el. Ehhez a kérdéskörhöz megbízható és objektív kimutatásokat készít az Európai Számvevőszék, valamint fontos kapaszkodót jelentenek azok a tanulmányok, amelyek bemutatják, hogy a nettó kedvezményezett tagállamok többsége nem tudja időben lehívni a kohéziós támogatásokat (ilyen jellegű kimutatásokat készít pl. a KPMG csoport is). A költségvetési tárgyalások politikai-gazdasági kontextusa is befolyásolja mind a tagállamok hozzáállását, mind a költségvetési tárgyalások kimenetelét. Erről jól strukturált kimutatást készített pl. Iván [2007], de fontos észrevételeket tesz pl. Kölling [2012] és Mijs-Schout [2012] is.

3.4. Kutatói javaslatok a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet csökkentésére

Elmondható, hogy a nettó egyenleggel foglalkozó kutatók többsége normatív megközelítést alkalmaz. Kutatómunkájuk nem szűkül le a nettó pozícióval kapcsolatos jelenségek leírására, hanem a legtöbbször javaslatokat fogalmaznak meg arra, hogy milyen lépések, reformok révén várható elmozdulás a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletétől. Ezekről a reformjavaslatokról rendkívül jó áttekintést készített Heinemann, Mohl és Osterloh, így az alábbiakban ezen szerzők csoportosítását követve ismertetem a reformjavaslatokat. Értékelésük szerint alapvetően három csoportra oszthatjuk a témában született kutatásokat, abból a szempontból, hogy milyen típusú reformokra tesznek javaslatot. (Heinemann-Mohl-Osterloh [2010])

Az első csoportba azon kutatók tartoznak, akik tisztán elméleti megfontolások és elvárások mentén vizsgálják a kérdést és ezek mentén tesznek javaslatot mind a költségvetés reformjára, mind a nettó pozíciós szemlélet visszaszorítására. Ezek a szerzők

általában elméleti szempontból kívánatos, a politikai realitások felől nézve azonban gyakran idealisztikus célokat fogalmaznak meg a bevételi vagy a kiadási oldal átalakítására. Ide tartozik többek között Begg, Le Cacheux és Sapir munkássága. Kiemelendő ebben a tekintetben a 2003-ban megjelent Sapir-jelentés, amely a közgazdasági elméletekből kiindulva készített javaslatokat arra vonatkozóan, hogy milyen kiadási és bevételi szerkezet lenne ideális a közös költségvetés esetében. (Sapir (ed.) [2003]) Visszatérő gondolat ezen szerzőknél, hogy a bevételi oldalon el kell törölni az összes kompenzációs mechanizmust, a kiadási oldalon pedig a XXI. századi kihívások finanszírozására kell átcsoportosítani forrásokat a redisztributív kiadásoktól.

Heinemann és társai kiemelik, hogy az ilyen típusú javaslatok abból a szempontból fontosak, hogy kijelölik a helyes irányt, azonban a gyakorlatban aligha megvalósíthatók. Eltekintenek ugyanis attól, hogy a reformlépések révén módosulna a tagállamok nettó egyenlege, márpedig a jelenleg hatályban lévő (a tagállamok között egyhangú szavazati rendet előíró) döntéshozatal mellett nem várható olyan reformok megvalósítása, amelyek bizonyos tagállamokat rosszabb helyzetbe hoznak. Igaz ez annak ellenére, hogy az elméleti szempontból indokolt reformok megvalósítása többnyire pozitív összegű játéknak bizonyulna, azonban míg a változással járó nyereségek várhatóan uniós szinten jelentkeznének, a kialakuló veszteségek egyértelműen kötődnének bizonyos tagállamokhoz. (Heinemann-Mohl-Osterloh [2010])

A kutatók egy másik csoportja (pl. Enderlein, Blankart - Koester, Gros, Pollack) a döntéshozatal módja felől (vagyis többnyire politikatudományi szemmel) közelíti meg a nettó pozíciós szemléletet. Ezek a kutatók olyan reformokat javasolnak a fejlődés érdekében, amelyek a döntéshozatalt racionalizálják azáltal, hogy valamilyen módon kiiktatják a tagállami vétó lehetőségét. Az Enderlein által vezetett kutatások például arra tettek javaslatot, hogy minősített többségi döntéshozatal kerüljön bevezetésre a Tanácsban. (Enderlein et al. [2005])

A szerzők egy további része az Európai Parlament szerepét erősítené, mert a tapasztalatok szerint a képviselők nagyobb mértékben tartják szem előtt a közös uniós célokat, mint a tagállamok. Gros és Micossi például azt javasolja, hogy az Európai Parlament döntsön a kiadási szerkezetről, a bevételek nagyságáról viszont a Tanács, hogy ne emelkedessen túl magasra a kiadási szint. (Gros-Micossi [2005]) Ebbe a csoportba tartozik továbbá a Blankart és Koester által javasolt, „vétóval szavazás” (*voting by veto*) eljárás. Ennek

lényege, hogy minden tagállam kidolgoz egy költségvetési javaslatot, amelyet beterjeszt a többi tagállam elé. A tagállamok ezt követően valamely javaslattal *szemben* szavazhatnak, vagyis kinyilváníthatják, hogy melyik az a csomag, amelyik elfogadhatatlan számukra. Végül az a javaslat kerülne elfogadásra, amelyik ellen egy tagállam sem emelt kifogást. Ennek az eljárásnak az az előnye, hogy a tagállamoknak már a javaslatok kidolgozása során figyelembe kell venniük a többi ország érdekét, különben nem számíthatnak arra, hogy az ő javaslatuk kerül majd elfogadásra. (Blankart-Koester [2003])

Végezetül, a kutatók egy további csoportja olyan, a politikai-gazdasági realitásokat szem előtt tartó reformokat javasol, amelyeknek nem célja a nettó pozíciók szemlélet kiiktatása, inkább annak felhasználása a közös célok érdekében. Többen (ld. pl. De La Fuente - Doménech [2001] és Richter[2008]) valamilyen képlet révén előre rögzített nettó egyenlegek kialakítását javasolják, amelyek a költségvetési alkudozások alatt nem változnának, így minden tagállam „biztonságban érezhetné magát” a tárgyalások során és érdemben tárgyalhatna a közös kiadásokról. De La Fuente és Doménech modelljében a tagállamok előre megállapodnának abban, hogy az egyes országok esetében milyen nettó egyenleget tartanak méltányosnak. Ez a nettó pozíció fordítottan lenne arányos a tagállamok jövedelmi szintjével. Ezt követően kialakítanák az ideális (a normatív célokat szem előtt tartó) kiadási szerkezetet, majd utólag, kompenzációs mechanizmusokkal biztosítanák, hogy minden tagállam a számára rögzített nettó egyenlegre tegyen szert. Richter hasonló megközelítést alkalmaz, azonban az általa javasolt modellben a redistribúció szintjét a tagállamok fejlettségi alapon teljesített hozzájárulásai határoznák meg, míg a kiadások esetében egy főre vetítve azonos támogatási szint jellemezné a tagállamokat. Ezáltal biztosítható lenne, hogy a tagállamok olyan kiadások növelését támogassák, amelyek a közös célokat mozdítják elő.

A kutatók egy másik köre – az Európai Bizottság javaslataival összhangban - általános korrekciós mechanizmus bevezetését javasolta a bevételi oldalon, a jelenleg hatályban lévő, több különböző visszatérítést érvényben tartó rendszerrel szemben. (Ld. pl. Cattoir [2009]). Szintén ebbe a körbe tartoznak azok a javaslatok, amelyek a költségvetési tárgyalásokat kettéosztanák abból a szempontból, hogy bizonyos kiadásokról egyedi döntés szülessen. Núñez Ferrer például azt javasolja, hogy az agrárkiadások esetén külön finanszírozási mód érvényesüljön: a tagállamok a mezőgazdasági termelés során jelentkező bruttó hozzáadott értékük arányában finanszírozzák ezt a területet, azzal

összhangban, hogy a politika legnagyobb kedvezményezettjei a nagy hozzáadott értéket előállító tagállamok. (Núñez Ferrer [2008]) Wostner még tovább megy az ilyen típusú érvelésben, amennyiben azt javasolja, hogy a tagállamok külön hozzanak döntést az európai közjóságot megtestesítő kiadások, valamint a helyi haszonnal járó kiadások nagyságáról, az utóbbiak esetében pedig előre meghatározott nettó egyenlegek érvényesüljenek a tagállamok számára. (Wostner [2008])

3.5. A nettó egyenleg fogalmának lehetséges bővítése

A témával foglalkozó kutatók körében elfogadott nézet, hogy a költségvetési nettó egyenleg nem alkalmas a tagállamok által élvezett integrációs előnyök mérésére. Ennek ellenére kevés kutatás készült azzal a céllal, hogy a jelenleg használt költségvetési egyenleget valamilyen módon bővítsék, módosítsák annak érdekében, hogy a költségvetés pénzáramlásain felül egyéb, a tagállamok számára integrációs hozadékot megtestesítő folyamatok is megjelenjenek benne.

Kiemelendő ugyanakkor Cipriani és Pisani 2004-ben közzétett modellje, amelyben az uniós kiadások keresletbővítő hatását igyekeztek számszerűsíteni. (Cipriani-Pisani [2004]) Meglátásuk szerint a költségvetési egyenleg megközelítőleg sem fejezi ki az uniós kiadásokkal járó gazdasági előnyöket, azonban erre jó közelítésnek (*proxy*-nak) tekinthető az, ha az adott tagállamban uniós támogatásból megvalósult projektek által előidézett többletkeresletet vizsgáljuk. Kiemelik, hogy a legtöbb projekt esetében feltételezhető, hogy az nem csak a belföldi keresletet bővíti, hanem más tagállamok irányában is többletkeresletet támaszt. Ezen többletkereslet számszerűsítése érdekében elsőként megvizsgálják, hogy egy adott uniós támogatásnak köszönhetően mennyivel lett magasabb a támogatás által érintett ágazat termelése abban a tagállamban, amelyben a projekt megvalósult. Ezt követően meghatározzák, hogy a többlettermelés mekkora mértékben növelte a hazai termelést, illetve mekkora mértékben emelte az importot. A megoszlás kiszámítására a Eurostat által készített iparági input-output statisztikákat alkalmazzák, amelyek révén meghatározható, hogy az egyes tagállamok iparágai mekkora mértékben importfüggők. A kutatási eredményt a 3. táblázat szemlélteti.

3. táblázat: Az operatív költségvetési egyenleg és a keresleti hatás összehasonlítása (2000-2002, millió euróban)

	operatív költségvetési egyenleg	keresletbővítő hatás
Belgium	-299	1364
Dánia	-4	994
Németország	-6216	1045
Görögország	4149	6747
Spanyolország	7504	17552
Franciaország	-1237	7398
Írország	1531	4043
Olaszország	-894	4497
Hollandia	-1874	-331
Ausztria	-345	381
Portugália	2253	5574
Finnország	75	889
Svédország	-863	-228
Egyesült Királyság	-1270	4221

forrás: Cipriani [2014] 14. o. alapján saját szerkesztés

A 3. táblázatban szereplő adatokat vizsgálva elmondható, hogy Hollandia és Svédország kivételével valamennyi tagállam számára pozitív volt a pénzügyi mérleg 2000 és 2002 között, amennyiben a keresletösztönző hatást is figyelembe vesszük. Bizonyos nettó kedvezményezett tagállamok (például Spanyolország) esetében a keresletbővítő hatás figyelembevételével az uniós támogatásokkal járó haszon több mint kétszer akkora, mint amekkorát az operatív költségvetési egyenleg alapján feltételezhetünk. Svédország és Hollandia mutatója ugyanakkor a keresleti hatás révén sem fordul pozitívba, azonban az uniós támogatások kétségkívül ezen tagállamok esetében is fontos gazdaságösztönző szerepet töltenek be. (Cipriani [2014])

A költségvetési egyenleg további bővítésére a kereskedelmi hatások számszerűsítésével történt kísérlet. Az alábbiakban Gretschnann 1998-ban, majd Richter 2008-ban közzétett modelljének főbb elemeit mutatom be.

Gretschnann alapfeltételezése, hogy az uniós tagság révén növekszik a tagállamok közötti kereskedelem mértéke, és egyre hangsúlyosabb szerepet tölt be a harmadik országokkal kialakult kereskedelmi volumenhez képest. A külkereskedelem hozzáadottértéke nagyobb adóbevételt jelent a nemzeti kormányok számára, amelynek figyelembevételével a költségvetési nettó pozíció által jelzettnél realisabb képet

kaphatunk a tagállamok által élvezett fiskális előnyökről. A számítás menete a következő főbb lépéseket tartalmazza. Meghatározza a tagállamok exportjának alakulását az uniós csatlakozásukat megelőzően és azt követően, mind abszolút értelemben, mind az Unión belüli kereskedelem relatív súlyának alakulásán keresztül, majd becslést készít arra vonatkozóan, hogy uniós tagság hiányában hogyan alakult volna a szóban forgó országok külkereskedelme.

A tényleges és a becsült exportszint összevetésével meghatározza az ún. integrációs faktort, amely megmutatja, hogy az uniós csatlakozás növelte-e az adott tagállam exportvolumenét. Ezt követően számszerűsíti, hogy az exporttöbblet révén mekkora pótlólagos adóbevételre tett szert az adott tagállam. Ez az adóbevétel-változás az a tényező, amellyel kiigazítja a tagállamok közös költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlegét. A kutatás eredményeit a 4. táblázat szemlélteti.

4. táblázat: A tagállamok kiigazított nettó egyenlegének alakulása 1996-ban (millió ECU-ban)

	Nettó pozíció 1996-ban (Európai Bizottság)	Az adóbevételek változása 1996-ban	Kiigazított nettó egyenleg 1996-ban
Németország	-10 528	7 131	-3 397
Franciaország	-138	9 078	8 940
Olaszország	-1 153	4 224	3 071
Hollandia	-2 332	7 836	5 504
Belgium/Luxemburg	2 204	7 618	9 822
Egyesült Királyság	-2 106	16 297	14 191
Írország	2 316	8 093	10 409
Dánia	248	7 326	7 574
Görögország	4 081	499	4 580
Spanyolország	6 114	6 248	12 362
Portugália	2 850	2 038	4 888
Ausztria	-214	-1 513	-1 727
Svédország	-657	-270	-927
Finnország	88	0	88

forrás: Gretschnann [1998] 48.o. alapján saját szerkesztés

A 4. táblázat adatai alapján elmondható, hogy valamennyi tagállam esetében kedvezőbben alakult a kereskedelmi többlettel kiigazított nettó költségvetési egyenleg, az 1995-ben csatlakozott Ausztriát, Svédországot és Finnországot leszámítva. Az abszolút mutatókat tekintve az Egyesült Királyság pozíciója javult a leglátványosabban: a legnagyobb nettó befizető tagállamból a legnagyobb nettó kedvezményezetté alakult át.

Ugyanakkor az egy főre eső adatok tekintetében a legnagyobb pozíciójavulás Dániára és Írországra volt jellemző. Gretschmann kiemeli, hogy az 1995-ben csatlakozott EFTA-tagállamok pozícióromlása valószínűleg azzal magyarázható, hogy a szóban forgó országokban nagymértékben emelkedett a harmadik országokkal folytatott kereskedelem volumene, amellyel az EU-tagokkal megnövekvő exporttöbblet nem tudott lépést tartani, így az EU-s exporttöbblet relatív értéke esetükben csökkent a csatlakozást követően. Fontos továbbá azt is kiemelni, hogy több tagállam esetében torzítás figyelhető meg abból adódóan, hogy legnagyobb kereskedelmi partnereikkel egy időben csatlakoztak a Közösséghez, ezáltal korábbi exportszintjük komoly hányada automatikusan tagállamok közötti kereskedelemmé minősült át. Ez a hatás különösen Írország és az Egyesült Királyság, valamint Portugália és Spanyolország esetében lehet releváns.

Összefoglalóan tehát elmondhatjuk, hogy Gretschmann kimutatta, az egymás közötti kereskedelem révén realizált exporttöbblet a legtöbb tagállamban képes ellensúlyozni a közös költségvetésen megmutatkozó passzívumot, látszólagos veszteséget.

2008-ban Richter szintén a kereskedelmi hatásokkal együtt vizsgálta a tagállami nettó egyenleget az előnyök reálisabb számbavétele céljából. Richter modellje ugyanakkor egyszerűen a tagállamok egymás közötti exporttöbbletét vette figyelembe, nem pedig annak adóbevétel-növelő (vagyis a tagállami költségvetésekre gyakorolt) hatását.

Számításai során azt vizsgálta, hogy 2006-ban hogyan alakult a nettó befizető tagállamoknak a nettó kedvezményezett tagállamokkal szemben megmutatkozó kereskedelmi többlete. Ennek GNI-arányos értékével igazította ki a költségvetési nettó egyenleget. A kutatási eredményt az 5. táblázat szemlélteti.

5. táblázat: a nettó befizető tagállamok nettó kedvezményezett tagállamokkal szemben megmutatkozó kereskedelmi mérlege, valamint költségvetési egyenlege 2006-ban (a tagállami GNI százalékában)

	Kereskedelmi mérleg (A)	Költségvetési egyenleg (B)	(A) és (B) közötti kapcsolat: A/B*(-1)
Ausztria	2,26	-0,12	18,8
Belgium	-0,96	-0,23	-4,2
Dánia	0,68	-0,23	2,9
Finnország	1,25	-0,14	8,9
Franciaország	0,57	-0,17	3,4

Németország	1,71	-0,27	6,3
Olaszország	1,19	-0,12	9,9
Luxemburg	7,71	-0,11	70,1
Hollandia	3,48	-0,47	7,4
Svédország	0,41	-0,28	1,5
Egyesült Királyság	0,43	-0,11	3,9
Nettó befizető tagállamok összesen	1,12	-0,2	5,6

forrás: Richter [2008] 29. o. alapján saját szerkesztés

Az 5. táblázat adatai alapján elmondható, hogy a nettó befizető tagállamok - Belgium kivételével - a külkereskedelmen keresztül nagyobb előnyökre tettek szert, mint amekkora látszólagos hátrányt a közös költségvetés jelentett számukra. Ausztria esetében a kereskedelmi többlet tizennyolcszor volt magasabb, mint a költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlegének abszolút értéke, de Olaszország, Finnország és Hollandia esetében is rendkívül kedvező kereskedelmi adatokról beszélhetünk.

3.6. Következtetések

A fentiekben bemutattam a költségvetési nettó egyenleggel kapcsolatos kutatások legfőbb irányait. Meglátásom szerint a téma jól feldolgozott, annak ellenére, hogy a kilencvenes évek végéig nem álltak rendelkezésre kimutatások a tagállamok nettó pozíciójának alakulásáról. A kétezres évek során azonban színvonalas kutatások láttak napvilágot, amelyek sok tekintetben reflektálnak egymásra. A különböző részterületeken született elemzések mind elméleti, mind gyakorlati szempontból fontos mondanivalót fogalmaznak meg. Hozzájárulhatnak ahhoz, hogy az intézmények *i)* a jelenleg használt operatív költségvetési egyenlegnél alkalmasabb mutatót használjanak az uniós kiadások előnyeinek számbavételére, illetve *ii)* különböző reformlépések révén háttérbe szorítsák a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét. A gyakorlatban azonban mégsem ennek lehettünk tanúi.

Az Európai Bizottság által számított operatív költségvetési egyenleg továbbra is „egyeduralkodó” ebben a témában, egyes kutatóktól eltekintve nem jellemző, hogy a költségvetés pénzáramlásain felül akár a Cipriani és Pisani által számszerűsített keresleti hatásokat, akár a Gretschmann- vagy Richter-féle kereskedelmi mutatókat idéznék.

Meglátásom szerint ennek oka, hogy a Bizottság által használt módszertan egyszerű, kényelmes, a gyakorlatban könnyen kivitelezhető, így annak ellenére ez vált meghatározóvá, hogy számos kritika érte a módszertant. Mind a keresletbővítés, mind a kereskedelem esetében jellemző probléma, hogy a pontos adatok csak komoly késéssel állnak rendelkezésre, illetve hiányzik az elemző kapacitás ezek feldolgozására. Ezért mindaddig nem várható alternatív költségvetési egyenlegek elterjedése, amíg az Európai Bizottság nem vállalja fel ezek elkészítését. Ugyanakkor a kutatók, valamint az (egyre nagyobb mértékben euroszeptikus) állampolgárok érdekében szükség lenne arra, hogy az integrációs előnyök nagyobb hányadát vonjuk be a számításba, ezért bízom benne, hogy a Bizottság a későbbiekben ilyen típusú kimutatásokat is közzétesz majd.

Hasonlóképpen, a nagy számban megjelent reformjavaslatok ellenére nem történt változás, előrelépés azokban a problémáknak tekintett kérdésekben, amelyek révén visszaszorítható lenne a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete. Ahogy az értekezés további fejezeteiben látni fogjuk, a nettó pozíció alakulásának szempontja a korábbiaknál is nagyobb mértékben hatja át a költségvetési tárgyalásokat. Annak, hogy ilyen komoly eltérés mutatkozik az elméleti javaslatok és a gyakorlati tapasztalatok között, meglátásom szerint több oka is van. Összességében úgy látom, hogy az eddigi kutatások, különösen azok a munkák, amelyek a nettó pozíciós szemlélettől történő elmozdulás mikéntjét keresték, nem vették kellően figyelembe a gazdasági-politikai realitásokat. Egyrészt elmondható, hogy sok szerző egy, esetleg két-három okot említ a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének elemzésekor, azonban kevesen gondolkoznak igazán komplex rendszerben. Ennek megfelelően, a javaslatok gyakran egy terület megreformálására szorítkoznak, figyelmen kívül hagyva a kapcsolódó kérdéseket. Másodsorban, több szerző épp az ellenkező hibába esik, amikor annyira összetett, rendszeridegen javaslatot készít, hogy nem várható annak gyakorlati támogatása (ld. pl. az előre rögzített költségvetési egyenlegekre vagy az agrárkiadások külön finanszírozási rendben történő működtetésére vonatkozó javaslatokat).

Komoly hátránya továbbá a szóban forgó javaslatoknak, hogy hajlamosak a tagállamok nettó egyenleget előtérbe helyező szemléletét „minden rossz forrásának” feltüntetni. Kétségtelen, hogy a költségvetési rendszer számos visszássága megmagyarázható a nettó pozíciós szemlélettel (mint a bevételi oldalon elszaporodott kompenzációs mechanizmusok vagy a kiadási oldal egyedi tételei, amelyek a szakpolitikai céloktól függetlenül, pusztán a tagállamok egyetértésének biztosítására kerülnek rögzítésre).

Minden hiányossága ellenére azonban a költségvetési rendszer stabil, működőképes, és – amint azt a későbbi fejezetekben kifejtem – érdemi forrásokat képes biztosítani az elmaradottabb tagállamok számára. Ebből a szemszögből vizsgálva a nettó pozíciós szemlélet sem lehetetlenítette el a közös költségvetést, az haladt tovább a maga fejlődési útján, biztosítva, hogy immár huszonnyolc tagállam osztozzon a kiadásokon. A későbbi fejezetekben ezért amellet érvelek majd, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet valóban káros, azonban egyben természetes velejárója a költségvetési rendszernek. Nem értek egyet azokkal a szerzőkkel, akik a nettó pozíciós szemléletet kiiktathatónak tartják, hipotézisem szerint ez továbbra is fajsúlyos elem marad, mindazonáltal nem veszélyezteti a költségvetési rendszer működőképességét.

4. A tagállami nettó egyenleg definíciója, a közelmúlt trendjei

4.1. A tagállami nettó egyenleg definíciója, számítási módjai

A tagállamok uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlege az egy adott időszakban a tagállamba áramló uniós támogatások és az adott ország által teljesített befizetések közötti különbséggént határozható meg. Kiszámítása azonban csak első ránézésre tűnik egyszerű feladatnak, több fontos döntésben kell ugyanis döntést hozni a számítás során. Nem véletlen ezért, hogy a nettó pozíciónak számos értelmezése létezik (szakmai és különösen politikai körökben), amelyek révén más-más kimutatások születnek egy-egy tagállam nettó pozíciójáról. Jelen dolgozatban az Európai Bizottság által a témában közzétett kimutatásokra és elemzésekre támaszkodom, abból a megfontolásból, hogy kizárólag a Bizottság²⁹ van birtokában a pontos pénzmozgásokat tartalmazó statisztikáknak.

Az Európai Bizottság a kilencvenes évek második felében tette közzé első részletes dokumentumait a nettó pozíció számításáról, részletesen bemutatva a számok mögött meghúzódó feltételezéseket. (European Commission [1998]) A saját források rendszerének működéséről szóló, 1998-ban közzétett jelentésében kiemelte, hogy a tagállami nettó pozíciók meghatározásakor az alábbi kérdésekben kell döntést hozni:

1. Milyen befizetéseket vegyünk figyelembe tagállami hozzájárulásként? Egyértelmű, hogy a GNI-alapú befizetések valódi tagállami hozzájárulást jelentenek, de annak minősülnek-e például a hagyományos saját források is?
2. Mi minősüljön az adott tagállamhoz kötődő kifizetésnek? Vannak egyértelműen a tagállamokhoz köthető források (mint például a kohéziós támogatások), de hogyan kezeljük a Bizottság által pályázati úton kiosztott (például kutatás-fejlesztési) forrásokat, amelyeket ráadásul gyakran több tagállamhoz köthető konzorciumok nyernek el? Hasonlóan nehéz kérdés, hogy az adminisztratív kiadásokat

²⁹ Küldetéséből adódóan az Európai Számvevőszék is rendelkezik ezekkel az adatokkal, ám az Európai Bizottság az az intézmény, amely tagállami és kiadási területek szerinti bontásban is közzéteszi a kimutatásokat, így a bizottsági kimutatások megfelelőbbek a nettó pozíció vizsgálatához.

tagállamokhoz rendeljük-e (ez esetben Belgium és Luxemburg nettó pozíciója rendkívül kedvezővé válik).

3. Cash-flow vagy eredményszemléletű adatokkal dolgozzunk-e, azaz csak az adott év konkrét pénzmozgásait vegyük figyelembe vagy hagyjuk meg az utólagos kiigazítás lehetőségét? Ezzel kapcsolatban fontos szem előtt tartani, hogy egyrészt a pontos ÁFA- és GNI-adatok csak komoly késéssel állíthatóak elő, másrészt egy-egy költségvetési évben komoly maradványok keletkezhetnek, amelyek érdemben torzíthatják a kimutatásokat.
4. Kiigazítsuk-e a tagállami egyenlegek értékét annak érdekében, hogy az összegük nullát adjon ki vagy engedjük meg, hogy esetleg negatív legyen a tagállamok összesített egyenlege?

Az Európai Bizottság felhívta a figyelmet arra, hogy attól függően, hogyan döntünk a fenti négy kérdésben, megközelítőleg harminc-negyven különböző számítási mód lehetséges. Ezek többsége a nagy népességű tagállamok esetében nagyságrendileg hasonló nettó pozíciót mutat ki, a kisebb tagállamok esetében azonban komoly eltérések jelentkezhetnek.

A Bizottság jelentése révén további fontos alapfogalmak nyertek tisztázást 1998-ban, amelyek ismerete elengedhetetlen a pontos számítási képletek értelmezéséhez. Az uniós kifizetések terén meghatározható ugyanis az ún. allokált kiadások köre, illetve az operatív allokált kiadások szintje.

Allokált kiadás alatt olyan kifizetéseket értünk, amelyeket valamely tagállam területén költöttek el (függetlenül tehát attól, hogy a kedvezményezettje kormányzati szerv vagy például kutatási konzorcium volt-e). Nem számít bele az allokált kiadásokba a harmadik országoknak juttatott támogatások köre, valamint néhány további, kisebb tétel, mint például az uniós tisztségviselők utazási költsége vagy a közös költségvetésből az Európai Beruházási Alapba teljesített hozzájárulás. Mindezek alapján az allokált kiadások átlagosan kb. a kiadások 94%-át teszik ki. Ennek ismeretében nem meglepő feltételezés abból kiindulni (a fenti 4. kérdésre adott válaszként), hogy a tagállamok összesített nettó egyenlege negatív értéket is felvehet, hiszen a kiadások kb. 6%-a egyik tagállamhoz sem rendelhető.

Tovább szűkítve a kiadások körét, meghatározható az ún. operatív allokált kiadási szint, amely nem más, mint az allokált kiadási szint adminisztratív költségekkel csökkentett

értéke. Figyelembe véve, hogy az uniós költségvetés kb. 5%-a az igazgatás fenntartását biztosítja, az operatív allokált kiadások kb. a teljes kiadási szint 90%-át teszik ki.

Néhány tagállam – az egyszerűség kedvéért – a fentieknél is szűkebb kört vesz figyelembe a kiadások mérésénél: kizárólag azokat az uniós támogatásokat tekinti tagállami juttatásnak, amelyek a nemzeti költségvetésen valamilyen módon átfolyanak. Míg szakmai szempontból védhető, hogy kizárólag ezeket a forrásokat tekintsük az adott tagállamhoz kötődő kifizetésnek, elméleti szempontból ez a számbavételi mód felveti annak problémáját, hogy a tagállam területén elköltött uniós transzfereknek esetleg csak kisebb részét vesszük figyelembe. Feltételezhető ugyanakkor, hogy amennyiben ugyanez a szemlélet érvényesül a tagállami befizetések számbavételekor (vagyis minden, a tagállami kincstárból „kifolyó” összeg szerepel benne), úgy a befizetések esetén a szakmailag indokoltnál esetleg magasabb összeget veszünk figyelembe, hiszen a hagyományos saját források átutalása is megjelenik tranzakcióként. Ezek a befizetések azonban aligha tekinthetők tagállami hozzájárulásnak, hiszen olyan, valódi saját forrásokról van szó, amelyek közös politikák származékai, így egyértelműen a közös költségvetést illetik. Az imént vázolt számítási mód révén tehát a valóságnál jóval kedvezőtlenebb nettó egyenleg adódhat, amely legfeljebb politikai célokra használható sikeresen, a valós helyzet (a tényleges támogatási szint) leírására azonban nem. Nem lehet ezért eléggé hangsúlyozni annak fontosságát, hogy milyen elvek mentén határozzuk meg a számításba vett kiadások és bevételek nagyságát.

Az elméleti megfontolások ismertetését követően lássuk, hogy a gyakorlatban milyen számítási módok terjedtek el az uniós statisztikákban!

Az uniós elszámolásokban a tagállami nettó pozíció számításának két bevett módja létezik. Az egyik számítási mód a brit visszatérítés során alkalmazott képlet, amelynek kezdeti változatát az 1984-es fontainebleau-i megállapodás rögzítette. Jóllehet azóta (a többéves keretek elfogadásához kapcsolódóan) több alkalommal módosult a brit visszatérítés kiszámításának módja, máig ez az egyetlen olyan számítási eljárás, amely a költségvetési egyenlegek tekintetében a közösségi joganyagban rögzítésre került. Az Európai Bizottság ezzel szemben az ún. operatív költségvetési egyenleget használja, amelynek számítási módja némiképp eltér a brit visszatérítés meghatározásakor alkalmazott képlettől.

A brit visszatérítés számítása során alkalmazott költségvetési egyenleg

Ez a számítási mód tagállami befizetesként alapvetően a GNI-alapú és az ÁFA-alapú hozzájárulásokat veszi számba, ezáltal implicite feltételezi, hogy a hagyományos saját források teljesítésén a tagállamok a másik két bevételi forráson keresztül teljesített befizetések arányában osztoznak. Kifizetesként a képlet az allokált kifizetéseket veszi számba, vagyis a teljes kifizetések kb. 95%-át, amely azonban tartalmazza az adminisztratív kiadásokat. A számítási mód alapvetően *cash-flow* adatokkal dolgozik, amelyeket a korábbi évek befizetéseinek tekintetében felülvizsgálunk, az év végi maradványok azonban nem befolyásolják az adatokat. Végezetül, a költségvetési egyenlegek összegének nullát kell kiadnia, ennek érdekében a kiadási oldalon eltekintenek a nem allokált kifizetésektől (ezáltal minden kiadás köthető valamely tagállamhoz, így az egyik tagállam „nyeresége” valamely másik tagállam „vesztése” lesz a képletben).

Az operatív költségvetési egyenleg

Az Európai Bizottság által a kilencvenes évek közepe óta számított operatív költségvetési egyenleg szintén eltekint a hagyományos saját forrásoktól a tagállami hozzájárulások számbavételekor. Tagállami befizetesként az ún. nemzeti hozzájárulásokat veszi figyelembe, amely nem pontosan a tagállamok által teljesített befizetéseket jelenti, hanem azt a megoszlási arányt, amelynek megfelelően az összes befizetés megoszlott a tagállamok között. A nemzeti hozzájárulások értékét kiigazítják annak érdekében, hogy ugyanakkora legyen, mint az operatív allokált kiadások szintje, valamint hogy az operatív költségvetési egyenlegek értéke nullát adjon ki. A kiadások terén az operatív allokált kifizetéseket veszi számításba, vagyis sem a harmadik országok területén elköltött összegek, sem az igazgatási kiadások nem szerepelnek a képletben. Cash-flow adatokkal dolgozik, amelyekre komoly hatást gyakorolnak a korábbi évekre vonatkozó kiigazítások, valamint az évek között átvitt maradványok. (European Commission [2019b])

4.2. A tagállami nettó egyenlegek alakulása

A tagállamok nettó pozíciójának vizsgálata során – ahogy korábban említettem – az Európai Bizottság által közzétett operatív költségvetési egyenlegre támaszkodom. Ez nem jelenti azt, hogy maradéktalanul egyetértenék a mutató számítása során hozott elméleti választásokkal. Egyetértek azzal, hogy a kiadások területén a képlet eltekint a nem allokált, valamint az adminisztratív kiadásoktól. Meglátásom szerint azonban túlságosan nagy leegyszerűsítést jelent az, hogy a kiadások fennmaradó részét a tagállamokhoz rendeli, hiszen számos olyan kiadási terület van, ahol nem a tagállamok felelőssége a források elköltése. Mesterséges lépésnek tekinthető továbbá az, hogy a nettó egyenlegeket kiigazítják annak érdekében, hogy az összegük nullát adjon ki. Mindazonáltal a Bizottság számításai az egyedüliek, amelyek azonos módszertan alapján, évről-évre rendelkezésre állnak, és amelyeket megbízható, magas szakmai színvonalon állítottak elő.

Mielőtt azonban rátérnék az adatok ismertetésére, egy további szempontot is meg kell említeni a nettóegyenleg-kimutatásokkal kapcsolatban. Nem mindegy ugyanis, hogy az éves költségvetések adatait vizsgáljuk-e vagy valamely *időszak* (többéves pénzügyi keret) során megmutatkozó nettó pozíciókat. Ezzel kapcsolatban szem előtt kell tartani, hogy az éves adatok alakulását számos tényező befolyásolja, amelyektől nem tekinthetünk el az adatok értékelésekor. Ilyen tényező lehet például az, hogy mekkora mértékben tudta egy-egy tagállam az adott évben lehívni az uniós forrásokat, részesült-e egyedi támogatásban (például természeti katasztrófák miatt), illetve hogyan alakult az adott évben a bruttó nemzeti jövedelme, amelyhez a támogatások mértékét viszonyítjuk.

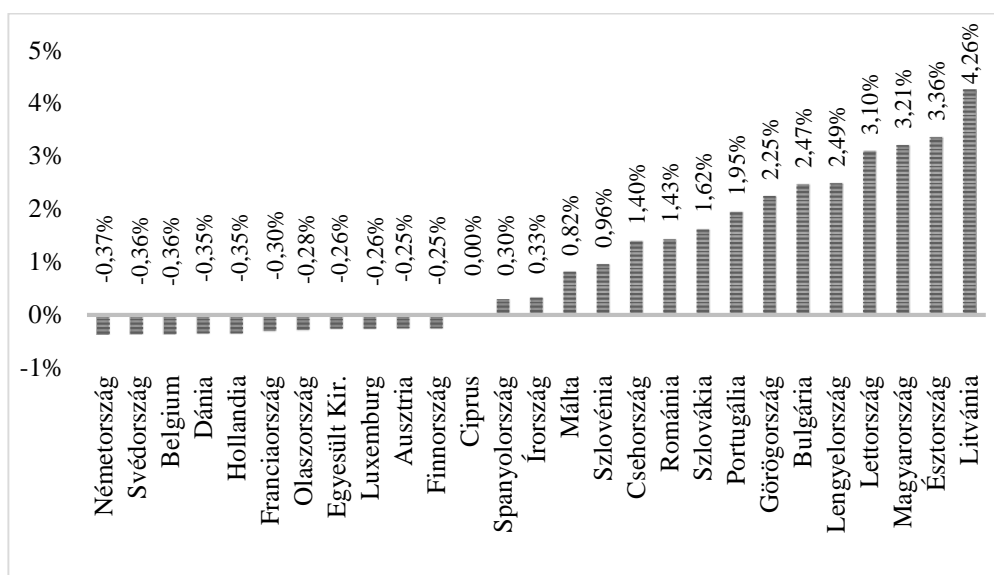
Hasonlóan fontos tényező, hogy több politikaterületen (például a költségvetés kiadásainak kb. egyharmadát képviselő kohéziós politika esetében) többéves tervezés van érvényben, amelyhez egyedi kifizetési trend kapcsolódik. Míg ugyanis a többéves időszak elején általában a pályázatok kiírása, a források lekötése történik meg, addig az időszak utolsó éveiben „tömegesen” kerül sor kifizetésekre. Így a nettó pozícióról alkotott kimutatásokban azt is mindig figyelembe kell venni, hogy az adatok a többéves időszak elejéről vagy végéről származnak-e, mert ez a legtöbb esetben érdemben meghatározza az egy-egy tagállam által lehívott források nagyságát.

Mindezek alapján helyesebb választásnak tűnhet az, ha valamely időszak (például a 2007 és 2013 közötti többéves pénzügyi keret) átlagos adatait vizsgáljuk, hiszen ezek kiszűrik az egyszeri tényezők okozta torzításokat. Ugyanakkor ezek az adatok (az átlagolásból adódóan) nem tudják szemléltetni a kiugróan jó vagy rossz költségvetési pozíciókat, ezáltal sokkal visszafogottabb képet festenek az egy-egy tagállam által élvezett költségvetési előnyökről vagy épp hátrányokról. Az alábbiakban ezért egyaránt idézek olyan adatokat, amelyek egy-egy időszak átlagos értékeit tartalmazzák, illetve a legfrissebb éves kimutatásokat, amelyek részletesebbek a kiadási területek tekintetében, így további összefüggések bemutatására is alkalmasak.

4.2.1. A legfrissebb nettó pozíciós kimutatások

A jelen dolgozat írásakor elérhető legfrissebb, teljes időszakot lefedő kimutatások a 2007 és 2013 közötti többéves pénzügyi kerethez kapcsolódnak. A 4. ábra azt szemlélteti, hogy ebben a hétéves időszakban hogyan alakult a tagállamok uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlege.

4. ábra: Tagállami nettó egyenlegek 2007 és 2013 között (átlagosan, a tagállami GNI százalékában)

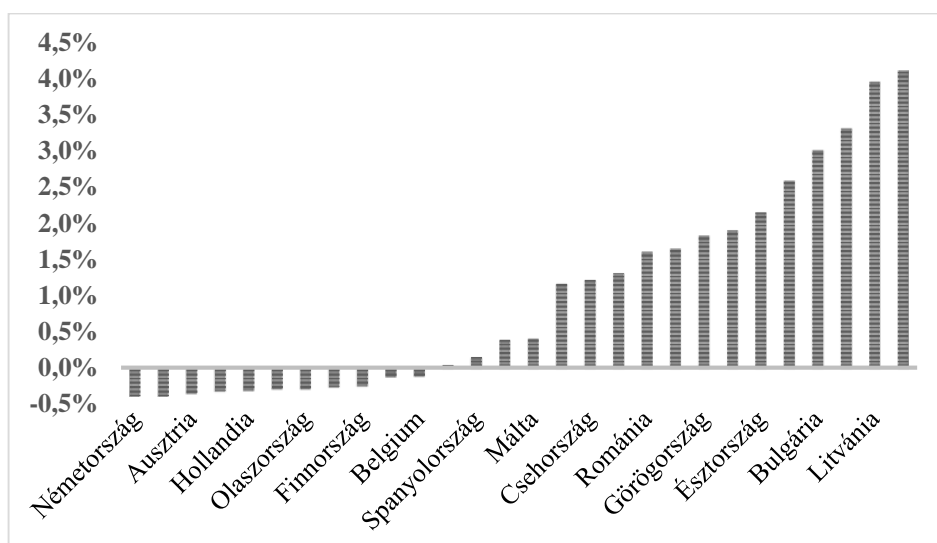


forrás: European Commission [2014b] alapján saját szerkesztés

A 4. ábra alapján elkülöníthető a nettó befizető és a nettó kedvezményezett tagállamok köre. Nettó befizető tagállamnak tekintjük mindazokat a tagállamokat, amelyeknek a vizsgált időszakban negatív volt az uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlege. A 4. ábrán jól látható, hogy 2007 és 2013 között tizenegy ilyen tagállam volt, valamint, hogy Németország, Svédország, Belgium, Dánia és Hollandia³⁰ rendelkezett abszolút értékben a leginkább negatív átlagos nettó költségvetési egyenleggel. Nettó kedvezményezett tagállamnak tekintjük ezzel szemben azokat az államokat, amelyeknek a vizsgált időszak során pozitív volt az uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó egyenlegük. Ahogy azt a 4. ábra szemlélteti, ebbe az országcsoportba alapvetően a balti, a visegrádi és a déli tagállamok tartoztak 2007 és 2013 között.

A költségvetési egyenlegek 2007 és 2013 közötti, átlagos értékének vizsgálatát követően vizsgáljuk meg a legfrissebb éves adatok alakulását! Az 5. ábra a tagállamok 2018-ban megfigyelt költségvetési pozícióját szemlélteti.

5. ábra: operatív költségvetési egyenlegek 2018-ban (a tagállami GNI százalékában)



forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

Az 5. ábra alapján elmondhatjuk, hogy 2018-ban Magyarország, Litvánia és Lettország rendelkezett a legkedvezőbb (a tagállami GNI 4,11%-át, 3,96%-át, illetve Lettország esetében a GNI 3,31%-át elérő) nettó egyenleggel.

³⁰Németország, Svédország és Hollandia ebben az időszakban különböző költségvetési korrekciókban részesült (ezekről részletesen ld.: 2. fejezet), esetükben tehát kedvezőtlenebb lett volna a nettó egyenleg, ha nem részesültek volna bevételi oldali kedvezményekben.

Ezzel szemben a legkedvezőtlenebb nettó pozíciót Németország (-0,39%), Dánia (-0,39%) és Ausztria (-0,35%) esetében figyelhettük meg.

A 4. és az 5. ábra alapján elmondható, hogy míg a nettó befizetők pozíciója viszonylag szűk sávban (a hétéves adatokat tekintve a tagállami bruttó nemzeti jövedelem 0,37%-a és 0,25%-a között) mozgott, addig a nettó kedvezményezettek esetében érdemi különbségeket figyelhettünk meg a kedvezményezetti pozíció mértékét tekintve. A hétéves időszak átlagos adatait tekintve Spanyolország és Írország például GNI-a 0,3%-a körüli nettó egyenleget ért el, ezzel szemben a balti államok átlagosan GNI-uk 3%-a feletti mértékben voltak a költségvetés kedvezményezettjei.

Összefoglalóan ezért azt az értékítéletet tehetjük, hogy jóllehet az uniós költségvetés volumene kicsi (a kiadások megközelítőleg az uniós GNI 1%-át teszik ki), bizonyos kedvezményezett tagállamokban érdemi, a nemzeti jövedelem akár 3-4%-át meghaladó nettó forrásmennyiséget jelentenek az uniós források, miközben a nettó befizetők számára a pénzügyi teher arányaiban alacsonyabb. Egy nettó befizető tagállam pozíciója sem érte el a GNI 1%-át kitevő nettó finanszírozói szintet, a kedvezményezetti oldalon azonban a GNI 3-4%-át elérő pozíciókkal találkozhatunk.

Ezek alapján úgy vélem, hogy – minden tökéletlensége ellenére – az uniós költségvetés egy jól működő rendszer, amely többé-kevésbé igazságos forráselosztást valósít meg a tagállamok között.

Témánk szempontjából kiemelt vizsgálatot érdemel az, hogy a nettó befizető és nettó kedvezményezett országok esetében milyen egyedi jellemzők és milyen történeti tendenciák figyelhetők meg, így az alábbiakban megvizsgálom mindkét országcsoport sajátosságait.

4.2.2. A nettó befizető tagállamok költségvetési pozíciója

GNI-arányos vs. egy főre eső nettó egyenlegek

A 4. ábra alapján megállapítottam, hogy 2007 és 2013 között tizenegy tagállam volt nettó befizető. Költségvetési egyenlegük a tagállami GNI 0,25%-a és 0,37%-a között mozgott, amely egy szűk sávnak tekinthető. Ez azonban nem jelenti azt, hogy ezek az országok egyforma mértékben voltak a közös költségvetés nettó finanszírozói, hiszen komoly

eltérések mutatkoztak a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmében és a lakosságszámában egyaránt. Érdekes ezért megvizsgálni, hogy az egy főre eső értékek tekintetében hogyan alakult a nettó befizető tagállamok közötti rangsor.

Az alábbi számítás során a 2007 és 2013 közötti átlagos tagállami nettó egyenlegeket egy főre vetítve is megvizsgálom³¹, majd rangsort készítek: első helyre sorolom azt a tagállamot, amelynek a legkedvezőtlenebb volt az adott időszakban a nettó egyenlege, majd ez alapján rangsorolom a többi tagállamot is.

6. táblázat: a tagállamok átlagos nettó egyenlege és egy főre eső átlagos nettó egyenlege 2007 és 2013 között

Tagállam	Átlagos nettó egyenleg (millió euró)	Lakosság-szám (millió fő)	Egy főre eső átlagos nettó egyenleg (euró/fő)	Rangsor (GNI-arányos egyenleg)	Rangsor (egy főre eső egyenleg)
Németország	-9507,4	81,8	-116,23	1.	6.
Svédország	-1318	9,4	-140,21	2.	3.
Belgium	-1303,4	11	-118,49	3.	5.
Dánia	-853,1	5,6	-152,34	4.	1.
Hollandia	-2073,1	16,7	-124,14	5.	4.
Franciaország	-5913,8	65	-90,98	6.	7.
Olaszország	-4355,5	59,4	-73,32	7.	11.
Egyesült Királyság	-4871,7	63	-77,33	8.	10.
Luxemburg	-75,4	0,5	-150,8	9.	2.
Ausztria	-732,7	8,4	-87,23	10.	8.
Finnország	-464,2	5,4	-85,96	11.	9.

forrás: *European Commission [2014b]* és a *Eurostat népességi adatbázisa* alapján

saját szerkesztés

A 6. táblázat alapján elmondható, hogy bizonyos tagállamok esetében komoly eltérések mutatkoznak meg a GNI-arányos nettó egyenleg és az egy főre eső költségvetési egyenleg alapján elfoglalt pozíció között. Szembeötlő, hogy míg Németország abszolút értékben és GNI-arányosan is a közös költségvetés legnagyobb finanszírozójának tekinthető, addig lakosságarányosan csupán a hatodik helyen áll. Hasonló összefüggés figyelhető meg Olaszország, valamint –kisebb mértékben– Belgium esetében. Finnország és különösen

³¹ A népesség tekintetében a Eurostat 2011. január 1-jei állapotra vonatkozó adatait használom, mint az időszak közepéről rendelkezésre álló adatokat. A tagállamok népességében ugyanis a vizsgált időszak során egy irányba változott a népesség nagysága (míg a kelet-közép-európai tagállamokban alapvetően csökkent, addig a nyugati és déli tagállamokban inkább nőtt), így az időszak közepéről rendelkezésre álló adatok átlagos értékeknek tekinthetők.

Dánia esetében azonban éppen az ellenkezőjét tapasztaljuk: míg GNI-arányosan nem tartoznak a legnagyobb nettó finanszírozó tagállamok közé, addig az egy főre eső értékek alapján kedvezőtlenebb a pozíciójuk.

A fenti összefüggések természetesen sokféleképpen értelmezhetőek. Mi több, az egy főre eső adatok különösen jól használhatók politikai célokra. Első ránézésre ugyanis semmi nem indokolja, hogy egy dán állampolgárra kétszer akkora nettó befizetés jusson, mint a népességszámban közel azonos és gazdasági fejlettségben is hasonló szinten álló Finnország lakosaira. Ezek alapján nem meglepő, hogy a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai során Dánia álláspontjának központi eleme volt, hogy költségvetési visszatérítésben részesüljön; ezt az igényét sikeresen érvényesítette is a tárgyalások során. (Bajusz-Modok [2013]) Az is tagadhatatlan ugyanakkor, hogy nem létezik olyan befizetési rendszer, amely minden szempontból igazságos. Ha elfogadjuk a szakmai közösségben elterjedt értékválasztást, miszerint a befizetések mértékét a tagállamok teherviselő képességéhez kell kapcsolni, úgy a jelenlegi, a GNI-alapú forrás meghatározó szerepére épülő finanszírozási rendszer mégis a legigazságosabbnak tekinthető.

Az éves adatok vizsgálata

A fentiekben felhívtam a figyelmet arra, hogy a teljes időszakot lefedő, átlagos vagy kumulált adatok nem szemléltetik az évek közötti ingadozás mértékét, pedig bizonyos tagállamok esetében egyértelmű trendek rajzolódnak ki a költségvetési egyenleg alakulását tekintve. Az alábbiakban ezért megvizsgálom, hogy 2000 és 2018 között hogyan alakult a nettó befizető tagállamok költségvetési pozíciója. Jóllehet az Egyesült Királyság vezetői számára már a hetvenes évek végétől kezdve kiemelt kérdés volt a tagállamok uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó egyenlegének alakulása, a többi nettó befizető tagállam csak a kilencvenes évek második felében kezdett ezzel a jelenséggel komolyabban foglalkozni. Ahogy láttuk, az Európai Bizottság 1998-ban tette közzé első érdemi ismertetőit az operatív költségvetési egyenleg számítási módjáról, amelynek alkalmazását az Európai Tanács 1999-ben, Berlinben megtartott ülése hagyta jóvá³². Az alábbiakban ezért alapvetően a kétezres évek adatait vizsgálom.

A 4. ábrán azonosított tizenegy nettó befizető tagállam mindegyikéről elmondható, hogy 2007-et megelőzően (a 2000 és 2006 közötti időszakban) is nettó befizetőnek minősült, bár Finnország és az Egyesült Királyság egy-egy évben pozitív nettó egyenleggel

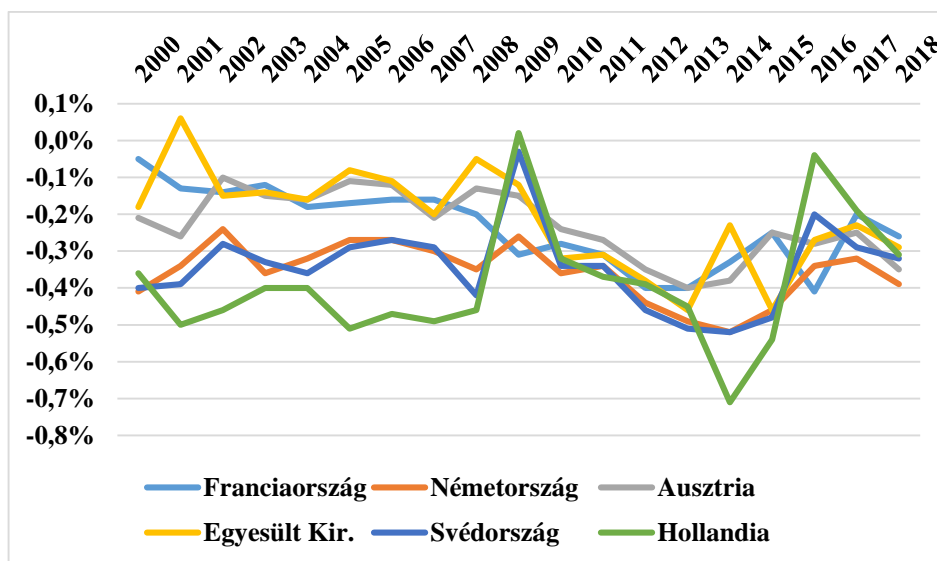
³²Ld.: Berlin European Council 24 and 25 March 1999, Presidency Conclusions.

rendelkezett. Az általunk vizsgált időszak azonban elég hosszú ahhoz, hogy az egyszeri eltérésektől eltekintsünk és mindkét szóban forgó tagállamot továbbra is nettó befizető tagországnak tekintsük.

Az adatok jobb szemléltetése érdekében a vizsgált országcsoporthat két részre osztom. Az első csoportba azt a hat nettó befizető tagállamot sorolom, amely 2003-ban nyílt levélben fogalmazta meg közös álláspontját, miszerint a következő többéves keret kiadási szintje nem haladhatja meg az uniós GNI 1%-át. (Iván [2007]) Elmondható, hogy az évtized elején ez a hat tagállam: Németország, Svédország, az Egyesült Királyság, Ausztria, Hollandia és Franciaország alkotta a nettó befizető országok kemény magját.

Bár a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai során a csoport bővült és részben átalakult (Bajusz 2012), kézenfekvőnek tűnik a választás, hogy a 6. ábrán ezen hat nettó befizető tagállam költségvetési egyenlegét szemléltessük.

6. ábra: A „Hatok” költségvetési egyenlege 2000 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)

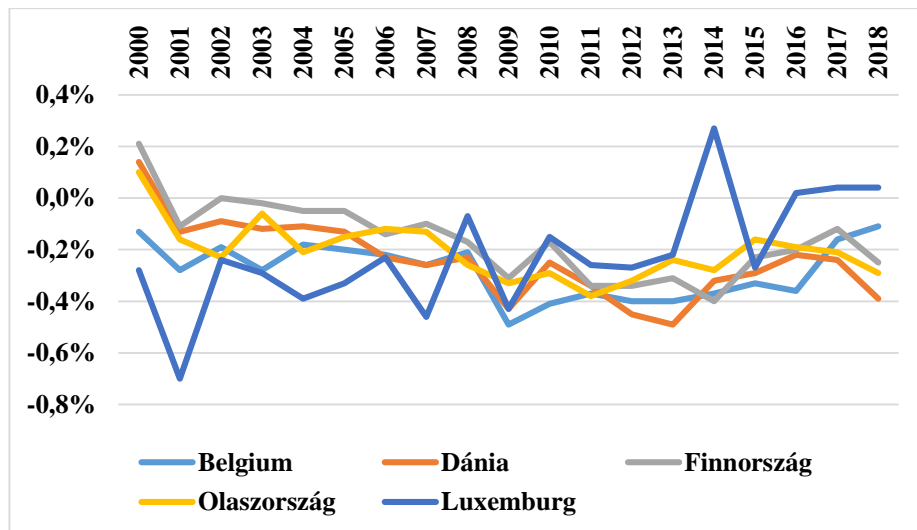


forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 6. ábrán jól látható, hogy a vizsgált időszak során bizonyos években komoly eltérések mutatkoztak egy-egy tagállam nettó pozíciójában. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy az Egyesült Királyság, Hollandia és Svédország esetenként kiugró adata a visszatérítések alakulására vezethető vissza. A 6. ábra alapján elmondhatjuk, hogy Németország adata viszonylag szűk sávban mozgott, ezt követte (nagyobb kilengésekkel) Svédország és Hollandia mutatója. Az Egyesült Királyság, Franciaország és Ausztria mutatója

kismértékben folyamatosan romlott a vizsgált időszak során, 2018-ra -0,3% körüli értékre (GNI-arányosan). Hasonló tendenciát figyelhetünk meg a 7. ábrán, amely a másik öt nettó befizető tagállam költségvetési pozícióját szemlélteti.

7. ábra: Olaszország, Luxemburg, Finnország, Dánia és Belgium költségvetési egyenlege 2000 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)



forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 7. ábrán jól látható, hogy Finnország, Dánia és Olaszország nettó egyenlege az időszak elején megfigyelt pozitívból negatívba fordult. A 2000-es évek bővítései, amelyek eredményeként a kohéziós és az agrártámogatások esetében a hangsúly az új, elmaradottabb tagállamokra helyeződött, kétségtelenül sokat rontottak a dán, a finn és az olasz pozíción.

A 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásaitól kezdve ezért mind Dánia, mind Finnország a nettó befizető tagállamok kemény magjához tartozik. Egyaránt fellépnek a kiadási szint csökkentése érdekében és olyan elvi kérdésekben is, mint például az Európai Bizottság által javasolt új jogállamisági mechanizmus³³.

A 7. ábrán az is látható, hogy Belgium és Luxemburg nettó egyenlege negatív értékeket vett fel a teljes időszak során (eltekintve a 2014-es év kiugró adatától), ez azonban arra vezethető vissza, hogy a számítás nem veszi figyelembe az igazgatási kiadásokat. Nyilvánvaló, hogy mindkét tagállam rendkívül nagy hasznot húz abból, hogy a legtöbb uniós intézmény a területükön található, ezért amennyiben az adminisztratív kiadások is

³³ Részletesen ld. a 7. fejezetben.

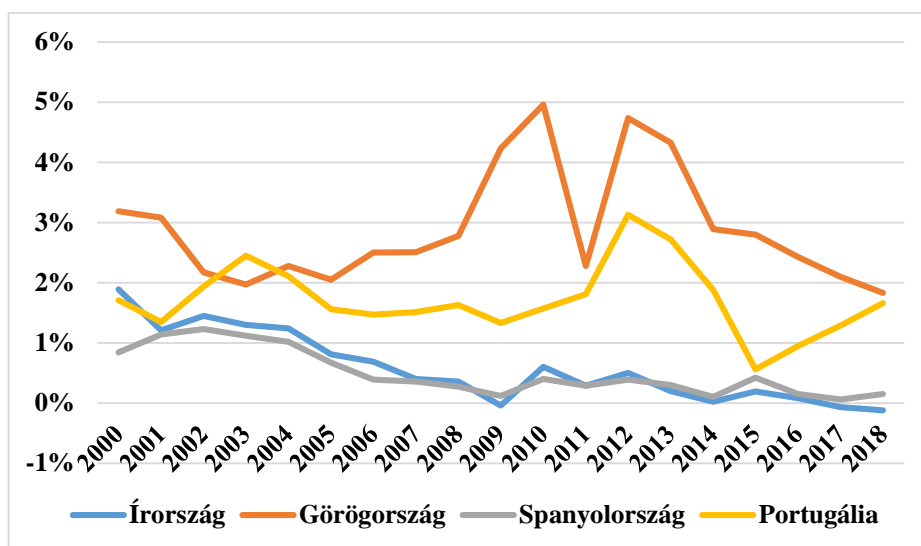
részét képeznék a számításnak, úgy mindkét tagállam pozitív nettó egyenleggel rendelkezne.

4.2.3. A nettó kedvezményezett tagállamok költségvetési pozíciója

A 4. ábrán láttuk, hogy a tagállamok többsége a közös költségvetés nettó kedvezményezettje volt a 2007 és 2013 közötti időszakban. Tizenöt tagállam egyértelműen ebbe az országcsoportba tartozott, míg Ciprus nettó egyenlege ebben az időszakban átlagosan éppen egyensúlyban volt: 2007 és 2009 között, valamint 2012-ben kismértékben negatív, 2010-ben és 2011-ben azonban pozitív volt a nettó egyenlege, csakúgy, mint 2004 és 2006 között. Mindezek alapján Ciprust nettó kedvezményezett tagállamnak tekintem az elemzés során. Írország nettó egyenlege is negatív értéket vett fel bizonyos években, ugyanakkor az időszak többi évében egyértelműen pozitív volt az ír költségvetési egyenleg, ezért szintén nettó kedvezményezett tagállamnak tekintem.

Az alábbiakban három csoportot alakítok ki a nettó kedvezményezett tagállamokból: elsőként a 2004 előtt csatlakozott országok nettó egyenlegét tekintem át, majd a visegrádi országok és Szlovénia, Románia, Bulgária pozícióját, ezt követően pedig a balti országok és Málta, Ciprus költségvetési egyenlegét vizsgálom meg.

8. ábra: Írország, Görögország, Spanyolország, és Portugália nettó egyenlege 2000 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)



forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 8. ábrán jól látható, hogy Írország és Spanyolország nettó egyenlege szűk sávban mozgott az elmúlt közel két évtizedben, ráadásul mindkét tagállam esetében egyre kedvezőtlenebbé vált. Ahogy a 7. ábrán Olaszország esetében is láthattuk, a kétezres évek bővítései miatt a kohéziós és az agrártámogatások korábbi kedvezményezettjei egyre rosszabb pozícióval néztek szembe.

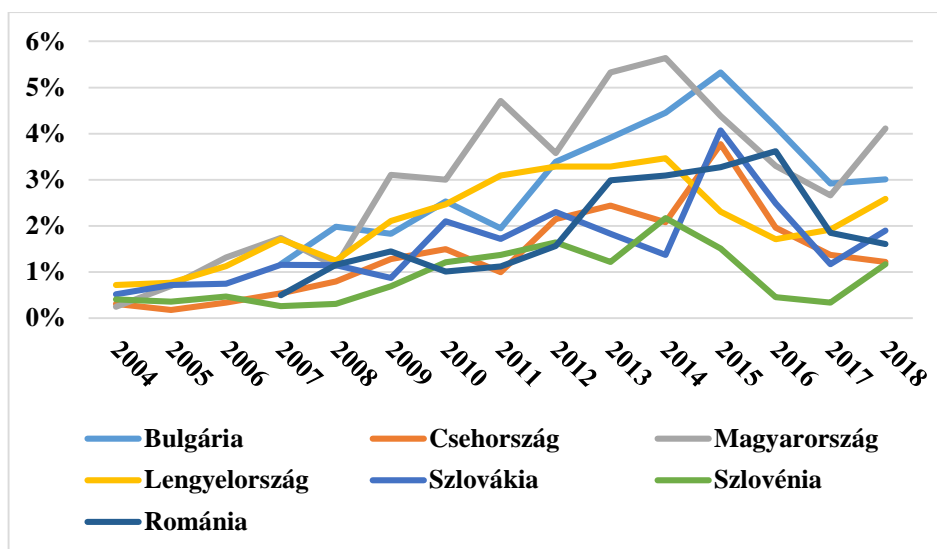
Portugália és különösen Görögország nettó pozíciója nagyobb ingadozásokat mutatott a kétezres évek során, az időszak végére azonban majdnem olyan kedvezően alakult, mint a vizsgált időszak elején. Ennek oka kettős. Egyrészt fontos szem előtt tartani, hogy a gazdasági válság miatt 2009-et követően szinte folyamatosan csökkent³⁴ ezen tagállamok bruttó nemzeti jövedelme, így abban az esetben is kedvezőbb pozíciót kapnánk a GNI-arányos egyenleg esetében, ha a nettó támogatási szint nem emelkedett volna.

Azonban – szintén a gazdasági válságra visszavezethetően - mindkét tagállam jelentős könnyítésekben részesült a kohéziós támogatások felhasználása terén, így az általuk lehívott forrásmennyiség is emelkedett 2011 után. 2014-től, összhangban a kohéziós politikában végbement forráscsökkenéssel, valamennyi itt vizsgált tagállam nettó egyenlege romlott.

³⁴ Görögország bruttó nemzeti jövedelme 2009-ben alacsonyabb volt a 2008-as szintnél és 2014-ig folyamatosan csökkent. Portugália nemzeti jövedelme nagyobb ingadozást mutatott: 2009-ben alacsonyabb volt, mint 2008-ban, azonban a 2009-2014-es időszak során két évben növekedett, a többi évben csökkent az értéke. (Az adatok forrása: Európai Bizottság, AMECO adatbázis.)

A 9. ábra a négy visegrádi tagállam, valamint Szlovénia, Bulgária és Románia nettó egyenlegét szemlélteti, az Unióhoz történt csatlakozásuktól 2018-ig.

9. ábra: a visegrádi négyek, valamint Szlovénia, Bulgária és Románia nettó egyenlege 2004³⁵ és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)



forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

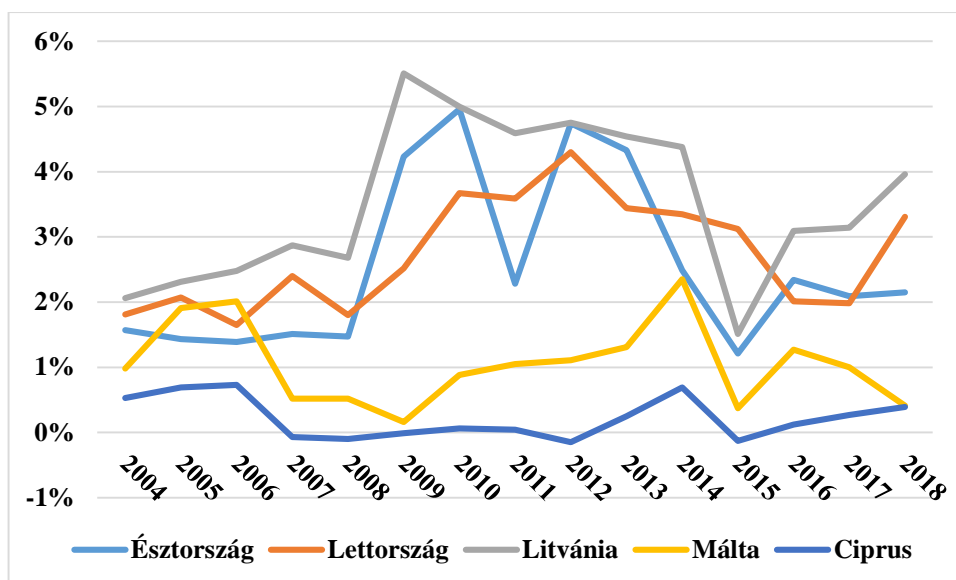
A 9. ábrán szembejövő, hogy mind a hét tagállam esetében egyértelműen javuló trendet állapíthatunk meg a nettó egyenlegük alakulását vizsgálva. A szóban forgó tagállamok mind a közös agrárpolitika, mind a kohéziós politika legnagyobb kedvezményezettjei közé tartoznak, így nem meglepő, hogy rendkívül kedvező adatokat láthatunk. 2015-ben és 2016-ban romlott a nettó egyenlegük, összhangban azzal, hogy a 2014 és 2020 közötti többéves keretben kevesebb forrás áll rendelkezésre a kohéziós politikára és az agrárpolitikára, 2018-ra azonban újra javulást tapasztalhatunk a nettó pozíciójukban.

Figyelemreméltó az ábrán, hogy hazánk 2014-ben, majd Bulgária 2015-ben kiemelkedő, a tagállami GNI 5%-át meghaladó nettó egyenleget ért el. Ez jól mutatja, hogy azokban a költségvetési években, amelyekben az átlagosnál számottevően több kohéziós támogatást sikerül lehívnia a tagállamoknak, érdemben módosulhat a nettó pozíció. Ezért adnak visszafogottabb képet a tagállami nettó egyenlegekről az időszakokat felölelő kimutatások.

³⁵ Bulgária és Románia esetében 2007 és 2018 között

Végezetül tekintsük át a balti tagállamok, valamint Málta és Ciprus nettó egyenlegének alakulását!

10. ábra: Észtország, Lettország, Litvánia, valamint Málta és Ciprus nettó egyenlegének alakulása 2004 és 2018 között (a tagállami GNI százalékában)



forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 10. ábrán jól látható, hogy a balti tagállamok nettó pozíciója rendkívül kedvezően alakult a vizsgált időszakban. Az ábrán is jól kivehető, többször a tagállami GNI 5-6%-a közelében elhelyezkedő nettó egyenleg jól szemlélteti, hogy a közös költségvetés legnagyobb haszonélvezőiről van szó. Ezzel szemben Ciprus egyenlege egyszer sem érte el GNI-ának 1%-át, Máltáé pedig csak két évben emelkedett a 2%-os GNI-arányos szint fölé. Ez nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy ebben a két tagállamban sokkal magasabb az egy főre eső jövedelem, mint a balti országokban.

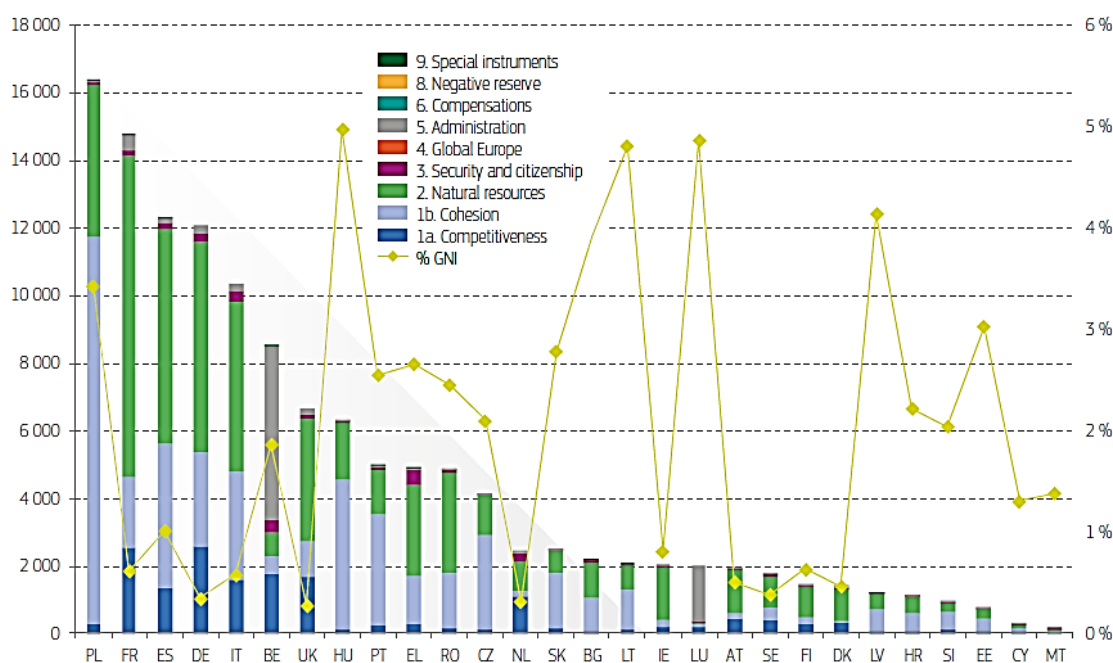
A nettó egyenlegek ismertetéséről szóló rész lezárása előtt mindenképpen szót kell ejteni Horvátországról is. 2013-ban történt csatlakozása óta ez a tagállam is jogosult uniós támogatásra, igaz, esetében is ún. phasing-in időszakkal indult az uniós tagság a kohéziós politikában és a KAP közvetlen kifizetései terén. 2013 óta csupán két évben, 2016-ban és 2018-ban haladta meg a nettó egyenlege a bruttó nemzeti jövedelmének 1%-át (az említett években 1,17%-os, illetve 1,31%-os volt a nettó pozíciója). A 2021-ben kezdődő időszakban azonban komoly forrásbővülés elé néz Horvátország.

4.2.4. Az egyes szakpolitikák kiemelt haszonélvezői

A fentiekben áttekintettem, hogyan alakult az egyes tagállamok nettó pozíciója az elmúlt években. Az aggregált kimutatások azonban nem szemléltetik azt, hogy a tagállamok mely kiadási tételekből részesedtek kiugró mértékben (amennyiben volt ilyen).

A 11. ábra azt ismerteti, hogy a 2018-as költségvetési évben a kiadások milyen tagállami megoszlást mutattak. Az ábra egyaránt bemutatja azt, hogy mely tagállamok tettek szert a legnagyobb támogatási összegekre (oszlopok), valamint azt, hogy ezek a források mekkora támogatási szintet képviseltek a tagállam bruttó nemzeti jövedelmének arányában (vonaldiagram).

11. ábra: Az uniós költségvetés kiadásainak megoszlása a tagállamok között 2018-ban (millió euróban és a tagállami GNI százalékában)



forrás: European Commission [2019b] 49. oldal

A kiadások tagállamok közötti megoszlásáról aligha lehet a 11. ábránál szemléletesebb kimutatást találni a szakirodalomban. Az ábrán jól látható, hogy míg az abszolút összegeket tekintve a nagy népességű tagállamok (Lengyelország, Franciaország és Spanyolország) részesültek a legtöbb uniós forrásban, addig GNI-arányosan a kis

lélekszámú, többnyire elmaradottabb tagállamok (Magyarország és a balti tagállamok³⁶) érték el a legmagasabb támogatási szintet.

Az ábrán az is megfigyelhető, hogy míg a fejlettebb tagállamok allokációjában érdemi szerep jut a versenyképességi kiadásoknak, addig a fejletlenebb tagállamok esetében egyértelműen a kohéziós politikai és az agrártámogatások alkotják az uniós források meghatározó részét. Figyelemreméltó továbbá az igazgatási kiadások szerepe Belgium és Luxemburg adatában, ugyanakkor az is látszik, hogy a Belgiumban bejegyzett vállalkozások és kutatóintézetek a versenyképességi forrásokból is komoly, Németországot és Franciaországot követően a harmadik legmagasabb szintre tettek szert.

A GNI-arányos adatokat tekintve szembeötlő, hogy a fejlettebb tagállamok esetében az uniós támogatások a nemzeti jövedelem legfeljebb 1%-ának (Belgium esetében 2%-ának) megfelelő összeget képviseltek, a kedvezményezett oldalán viszont 5% körüli értékekkel is találkozhatunk.

A 11. ábrát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az egyes kiadási területeknek mely tagállamok voltak a legnagyobb kedvezményezettjei. Szembeötlő például, hogy a versenyképességi kiadások döntő hányada mindössze hét tagállamhoz kötődött 2018-ban: Németország, Franciaország, Belgium, az Egyesült Királyság, Olaszország, Spanyolország és Hollandia egyenként 1 milliárd eurót meghaladó mértékben részesült az alfejezet kiadásaiból. A hét tagállam együttes allokációja az alfejezet forrásainak 77%-át képviselte, ezért nagyon magas koncentrációt állapíthatunk meg a támogatások megoszlásánál.

Érdemes áttekinteni a kohéziós politikában és az agrártámogatások esetén kialakult tagállami megoszlást is³⁷. A kohéziós politikai alfejezet kiemelt haszonélvezőit a 7. táblázat és a 12. ábra szemlélteti. A táblázat nemcsak azt mutatja be, hogy a kohéziós kiadásokból legnagyobb mértékben részesülő tagállamok allokációja mekkora részarányt képviselt a költségvetés kohéziós alfejezetében, hanem azt is szemlélteti, hogy ez a támogatási szint mekkora szerephez jutott az adott tagállam teljes allokációjában.

³⁶ A GNI-arányos adatokat tekintve Luxemburg is rendkívül kedvező helyzetben volt, azonban a luxemburgi adatok általában komoly torzítást tartalmaznak.

³⁷ A Biztonság és uniós polgárság c. fejezetben nem jellemző, hogy a tagállamok valamely köre kiugró allokációra tegyen szert. A külkapcsolati és az igazgatási fejezetek kiadásait pedig nem indokolt a tagállamokhoz rendelni, ezért ezeken a kiadási területeken nem vizsgálom részletesen a tagállami részesedéseket.

7. táblázat: a kohéziós politikai alfejezet legnagyobb haszonélvezői 2018-ban

	A tagállam részesedése az alfejezet kiadásában		Az alfejezetbeli tagállami allokáció a teljes tagállami allokáció arányában
	millió euróban	az alfejezet kiadásainak százalékában	
Lengyelország	11 481,9	24,7%	70%
Magyarország	4 435,4	9,5%	70%
Spanyolország	4 263	9,2%	35%

forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 7. táblázat alapján tehát Lengyelország, Magyarország és Spanyolország volt a kohéziós politika legnagyobb haszonélvezője 2018-ban. Lengyelország támogatási szintje olyan magas volt, hogy elmondható: egyetlen tagállam kapta az alfejezet kiadásainak egynegyedét. Figyelemreméltó továbbá, hogy hazánk annak ellenére vált a második legnagyobb támogatási szintet elérő tagállammá, hogy lakosságszám alapján egyértelműen a kis tagállamok közé tartozik. A táblázat utolsó oszlopát vizsgálva pedig szembeötlő, hogy a kohéziós támogatás mind Lengyelország, mind Magyarország esetében a teljes tagállami allokáció meghatározó, 70%-os részét alkotta.

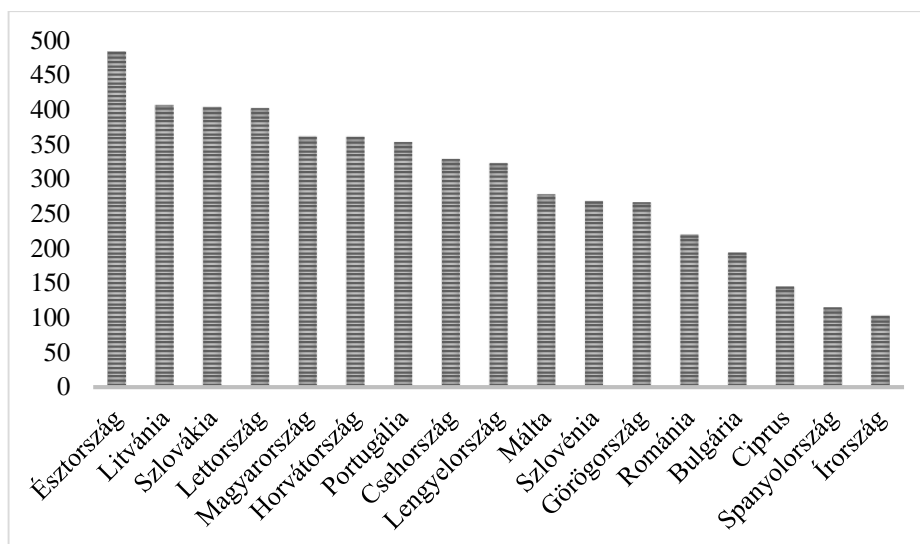
Az ilyen típusú adatokat ismerve nem meglepő, hogy a kohéziós politika haszonélvezői rendkívüli mértékben ragaszkodnak a támogatási szintjük megtartásáért (ezzel a kérdéssel részletesebben foglalkozom a 6. fejezetben).

Az aggregált adatok vizsgálatát követően érdemes ugyanakkor szót ejteni arról is, hogy a fenti adatok egy főre vetítve mekkora támogatási szintnek felelnek meg az egyes tagállamokban.

12. ábra a költségvetés nettó kedvezményezett tagállamai esetében szemlélteti a 2014 és 2020 közötti időszakra jellemző, átlagos egy főre eső kohéziós támogatási szintet³⁸ az Európai Bizottság által üzemeltetett kohéziós politikai adatbázis alapján.

³⁸ A költségvetés nettó befizetői esetében az átlagos támogatási szint 100 euró/fő/év alatt alakul, így ezen tagállamok szerepeltetése nem indokolt.

12. ábra: A költségvetés nettó haszonélvezői esetében 2014 és 2020 között várható kohéziós politikai átlagos támogatási szint (euró/fő/év)



forrás: az Európai Bizottság „*European Structural and Investment Funds*” internetes adatbázisa³⁹ alapján saját szerkesztés

Fontos kiemelni, hogy a 12. ábra azokat a támogatási kereteket veszi figyelembe, amellyel a tagállamok a hétéves időszak során elméletileg rendelkeznek. Az időszak végére ettől kismértékben eltérő támogatásintenzitás is kialakulhat annak függvényében, hogy az egyes tagállamok pontosan mekkora támogatást tudnak lehívni a hét év során. Az ábra ennek figyelembevételével is jól szemlélteti, hogy a legmagasabb átlagos támogatási szint a balti tagállamokban, a visegrádi országokban, valamint Horvátország és Portugália esetében figyelhető meg.

³⁹ Az adatbázis ezen a címen érhető el: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries>

Hasonlóképpen, érdemes áttekinteni, hogy mely tagállamok részesednek legnagyobb arányban az agrárpolitika forrásaiból.

8. táblázat: Az agrárpolitikai fejezet legnagyobb haszonélvezői 2018-ban

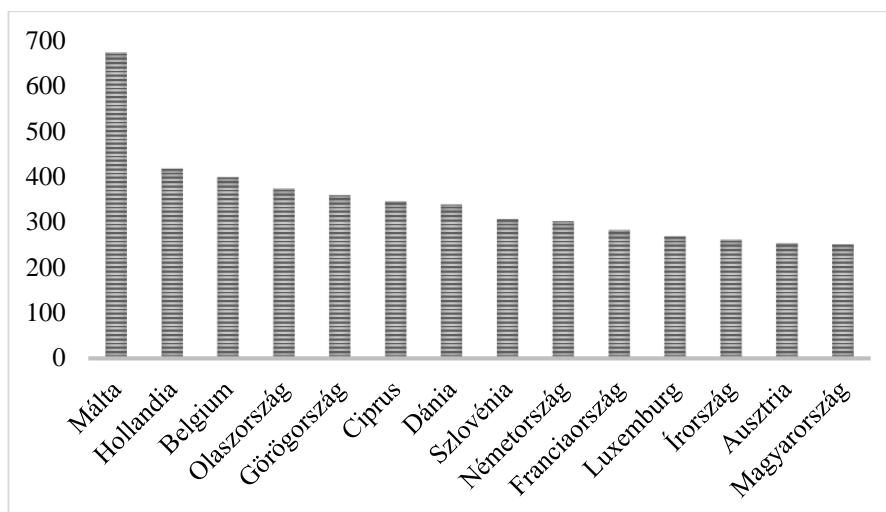
Tagállam	A tagállam részesedése az alfejezet kiadásaiban		Az alfejezetbeli tagállami allokáció a teljes tagállami allokáció arányában
	millió euróban	az alfejezet kiadásainak százalékában	
Franciaország	9 505,8	17%	64%
Spanyolország	6 300,5	11,2%	51%
Németország	6 165,6	10,9%	51%

forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 8. táblázat adatai rámutatnak, hogy 2018-ban Franciaország, Spanyolország és Németország volt a KAP legnagyobb haszonélvezője; nem meglepő módon csupa nagy lélekszámú tagállamot találunk ebben a kimutatásban. Fontos kiemelni, hogy az agrárpolitikai támogatások érdemi, 50% feletti részarányt képviselnek a szóban forgó tagállamok allokációjában.

Érdemes azonban megvizsgálni az egy főre adatok alakulását is. A 13. ábra a közvetlen kifizetések esetén 2014 és 2020 között elérhető átlagos támogatási szintet mutatja be. A hétéves időszak során várhatóan Máltán lesz a legmagasabb (évente, hektáronként átlagosan 672 eurós) a támogatási szint, míg a legalacsonyabb Lettország esetében (159 euró/hektár/év). Elmondható tehát, hogy a legkedvezőbb és a leghátrányosabb adattal rendelkező tagállam között kb. négyszeres különbség figyelhető meg. Az áttekinthetőség érdekében a 13. ábra a 250 euró/hektár/év átlagos támogatási szint feletti tagállamok adatait szemlélteti.

13. ábra: A közvetlen kifizetések esetén érvényesülő átlagos, egy hektárra jutó becsült támogatási szint 2014 és 2020 között (euró/hektár/év)



forrás: Matthews [2013] alapján saját szerkesztés

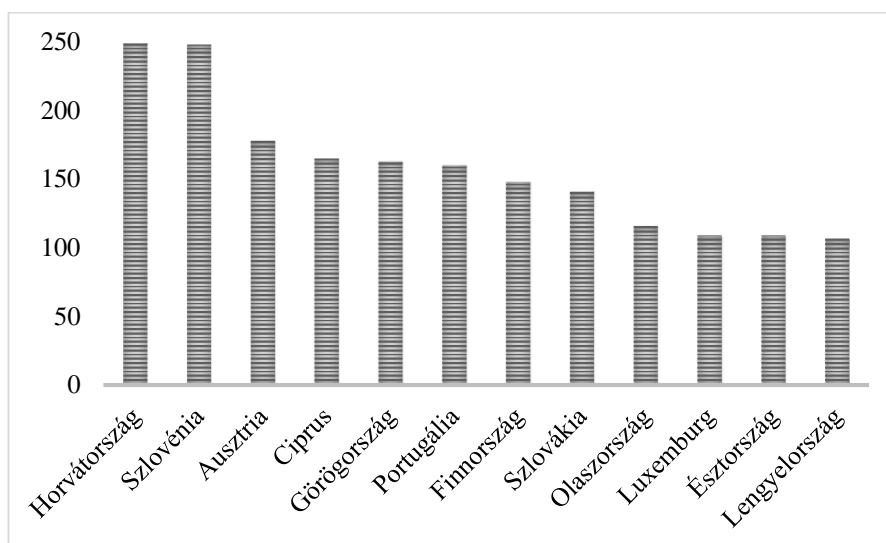
A 13. ábra alapján jól látható, hogy az egy hektárra vetített adatok esetében a kis területű tagállamok rendelkeznek magas támogatási szinttel. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy a 8. táblázatban első, illetve harmadik helyen szereplő Franciaország és Németország az egy hektárra jutó kimutatásokban is kedvező helyet foglal el (Spanyolország átlagos támogatási szintje 231 euró/hektár/év)⁴⁰.

A 14. ábra a vidékfejlesztési források esetén szemlélteti a 2014 és 2020 közötti időszak átlagos támogatási szintjét. A vidékfejlesztési források területén rendkívül komoly különbségeket figyelhetünk meg a tagállamok között. Máltán évente átlagosan 1236 eurónak megfelelő vidékfejlesztési támogatás jut egy használatba vett hektárra, míg az Egyesült Királyságban ugyanez a mutató 21 eurós értéket vesz fel. Ez alapján ötvenkilencszeres különbséget állapíthatunk meg a legelőnyösebb és a legkedvezőtlenebb mutatójú tagállam között. Amennyiben azonban eltekintünk Málta kétségtávol *outlier* adatától, úgy a legkedvezőbb helyzetben Horvátországot és Szlovéniát találjuk (249, illetve 248 eurós átlagos támogatási szinttel); ebben az esetben is tizenkétszeres a különbség a tagállamok között. A 14. ábra a 100 euró/hektár/év⁴¹ szintnél kedvezőbb helyzetben lévő tagállamok adatát szemlélteti.

⁴⁰ A 13. ábra adataival kapcsolatban megjegyzendő, hogy Horvátországról nincs adat, mert a hétéves időszakra történő előrejelzés készítésekor nem állt rendelkezésre kimutatás arról, hogy mekkora lesz a közvetlen kifizetések által kedvezményezett terület.

⁴¹ A használatba vett hektárokon értelmezett adat.

14. ábra: A vidékfejlesztési források esetén érvényesülő átlagos, egy hektárra jutó becsült támogatási szint 2014 és 2020 között (euró/hektár/év) a legkedvezőbb helyzetben lévő tagállamokban⁴²



forrás: Matthews [2013] alapján saját szerkesztés

4.3. Következtetések: a nettó egyenlegek állandósága

A 4.1. részben ismertettem a tagállami nettó egyenleg definícióját, valamint az uniós statisztikákban elterjedt számítási módjait. Kiemeltem, hogy több fontos kérdésben kell döntést hoznunk ahhoz, hogy valamely számítási módszert a többinél alkalmasabbnak tekintsünk. Ezt követően megvizsgáltam a tagállamok nettó egyenlegéről elérhető legfrissebb uniós kimutatásokat. Természetesen a fenti gondolatmenet és elemzés számos ponton bővíthető, azonban az értekezésem középpontjában nem a múltbeli adatok, sokkal inkább az azok mögött meghúzódó tagállami motivációk és érdekek állnak. Érdekes azonban néhány összefüggésre rámutatni.

Elsőként arra, hogy nem véletlen, mely tagállamok váltak nettó befizetővé az évtizedek során, és mely tagállamok lettek kedvezményezettjei a közös költségvetésnek. Eltekintve azoktól az egyszeri támogatásoktól, amelyeket annak érdekében ítélték oda egy-egy tagállamnak, hogy javítsanak pozícióján, egyszersmind megszerezzék a támogatását a többéves pénzügyi keretek jóváhagyásához, a tagállami nettó pozíciók alakulása a közös

⁴² Az áttekinthetőség érdekében az ábra nem tartalmazza Málta adatát.

politikák szabályrendszerének eredménye. Ahogy arra az Európai Bizottság is rámutatott 1997-ben (és azóta számos alkalommal), a kiadási oldal alakulása, vagyis a redisztributív jellegű politikák túlsúlyba kerülése a tagállamok politikai döntésének egyértelmű következménye volt. (European Commission [1997]) Márpedig ezen politikák legnagyobb kedvezményezettjei a később csatlakozott, elmaradottabb tagállamok, amelyek az alapító tagoknál nagyobb mértékben váltak jogosulttá az uniós támogatásokra.

Megkérdőjelezhető ezért, ha a tagállamok egy csoportja elutasítja az így kialakult helyzetet és költségvetési pozíciókat, hiszen azokat a korábbi politikai prioritások és forráselosztó mechanizmusok eredményezik. Iván amellet érvel 2007-es kutatásában, hogy a költségvetési nettó egyenleg felfogható a tagállamok integrációérettségi mutatójaként is. A költségvetési pozíció ugyanis azokban a tagállamokban kedvezőtlenebb, amelyek már érdemi reálkonvergenciát értek el az uniós átlaggal szemben. Ezek az országok kevesebb uniós támogatásra számíthatnak a kohéziós politika (és vélhetően az agrárpolitika) keretein belül, ugyanakkor befizetések magasabbak lesznek az elmaradott tagállamok befizetéseihez képest (a GNI-alapú forrás meghatározó szerepe miatt a gazdasági fejlettség emelkedése az adott tagállam által teljesítendő befizetések nagyságát is növeli). (Részletesen ld. Iván [2007] 137-139. o.)

Másodsorban, érdemes megjegyezni, hogy az általam idézett adatok csupán 2000-ig nyúltak vissza, azonban a korábbi évekről is elérhetőek a Bizottság nettóegyenleg-kimutatásai, amelyek révén megvizsgálható, hogy mikor mely tagállamok tartoztak a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek közé. Az adatok részletes ismertetése nélkül megállapíthatjuk, hogy a nyolcvanas-kilencvenes évek során nettó befizetővé vált tagállamok azóta is a költségvetés nettó finanszírozói, míg a később csatlakozott tagállamok többsége nettó kedvezményezett. Az tehát, hogy mely tagállamok tartoznak a nettó befizető és a nettó kedvezményezett országok körébe, viszonylagos állandóságot mutat.

Vannak ugyanakkor egyedi történetek is, mint például Franciaországé, amely a kiadási szerkezet folyamatos módosulása (az agrárpolitika súlyának csökkenése), valamint az elmaradottabb tagállamok csatlakozása miatt a 2000-es évekre nettó befizető tagállammá vált. A másik oldalon ezzel szemben megfigyelhető, hogy a közösségi politikák korábban legnagyobb kedvezményezettjei közé tartozó Írország és Spanyolország a 2000-es évek

végére közel került ahhoz, hogy nettó befizetővé váljon (egyenlegük közel egyensúlyi volt). Olaszország 2001-től kezdődően egyértelműen nettó finanszírozója a költségvetésnek. Túlzás lenne ezért azt állítani, hogy a nettó befizetők és nettó kedvezményezettek csoportjában nincsenek elmozdulások, azonban a többséget tekintve közel állandónak tekinthetjük a nettó befizető és a nettó kedvezményezett tagállamok körét.

Blankart és Koester négy tényezővel magyarázza ezt a jelenséget. Elsőként azzal, hogy az agrárpolitikai és kohéziós kiadások meghatározó szerepre tettek szert a kiadási oldalon, ezért a költségvetés tulajdonképpen egy redisztributív alknak tekinthető. Másodsorban, a tagállami vezetők egyre inkább a nettó egyenlegükre összpontosítanak a költségvetési tárgyalások során. Harmadrészt, a tagállamok természetes módon koalíciókba szerveződnek: míg a nettó befizető tagállamok csoportját a tehetősebb országok, addig a nettó haszonélvező tagállamok táborát az elmaradottabb országok alkotják. Negyedrészt, a döntéshozatal rendszere szintén a status quo irányában hat, a nettó befizető tagállamok ugyanis sikeresen akadályozzák meg a kiadási szint emelésére vonatkozó javaslatokat, míg a nettó haszonélvező tagállamok csoportja rendre megvétózza azokat a reformelképzeléseket, amelyek a redisztributív kiadások arányának csökkentését célozzák. Ezen négy hatás eredményeként a nettó egyenlegek alakulása közel állandónak tekinthető. (Blankart – Koester [2012])

Ezzel együtt azt is szem előtt kell tartani, hogy a költségvetési szabályok folyamatos változása révén komoly elmozdulások történtek abban, hogy egy-egy nettó befizető tagállamnak mennyire kedvezőtlen a nettó pozíciója. Míg ugyanis a legfejlettebb tagállamok több évtizede negatív egyenleggel rendelkeznek (és ez valószínűleg a közeljövőben is így marad), a nettó finanszírozói pozíció *mértéke* nem állandó.

A legkézenfekvőbb példa erre az Egyesült Királyság, amely bizonyos években olyan magas visszatérítésben részesült, hogy pozíciója közel egyensúlyi volt. Hasonlóképpen fontos kiemelni, hogy a 2000-es években további öt nettó befizető tagállam tett szert valamilyen típusú költségvetési visszatérítésre, így ezek a tagállamok is érdemben csökkenteni tudták befizetéseik mértékét.

Harmadrészt fontos rámutatni, hogy a nettó befizető tagállamok költségvetési egyenlege annak ellenére volt közel állandó, hogy 2004-ben tíz, azt követően pedig további három, többnyire elmaradott ország csatlakozott az Európai Unióhoz. (Ld. 6. ábra és 7. ábra).

Visszapillantva tehát elmondhatjuk, hogy a nettó befizető tagállamokban nagyobb volt a „keleti bővítés” okozta félelem, mint amennyire ezen országok csatlakozása ténylegesen rontotta a pozíciójukat⁴³.

Végezetül érdemes kiemelni – Blankart és Koester gondolataival összhangban - hogy a tagállamok nettó egyenlege közel egyértelműen kijelöli azt, hogy mely tagállami érdekcsoporthoz csatlakoznak a költségvetési tárgyalások során. Mind a nettó befizetők, mind a nettó kedvezményezettek táborra egyre szélesebb és egyre szervezettebb, ugyanakkor a tagállamok pozícióiban bekövetkezett változások következtében az érdekszövetségek módosulhatnak. A számos egyéni, speciális érdek gyakran szétfeszíti az együttműködést, ahogyan erre a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai több példát szolgáltatnak⁴⁴.

⁴³ Ezzel a kérdéssel részletesebben foglalkozom a 6. fejezetben.

⁴⁴ A szövetségi politikák alakulásáról részletesen ld. pl. Bajusz [2012], Bajusz [2013], Kölling [2012] vagy Mijs-Schout [2012]

5. A nettó egyenlegre épülő kimutatások hiányosságai

A 4. fejezetben ismertettem a tagállami nettó egyenleg kiszámításának módját, valamint bemutattam a tagállamok nettó pozíciójára vonatkozó legfontosabb trendeket. Ebben a részben a jelenleg használatos nettó egyenleggel kapcsolatos problémákat tekintem át. Egy ilyen típusú összegzés ugyanis nélkülözhetetlen ahhoz, hogy megértsük, miért tekinti a témával foglalkozó kutatók többsége egyértelműen károsnak a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét. Az alábbiakban egyaránt foglalkozom azokkal a hiányosságokkal, amelyek a nettó egyenleggel, mint *mutatóval* kapcsolatosak, valamint azokkal a problémákkal, amelyek a nettó egyenleget előtérbe helyező tagállami *szemléletet* jellemzik.

5.1. Módszertani megfontolások

A nettó egyenleggel kapcsolatos kritikák legkézenfekvőbb részét azok az észrevételek jelentik, amelyek a nettó pozíció kiszámításának módjával kapcsolatosak. A 3. fejezetben áttekintettem, hogy a szakirodalomban milyen főbb szempontok jelentek meg ezzel kapcsolatban. Kiemeltem, hogy maga az Európai Bizottság is komoly problémákat fogalmazott meg a nettó egyenleg számítására és alkalmazására vonatkozóan, valamint számos szerző további érveket ismertetett. Ennek során láthattuk, hogy a legtöbb számbavételi probléma azzal kapcsolatban merül fel, hogy i) mely uniós kifizetéseket rendeljük a tagállamokhoz, illetve ii) mely befizetéseket vegyük figyelembe tagállami hozzájárulásként. A 4. fejezetben arra is felhívtam a figyelmet, hogy a bevételi oldal tekintetében a Bizottság mesterséges mutatót használ a tagállami befizetések meghatározására az operatív költségvetési egyenleg számítása során. Azt a megoszlást veszi ugyanis figyelembe, amely szerint az összes teljesített befizetés megoszlott a tagállamok között. Ennek következtében a befizetések számbavételével kapcsolatos kritikák a gyakorlatban nem jutnak érdemi szerephez. A kifizetések tagállamok közötti megoszlása, „elosztása” azonban olyan probléma, amely továbbra is releváns és bizonyos tagállamok esetében nagymértékben képes befolyásolni a nettó egyenlegek alakulását. Az alábbiakban ezért további szempontokat ismertetek ezzel a kérdéssel kapcsolatban.

Az Európai Bizottság 2011-es jelentése a következő hat területet emelte ki annak szemléltetésére, hogy a legtöbb esetben nem lehet egyértelműen megállapítani, mely tagállam egy adott uniós kiadás kedvezményezettje:

- Erasmus program: az ösztöndíjast küldő és fogadó tagállam egyaránt profitál a csereprogramból
- kutatás-fejlesztési programok: ezen a területen rendkívül magasak a határokon átnyúló (*spill-over*) hatások, és egy-egy projekt támogatása az egész EU számára hasznot hozhat
- kohéziós politika: a tagállamok területén megvalósult projektekből gyakran rendkívül nagy hasznot húznak más (például a nettó befizető) tagállamok vállalatai
- agrárpolitika: a közvetlen támogatások komoly részét más tagállamban vagy harmadik ország területén bejegyzett vállalatok nyerik el
- belügyek: a valamely tagállam területén megvalósult projektekből a szomszédos tagállamoknak gyakran közvetlen haszna származik
- adminisztratív kiadások: a legnagyobb arányban Belgium és Luxemburg területén elköltött pénzek az EU egésze számára hasznot hajtanak az intézményrendszer működésén keresztül. (European Commission [2011a])

Egyedi módszertani kihívást jelent az igazgatási kiadások megfelelő számbavétele. Kétségtelen ugyanis, hogy azon tagállamok, amelyek számottevő uniós forrásban részesülnek az uniós adminisztráció működtetése révén, komoly haszonra tesznek szert ezekből a támogatásokból. Az intézmények fenntartása növeli a helyi cégek termékei iránti keresletet, a megnövekedett munkaerő-igény felszívja a felesleges munkaerő egy részét, az uniós intézmények jelenléte vonzóbbá teszi a szóban forgó térségeket a vállalati szféra számára is. Ugyanakkor elmondható, hogy az adminisztratív kiadások nagy része bizonyos javak megvásárlására vagy szolgáltatások előállítására irányul, így ezek a támogatások (az uniós források döntő többségével szemben) nem tekinthetők tisztán a tagállamba áramló forrásnak. A fenti előnyöket csökkenti továbbá, hogy a megnövekedett munkaerő-igény komoly hányadát más tagállamokból érkező munkatársakkal fedezik és a nekik kifizetett juttatások gyakran a szülőföldjük szerinti tagállam keresletét növelik. (Gretschmann [1998])

A fentiek alapján felmerül a kérdés, hogy az adminisztratív kiadások mekkora hányadát rendeljük azon tagállamokhoz, amelyeknek a területén elköltik ezeket. Ahogy a 4.

fejezetben láttuk, az operatív költségvetési egyenleg teljes egészében eltekint az igazgatási kiadásoktól, így ezek nem jelennek meg egyik tagállam bevételeinél sem. A fentiek mentén azonban nem teljesen alaptalan ezek figyelembevétele Belgium és Luxemburg esetében, így meglátásom szerint azon kimutatásoknak is van relevanciája, amelyek tartalmazzák ezeket az összegeket. A 9. táblázat a belga és luxemburgi nettó egyenleg alakulásáról nyújt áttekintést.

9. táblázat: Belgium és Luxemburg nettó egyenlegének alakulása 2018-ban

	Allokáció igazgatási kiadások nélkül (millió euró)	Allokáció igazgatási kiadásokkal (millió euró)	Tagállami hozzájárulás (millió euró)
Belgium	3 346	8 514	3 840
Luxemburg	375	2 008	357

forrás: European Commission [2019b] alapján saját szerkesztés

A 9. táblázat alapján jól látható, hogy az adminisztratív kiadások figyelembe vétele rendkívül komoly pozíciójavulást eredményezne mindkét tagállam esetében. Luxemburg esetében az igazgatási kiadások meghaladják a többi költségvetési fejezetből kapott források négyszeresét, míg Belgium esetében a másfélszeresét.

5.2. A kohéziós támogatások hozadéka

5.2.1. A kohéziós támogatások növekedésösztönző hatása

Az operatív költségvetési nettó egyenleggel szemben felmerülő érvek vizsgálata során kiemelt figyelmet érdemel az a kérdés, hogy a kohéziós támogatásoktól milyen makrogazdasági nyereségek várhatóak. Ez a kérdés nemcsak azért releváns, mert a felzárkóztatási támogatások magas arányt képviselnek a közös költségvetés kiadásaiban, hanem a téma politikai érzékenysége miatt is, hiszen ezek azok a források, amelyek elköltése során a legnagyobb a korrupció és a felelőtlen forrásfelhasználás lehetősége. Figyelmet itt kizárólag a közgazdasági szempontokra összpontosítom, így nem foglalkozom azzal, hogy mennyiben volt szabályszerű a források felhasználása. Azt azonban mindenképpen meg kell vizsgálni, hogy a tényleges pénzáramlásokon felül milyen többlethatások várhatóak, hiszen amennyiben vannak ilyen hatások, az újabb érvet

biztosít a jelenleg használatos költségvetési egyenleggel szemben. Az alábbiakban az Európai Bizottság közelmúltban megjelent tanulmányainak következtetéseit elemzem a kohéziós támogatások makrogazdasági szerepéről.

A 2000 és 2006 közötti költségvetési időszak eredményeiről készült kutatások azt találták, hogy a 2004-ben csatlakozott tagállamokban 2009-re összességében közel 5%-kal lett magasabb a GDP, mint kohéziós támogatások nélkül lett volna. (European Commission [2011b]) Ez rendkívül kedvező adatnak tekinthető, amennyiben figyelembe vesszük, hogy ezek a tagállamok csak 2004 és 2006 között részesültek a kohéziós forrásokból⁴⁵, és ezen időszak alatt is kisebb mértékben, mint amekkora támogatási szintre a többi országgal azonos elbánás esetén jogosultak lettek volna (ún. *phasing-in* szabályok vonatkoztak a 2004-ben csatlakozott országokra).

A 2007 és 2013 közötti költségvetési időszak kohéziós támogatásairól készült értékelését 2016-ban jelentette meg az Európai Bizottság. (European Commission [2016]) Ebben modellszámítási eredményekkel támasztja alá, hogy valamennyi tagállam profitált a kohéziós támogatásokból. A becslések⁴⁶ szerint a kohéziós támogatások valamennyi tagállamban pótlólagos GDP-növekedést eredményeztek 2015-re. A nettó kedvezményezett tagállamokban ennek mértéke legalább a tagállami GDP 2,5%-a volt, míg a nettó befizető országok esetében 0 és 1% közötti növekedési többletről beszélhetünk. Magyarország esetében 2015-re több mint 5%-kal lett magasabb a GDP, mint amekkora kohéziós támogatások nélkül lett volna.

A Bizottság számításai szerint a 2007 és 2013 közötti időszakban befektetett egy euró 2023-ra uniós szinten 2,74 eurónak megfelelő GDP-többletet eredményez. Az EU27-ek, valamint az EU15-ök és EU12-ek esetében várható növekedési többletet a 10. táblázat szemlélteti.

⁴⁵ Az összképhez ugyanakkor hozzátartozik az a tény, is, hogy a szóban forgó tagállamok már tagjelölt országokként is részesültek felzárkóztató támogatásokban a különböző előcsatlakozási alapokon (PHARE, SAPARD, ISPA) keresztül.

⁴⁶ A Bizottság két modellt használt a kohéziós támogatások hatásának becslésére: az ún. QUEST III. modellt, valamint a Rhomolo modellt. Az előbbi egy hagyományos, dinamikus sztochasztikus általános egyensúlyi modell, amely tagállami szinten vizsgálja a várható hatásokat. A Rhomolo-modell különlegessége ezzel szemben az, hogy regionális megközelítést alkalmaz, így a régiók közötti gazdasági kapcsolatokat és az egyéb, a befektetéseket érintő regionális tényezőket is vizsgálja. A kohéziós támogatások esetében mindkét modell hasonló nagyságrendű GDP-hatást prognosztizált.

10. táblázat: GDP-hatás a befektetési kiadásokhoz viszonyítva

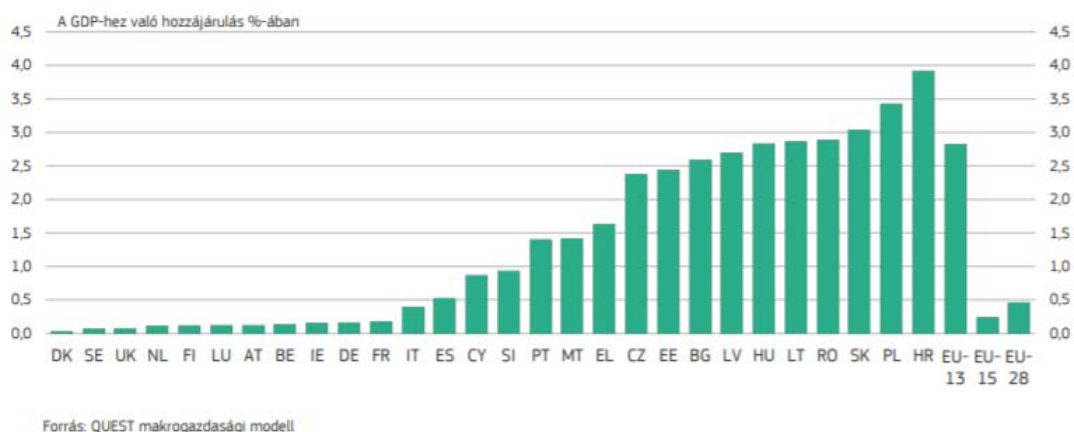
	A 2007 és 2013 közötti befektetés (milliárd euró)	GDP-többlet 2023-ban (milliárd euró)
EU15	201	504
EU12	192	485
EU27	393	989

forrás: European Commission [2016] 18. oldal alapján saját szerkesztés

A 10. táblázat alapján elmondható, hogy a kohéziós politikára szánt források legalább kétszeresen megtérülnek a pótlólagos GDP-bővülés révén. Ez azonban nem mutatkozik meg abban az esetben, ha pusztán a megvalósult pénzáramlásokat vesszük figyelembe, ahogy azt a költségvetési nettó egyenleg teszi.

A Bizottság előrejelzései szerint a 2014 és 2020 közötti kohéziós programoktól is érdemi növekedésösztönző hatás várható. A hetedik kohéziós jelentésben ismertetett, szintén modellszámításokra épülő előrejelzések szerint 2023-ra bizonyos tagállamokban (Lengyelországban, Horvátországban és Szlovákiában) legalább 3%-kal magasabb lesz a GDP, mint kohéziós támogatások nélkül lett volna. A növekedésre gyakorolt hatásról a 15. ábra kínál áttekintést.

15. ábra: A 2014-2020-as programok hatása a tagállamok GDP-jére, 2023



forrás: Európai Bizottság [2017] 185. oldal

A 15. ábra jól szemlélteti, hogy a kohéziós politika kedvezményezettjei esetében érdemi növekedésbővülés várható a támogatásoktól. Jóllehet a nettó befizetők esetében mérsékeltebb a GDP-re gyakorolt hatás, fontos kiemelni, hogy a modellszámítások alapján esetükben is gazdasági *nyereség* mutatható ki annak ellenére, hogy nettó finanszírozói, nem pedig nettó haszonélvezői a kohéziós politikának. Ezen tagállamok

esetében – a területükön elköltött kohéziós támogatásokon felül – két tényező biztosítja a gazdasági nyereséget. Rövid és középtávú nyereségüknek az tekinthető, hogy a nettó kedvezményezett tagállamokban megvalósuló projektek megvalósítása során számos megrendelés érkezik a fejlettebb tagállamok cégeihez. Hosszú távon pedig abból profitálnak a fejlettebb térségek, hogy a nettó kedvezményezett tagállamokban emelkedik az életszínvonal, így várhatóan több terméket importálnak majd a nettó befizető országokból. (Ld. 5.2.2. alpont.)

A kohéziós támogatások szerepének vizsgálata során fontos azt is áttekinteni, hogy ezek a források mekkora szerepet töltenek be a kedvezményezett tagállamok államháztartásában. Az Európai Bizottság pénzügyi jelentéseiből kitűnik, hogy a politika legnagyobb haszonélvezői éves szinten akár bruttó nemzeti jövedelmük 2,5%-át meghaladó kohéziós forrásmennyiségben is részesülhetnek⁴⁷. Ezek az adatok önmagukban igen kedvező helyzetről tanúskodnak, azonban legalább ennyire beszédesek azok a kimutatások, amelyek a kohéziós támogatásoknak az állami beruházásokban betöltött szerepét vizsgálják.

A 11. táblázat azt szemlélteti, hogy a tagállami GDP-hez, illetve a kormányzati tőkekiadások szintjéhez viszonyítva mennyire volt magas a támogatási szint az EU27-ekben átlagosan, illetve néhány nettó kedvezményezett és nettó befizető tagállamban 2007 és 2013 között.

11. táblázat: a kohéziós támogatások tagállamokban betöltött szerepe

A kohéziós támogatások*			
	millió euróban	a GDP százalékában	a kormányzati tőkekiadások százalékában
<i>EU27-ek</i>	<i>261 236</i>	<i>0,3</i>	<i>6,5</i>
Magyarország	21 281	3	57,1
Szlovákia	9 999	2,1	52,1
Lettország	3 947	2,7	50,5
Írország	375	0,03	0,7
Hollandia	830	0,02	0,4
Dánia	255	0,01	0,4

*forrás: European Commission [2016] alapján saját szerkesztés, *az Európai Regionális*

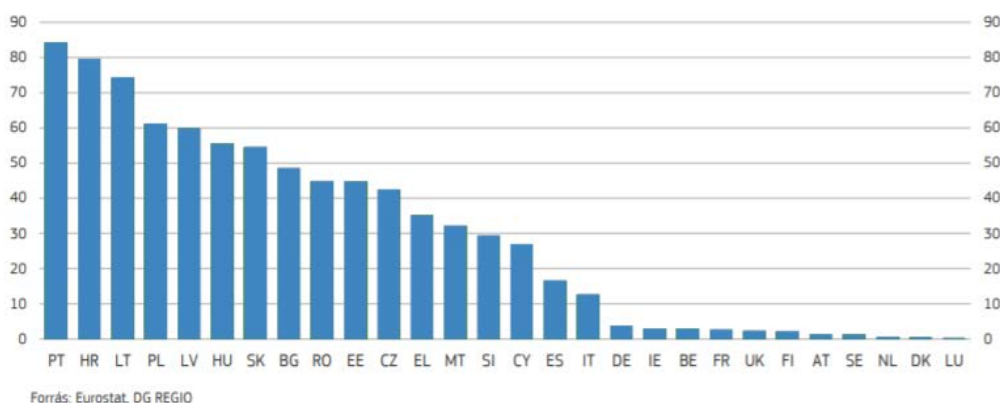
Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap forrásai 2007 és 2013 között

⁴⁷ A 2018-as költségvetési évben például Magyarország 3,5%-os, Litvánia több mint 2,5%-os GNI-arányos támogatási szintet ért el a kohéziós politikában. (European Commission [2019b])

A 11. táblázat alapján jól látható, hogy a nettó kedvezményezett tagállamokban a kohéziós támogatások egyrészt a tagállami GDP néhány százalékát elérő forrásnagyságot jelentettek, másrészt a kormányzati tökekiadások arányában kifejezve igen magas, bizonyos tagállamok esetében 50%-ot meghaladó támogatási szintet biztosítottak. Mindezek értékelésekor fontos szem előtt tartani, hogy a 2007 és 2013 közötti időszak adatait vizsgáljuk, egy olyan időszakét, amelynek során a gazdasági válság valamennyi tagállamban megnehezítette a beruházások finanszírozását. Az uniós források ezáltal különösen nagy szerepet töltek be ezekben az években a nehéz helyzetű tagállamokban. Mindez azonban nem jelenik meg akkor, amikor a GDP-arányos támogatási szintet vagy a GNI-arányos költségvetési nettó egyenleget vizsgáljuk.

A 11. táblázatban bemutatott értékeknél is kedvezőbb adatokkal találkozhatunk abban az esetben, ha egy tágabb fogalmat, a közberuházások alakulását vizsgáljuk. A 2017 őszi jelentet hetedik kohéziós jelentésben a Bizottság az alábbi ábrával szemlélteti a kohéziós támogatások jelentőségét.

16. ábra: A kohéziós politika pénzeszközeinek becsült részesedése a közberuházásokból, 2015-2017 (%-os arány a közberuházásokból)



forrás: Európai Bizottság [2017] 23. oldal

A 16. ábra jól szemlélteti, hogy bizonyos tagállamokban akár a közberuházások 70-80%-át az Unióból érkező kohéziós támogatásokból fedezték. A költségvetési nettó egyenleg alapján azonban nem lehetünk tisztában azzal, hogy milyen komoly veszteséget okozna a szóban forgó tagállamoknak az, ha csökkenne a kohéziós támogatási szintjük. Ez is egy olyan jellemzője tehát az uniós támogatásoknak, amelyet a nettó egyenleg önmagában nem jelenít meg.

Végezetül, a Bizottság arra vonatkozóan is készített kimutatásokat, hogy a kohéziós támogatások révén hány új munkahely jött létre az Unióban. A kutatási adatok azt mutatják, hogy 2014 végéig a támogatások 940 ezer új munkahelyet teremtettek. Figyelembe véve ugyanakkor, hogy a kifizetéseknek 2014 végére csak a 77%-a valósult meg, 2016-ra azonban már 90%-a, vélelmezhető, hogy a foglalkoztatásbővülés mértéke eléri az 1,1 milliót. (European Commission [2016])

Természetesen az itt ismertetett mutatók optimista becslésnek tekinthetők és több kritika is megfogalmazható ezekkel szemben. Azáltal, hogy a kohéziós politikától várt hatásokat a GDP arányában kutatjuk, szükségszerűen jelentkezik a GDP-vel, mint mutatóval kapcsolatos problémák. A GDP nem foglalkozik minőségi szempontokkal, például, hogy a támogatások mennyiben voltak összhangban a tágabb gazdaságpolitikai és fenntarthatósági célokkal, mennyiben mozdították elő az állampolgárok jólétét, mennyiben vonták be a projektbe a hátrányos helyzetű csoportokat, csökkentették-e a társadalmi egyenlőtlenségeket stb.

Az is egyértelmű, hogy a kohéziós politika működését ért számos kritikára reagálva a Bizottság nem teheti meg, hogy ne próbálja meg igazolni a politika eredményességét. A sok rendkívül kedvező mutatót olvasva azonban felmerül annak a gyanúja, hogy kizárólag hangzatos eredményekről igyekszik beszámolni. A kiegyensúlyozottabb kutatási eredmények érdekében fontos lenne, hogy a kutatói szféra is minél több kimutatást állítson elő a kohéziós politika eredményességéről. Erre nagy számban találunk is példákat, azonban ezekkel a többnyire ökonometria modellek révén született elemzésekkel kapcsolatban is számos nehézség említhető.

Pieńkowski és Berkowitz 2017-ben rendkívül jó összefoglalót készített a kohéziós politika eredményességéről született kutatásokról. Kiemelik, hogy az elemzések felhasználását már az is nehezíti, hogy gyakran eltérő ítéletet fogalmaznak meg a kohéziós politika működéséről. Bizonyos szerzők szerint a növekedésösztönzés szempontjából jól teljesít a jelenlegi célrendszer, míg más szerzők azt javasolják, hogy jussanak hangsúlyosabb szerephez az elmaradottabb térségek. Olyan kutatók is akadnak, akik szerint nem mutatható ki érdemi növekedésösztönző hatás az uniós kohéziós politika esetében. A kutatások összevetését nehezíti, hogy általában nagyon eltérő az általuk vizsgált időtáv és földrajzi terület, valamint igen különböző az elemzéshez használt modell. További problémaként jelentkezik, hogy az ökonometria modellek gyakran túl

összetettek, és az előállt eredményeket sokszor nem magyarázzák el elég pontosan ahhoz, hogy a döntéshozók érdemben hasznosíthassák azokat. (Pieńkowski - Berkowitz [2017])

A kritikák ellenére a fenti bizottsági kimutatások fontos kapaszkodót jelentenek abból a szempontból, hogy rámutatnak a kohéziós politikának a nettó pénzáramlásokon felüli hozadékára. Amennyiben egy befektetett eurótól valóban közel háromszoros megtérülést várhatunk, illetve amennyiben valóban mérhető a növekedési és munkahelyteremtési hatás, úgy a költségvetési nettó egyenleg nagymértékben alulbecsli a nyereségeket.

5.2.2. A kedvezményezett tagállamok területén elköltött támogatások hozadéka más tagállamok számára

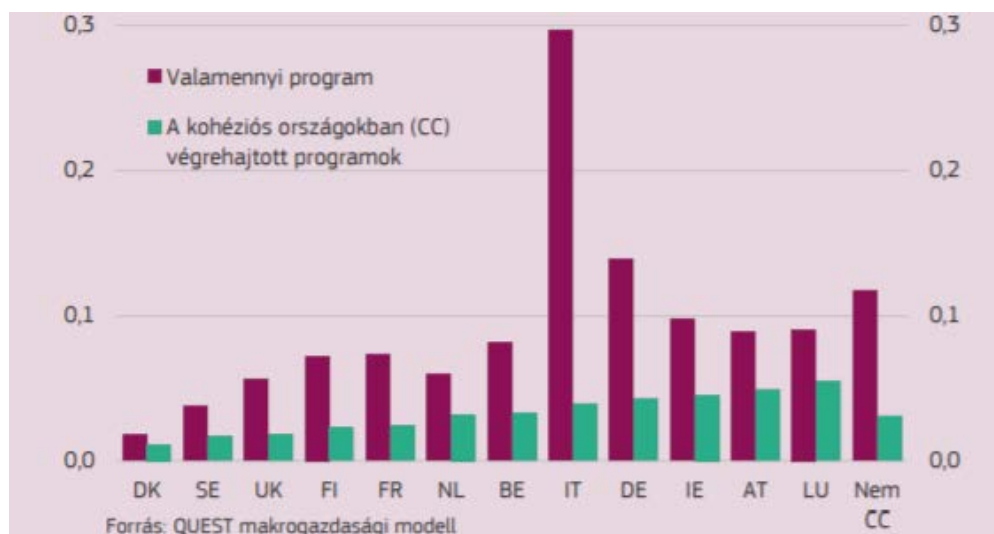
A kohéziós politika növekedésösztönző hatása mellett azt a gyakran hangoztatott érvet is érdemes megvizsgálni, hogy a nettó kedvezményezett tagállamok területén elköltött támogatások a nettó befizető országok számára is komoly nyereséggel járnak.

Az Európai Bizottság hetedik kohéziós jelentésében modellszámításokat ismertet ennek a hatásnak a szemléltetésére. A Bizottság megközelítésében három tényezőre bontható a nem kohéziós tagállamokban érvényesülő hatás:

- i) a nettó befizető tagállamoknak a közös költségvetéshez történő hozzájárulására (negatív hatás),
- ii) a kohéziós országokban végrehajtott projektek hatására (pozitív hatás), valamint
- iii) a kohéziós országokba irányuló többletkivitel hatására (szintén pozitív).

Ezen hatások eredőjeként a Bizottság által használt QUEST modell feltételezi, hogy a 2007 és 2013 közötti kohéziós projektek eredményeként a nem kohéziós tagállamokban 2023-ra átlagosan a szóban forgó tagállamok GDP-jének 0,12%-át elérő pozitív növekedési hatás érvényesül. Ezen hatás egynegyede a kohéziós tagállamokból átgyűrűző hatásnak tekinthető. A modellszámítás eredményeit a 17. ábra szemlélteti.

17. ábra: A kohéziós politika hatása a nem kohéziós országok GDP-jére, az összes program, illetve a kohéziós országokban végrehajtott programok esetében, 2023-ban (a GDP-hez való hozzájárulás százalékában)



forrás: Európai Bizottság [2017] 186. oldal

A 17. ábrán megfigyelhető, hogy mely nettó befizető tagállamokban volt a legnagyobb a kohéziós országokban megvalósult projektekből átgűrűző hatás: Németországban és Ausztriában (amelyek szoros kereskedelmi kapcsolatban állnak a kedvezményezett tagállamokkal), illetve Írországban és Luxemburgban (amelyek külkereskedelmi szempontból rendkívül nyitott tagállamok).

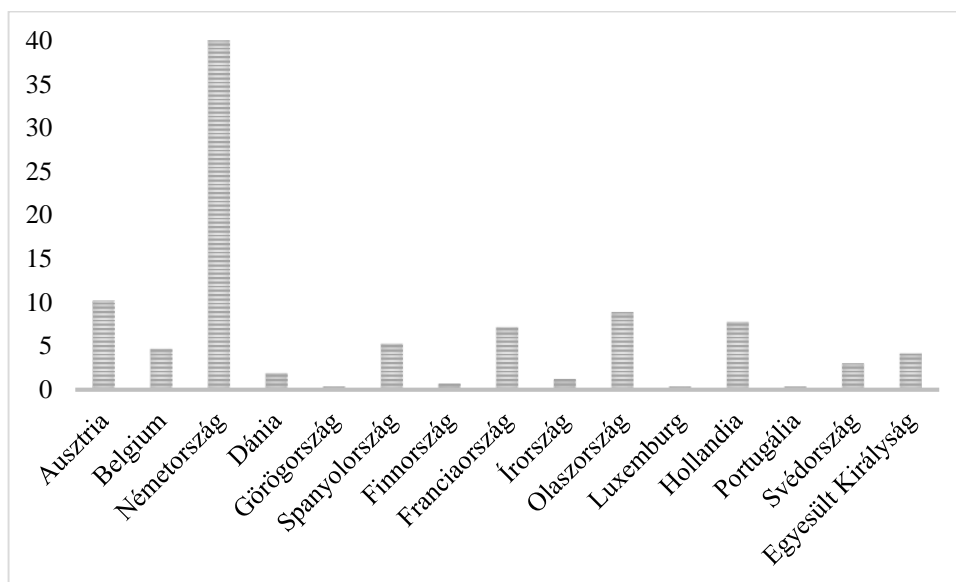
Az imént ismertetett bizottsági modell tehát fontos kapaszkodót jelent a kohéziós politikának a költségvetési nettó egyenlegben nem tükröződő hatásáról, különösen abban a tekintetben, hogy a kohéziós projektek révén más tagállamokban is növekedési többlet figyelhető meg.

A nettó befizető tagállamok területén a kohéziós projektek révén megjelenő nyereségek nagyságát vizsgálta a lengyel fejlesztési minisztérium megrendelésére 2011-ben készült jelentés is. A szerzők azt igyekeztek számszerűsíteni, hogy a visegrádi országokban megvalósult kohéziós projektek milyen nyereséget jelentettek a korábban csatlakozott tagállamok⁴⁸ (EU15-ök) számára. 2016-ban frissítették a kutatási eredményeket, így azok már a 2007 és 2015 közötti időszakot fedik le. (Visegrad Group [2016]) A jelentés megállapítása szerint az EU15-ök által 2007 és 2015 között realizált haszon eléri a 96,6

⁴⁸ A jelentés tehát nem csupán a tizenegy nettó befizető tagállamhelyzetét vizsgálta.

milliárd eurót (2010-es árakon számítva). Nyereségük alapvetően két részre bontható. A haszon legnagyobb része, közel 80%-a közvetett haszonnak tekinthető, amely abból adódott, hogy a visegrádi országok többet importáltak a fejlettebb tagállamokból az emelkedő életszínvonalnak köszönhetően. Nyereségük fennmaradó része pedig közvetlen haszonként jelentkezett: kb. 11,7 milliárd euró közvetlen exporthaszonként, annak köszönhetően, hogy a fejlettebb tagállamok cégei bekapcsolódtak a projektekbe, illetve közvetlen tőkenyereségként (8 milliárd euró), amennyiben az EU15-beli cégek leányvállalatai kapcsolódtak be a projektekbe. A 18. ábra tagállami bontásban szerepelteti az EU15-ökben valószínűsített nyereséget.

18. ábra: A V4-ek kohéziós projektjeiből legnagyobb hasznot húzó tagállamok nyeresége (2007 és 2015 között, milliárd euróban)



forrás: Visegrad Group [2016] alapján saját szerkesztés

A 18. ábra adatai azt látszanak alátámasztani, hogy a nettó befizetők nem elhanyagolható mértékű hasznot húznak a visegrádi tagállamokban megvalósuló kohéziós projektekből. Szembeötlő Németország nyeresége (40,2 milliárd euró), illetve Ausztria és Olaszország haszna (10,2 milliárd euró, illetve 8,9 milliárd euró).

Fontos azonban rámutatni, hogy a szóban forgó tanulmány első, meghatározó változata 2011-ben, a 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretéről folytatott tárgyalások idején készült, így nehéz lenne tagadni, hogy a létrejötte mögött politikai szándék is meghúzódott. Arra is felhívom a figyelmet, hogy a szerzők a kutatás keretében egyaránt végeztek mikro- és makroökonómiai modellezést. Az előbbi során alapvetően kérdőíves

megkereséssel igyekeztek információhoz jutni a V4-ek területén megvalósult kohéziós projektek eredményeiről, és számos esetben a válaszadás igen alacsony mértékű volt. A magyar operatív programok esetében például a projektek pénzügyi értékének 0,21%-a és 16,71%-a között mozgott a válaszadási arány. A beérkezett válaszok alapján a jelentés szerzői általánosították a várható hatásokat, azonban meglátásom szerint nem tekinthető reprezentatívnak a mintavétel. A makroökonómiai modell a visegrádi országokban a kohéziós támogatások eredményeként várható GDP-emelkedésre, valamint ennek révén a nettó befizető tagállamokban jelentkező import változására készített becslést.

5.3. Az európai hozzáadott érték

A költségvetési nettó egyenleggel szemben felhozható közgazdasági érvek sorában külön figyelem illeti az európai hozzáadott érték fogalmát. A 3. fejezetben a Monti-jelentés megállapításait idéztem ezzel kapcsolatban. Nem véletlen, hogy a saját források jövőjével foglalkozó munkacsoport is fontosnak érezte ennek a fogalomnak a vizsgálatát: a közös költségvetésről folytatott tárgyalások során egyre hangsúlyosabban jelenik meg az elvárás, hogy a kiadások hozzáadott értéket biztosítsanak a nemzeti szerepvállaláshoz képest. A 2008-ban begyűrűzött gazdasági válság következtében, a tagállamokban bevezetett megszorítások és mentőcsomagok okán a korábbiaknál is erősebb lett az elvárás, hogy a meglévő források a lehető legnagyobb nyereséget biztosítsák az Unió számára. A politikai szempontokon túl a hozzáadott érték (vélelmezett) megléte az egyik legkomolyabb érv a szűken értelmezett költségvetési egyenleg használatával szemben, így ezzel a témával az alábbiakban részletesen foglalkozom.

Annak ellenére, hogy a közös költségvetésről folytatott diskurzusnak valóban hangsúlyos eleme az európai hozzáadott érték, a fogalom pontos definíciója, lehetséges kiszámítási módja megosztja a kutatókat és politikusokat egyaránt. A fogalommeghatározást tekintve az Európai Bizottság meghatározása a legelterjedtebb: e szerint hozzáadott érték alatt az európai szerepvállalással járó többletértéket értjük, amely nem jelentkezne abban az esetben, ha csak tagállami szerepvállalás történne az adott területen. (European Commission [2011b])

Érdemes azonban kiemelni Rubio kutatását, amely az európai hozzáadott érték fogalmának további lehetséges értelmezéseivel foglalkozott. (Rubio [2011]) Rubio a témában született kutatások áttekintése révén megállapítja, hogy a szakirodalomban

alapvetően négy értelmezés terjedt el. A első megközelítésben a hozzáadott érték azt a nyereséget jelenti, amelyre abban az esetben tehetünk szert, amennyiben nemzetállami helyett uniós szerepvállalásra kerül sor. Másodsorban, a hozzáadott értéket tulajdoníthatjuk annak, hogy az uniós programokat általában magasabb színvonalú megvalósítás jellemzi. Harmadrészt, a hozzáadott érték jelentkezhethet abban az értelemben is, hogy a felmerülő alternatív költségek révén döntünk arról, mely területeken indokoltabb uniós finanszírozást fenntartani. Negyedrészt, érthetjük hozzáadott érték alatt az uniós szerepvállalással járó járulékos hatásokat (pl. a többi uniós célkitűzéshez való hozzájárulást).

A már idézett Monti-jelentés annyiban pontosítja a fogalom értelmezését, hogy két elemre javasolja bontani a fogalmat. (Monti et al. [2016]) A szerzők szerint érdemes külön vizsgálni a hozzáadott érték jelenlétét egy közös politika tervezésekor, illetve fenntartásakor, valamint abban az esetben, amikor egy már működő uniós szerepvállalás során igyekszünk biztosítani a meglétét. Az előbbi bizonyos szempontból része a közös joganyagnak, hiszen a Szerződés által nevesített szubszidiaritás biztosítása egyben az európai hozzáadott érték érvényesítéséről is szól. Abban az esetben tekinti ugyanis indokoltnak egy területen az európai szerepvállalást, amennyiben méretgazdaságossági előnyök, határokon átnyúló externáliák vagy küszöbhatások⁴⁹ jelentkeznek. A második célkitűzés, vagyis annak biztosítása, hogy már működő közös akciók során európai hozzáadott értékről beszélhessünk, nagyon sok figyelmet kapott az elmúlt időszakban, abból adódóan, hogy a Bizottság célul tűzte ki a közös politikák eredményorientáltságának javítását. Ez a törekvés leglátványosabban a kohéziós politika szabályrendszerének átalakulásán érhető tetten⁵⁰.

Az európai hozzáadott érték vizsgálata során megkerülhetetlen továbbá a Bertelsmann Alapítvány szerzőcsoportjának 2013 novemberében megjelent tanulmánya, amely újszerű megközelítést alkalmaz a hozzáadott érték vizsgálata során. (Weiss et al. [2013]) A szerzők ugyanis – az elméleti megfontolásokon túl - igyekeztek *számszerűsíteni*, hogy mit is jelenthet ez a gyakran hivatkozott fogalom. Első lépésként önálló definíciót

⁴⁹ Olyan projektek esetén beszélünk ilyen hatásról, amelyek annyira magas befektetést tesznek szükségessé, hogy tagállami szinten nem lenne biztosított az ezekhez szükséges forrásmennyiség (pl. az ITER vagy a Galileo projekt).

⁵⁰ Ld. a tizenegy tematikus koncentrációs célkitűzést, amely minden korábbinál nagyobb mértékben köti a tagállamokat a támogatások elosztásában vagy a makrokondicionalitás szigorodását, amelynek értelmében a támogatások egyre nagyobb hányada függeszthető fel azon tagállamok esetében, amelyek nem tartják be az uniós célkitűzéseket.

alkotnak az európai hozzáadott érték fogalmára, amelyhez a kulcselem a nettó hasznok és a hozzáadott érték elkülönítése. A szakirodalom gyakran szinonimaként használja a két fogalmat, a szerzők számára azonban a két tényező szigorúan elkülönül. Európai hozzáadott értékről csak abban az esetben beszélnek, ha valamely EU-s szintű kiadással járó nettó hasznok meghaladják a nemzeti (vagy alacsonyabb) szintű kiadások nettó hozadékait. Az EU-s hozzáadott érték tehát egy relatív fogalom, amelynek feltétele, hogy az EU-s intézkedés nettó haszna nagyobb legyen, mint a nemzeti szinten megfigyelhető hasznok (de egyben lehet negatív is). A nettó haszon a közvetlen és közvetett hasznok, valamint a közvetett és közvetlen költségek (ráfordítások) különbségeként számítható ki. A szerzők áttekintik, hogy milyen tényezőkkel magyarázható az európai hozzáadott érték jelenléte.

Három típusra oszthatjuk a lehetséges magyarázatokat: hagyományos gazdasági szempontokra, modern gazdasági magyarázatokra, valamint a politikai gazdaságtan és a kormányzati közgazdaságtan kereteibe illeszkedő okokra. Hagományos érvként említhetők például a határon átnyúló intézkedéssel járó átgyűrűző (*spill-over*) hatások, amelyek indokoltá teszik a nemzetek feletti együttműködést és kiadást; a méretgazdaságossági előnyök megléte vagy a nagyobb termelési hatékonyság (pl. abból adódóan, hogy az inputok szélesebb körben és jobb minőségben állnak rendelkezésre). Modern érv lehet ezekkel szemben az, hogy az uniós szinten előállított szolgáltatások magasabb minőségűek vagy az a szempont, hogy a legnagyobb projektek finanszírozására tagállami szinten nem állna rendelkezésre elegendő forrás (pl. Galileo földmegfigyelési rendszer kiépítése). Végezetül, a politikai gazdaságtan keretein belül releváns magyarázó tényező lehet az, hogy az EU-s politikák révén az adott területen csökken a tagállamok közötti káros verseny (*wasteful competition*), illetve a lobbizás és korrupció mértéke, valamint, hogy az uniós célkitűzések révén hosszabb távú célok érvényesülnek a kiadásokban, szemben a nemzetállami politikusokra jellemző rövidtávú szemlélettel.

Mindezen tényezők áttekintése után a szerzők kísérletet tesznek arra, hogy számszerűsítsék az európai hozzáadott érték nagyságát. Ennek alapvető módja, hogy összevetik az inputok és outputok szintjét mind a nemzetállami, mind EU-s szinten. Erre a gyakorlatban háromféle lehetőséget ajánlanak: *i)* az egy főre eső input-szint összevetését tagállami és EU-s szinten, *ii)* az egy output egységre jutó ráfordítás (input) szintjének összehasonlítását, illetve *iii)* elképzelhető egy olyan módszer, hogy egy főre

vetítve vizsgáljuk az inputok és outputok hányadosát. A tanulmány három kiadási területen végez modellszerű elemzést a hozzáadott érték számszerűsítése érdekében: az agrárpolitikai kiadások esetében, egy egységes (uniós) külképviseleti rendszer, valamint integrált szárazföldi (védelmi) csapatok esetében. Az utóbbi két esettanulmány tisztán elméleti elemzés, a gyakorlatban ugyanis mind a külképviseleti rendszer (a diplomáciai és konzuli szolgálatok), mind a szárazföldi csapatok kialakítása tagállami szinten történik.

Az agrárpolitika esetében a szerzők egyedi modellt alkalmaznak, amely az EU-n kívüli OECD-országokra jellemző adatok alapján becslést készít arra vonatkozóan, hogy 2004 és 2010 között hogyan alakult volna húsz EU-tagállam⁵¹ agrárpolitikája KAP hiányában. A becsült értékek alapján valószínűsítik, hogy a nemzeti szintű agrárkiadások nagyságrendileg azonos mértékűek lettek volna, az eltérés mértéke legfeljebb 20 milliárd euró lehetett a legnagyobb különbséggel rendelkező évben is. A vizsgált időtávon a 2007 és 2010 közötti időszakról mondható el, hogy a KAP révén valószínűleg alacsonyabb kiadási szint volt érvényben, mint nemzeti kiadások mellett lett volna. Ez alapján levonható az a következtetés, hogy a KAP európai hozzáadott értéket képvisel, mert csökkentette a gazdasági torzítások mértékét és visszaszorította a termelők támogatásokért folytatott versenyét (*subsidy race*).

A második esettanulmány azt vizsgálja, hogy mekkora költségmegtakarítást eredményezne az, ha a tagállami külképviseletek (konzulátusok és nagykövetségek) hálózata helyébe uniós külképviseleti rendszer lépne. Ebben a modellben három kulcskérdésre kell választ adni: i) pontosan hány országban legyen uniós külképviselet, ii) a feladatok mekkora hányadát lehet központilag elvégezni (a külpolitika egyes területei olyan erősen kötődnek a tagállami szuverenitáshoz, hogy aligha működtethetők uniós szinten, ld. pl. gazdasági kapcsolatépítés), iii) mekkora költségnövekményt jelentene az, ha a tagállami fizetések helyett az uniós intézményekben jellemző bérszínvonal érvényesülne. Az alapján, hogy milyen feltételezéssel élünk a központi szinten elvégezhető feladatok hányadáról, 418 millió és 1,5 milliárd euró közé tehető a várható megtakarítás mértéke. Az uniós fizetések költségnövelő hatását figyelembe véve pedig elmondható, hogy abban az esetben beszélhetünk az uniós szintű hálózattal járó megtakarításról, amennyiben az uniós bérek legfeljebb 6%-kal lennének magasabbak a jelenleg megfigyelhető nemzeti szinteknél. Amennyiben ennél magasabb lenne a

⁵¹ Horvátországgal még nem számolt a kutatás, valamint további hat tagállam esetében hiányosak az adatok.

fizetésekből adódó költségnövekmény, úgy az uniós hálózat nem képviselne költségmegtakarítást, következésképp hozzáadott értéket a tagállami rendszerhez képest.

Végezetül, a harmadik esettanulmány azt vizsgálja, hogy mekkora európai hozzáadott érték lenne elérhető abban az esetben, ha a mindenkor tagállami szárazföldi csapatokat központilag szervezett, uniós csapatok váltanák fel (az elemzés tehát nem törekszik a teljes védelempolitika területét lefedni, hanem kizárólag a szárazföldi csapatokra irányul, azon belül is a reguláris hadseregre). A modellben két alapvető tényezőre kell becslést végezni: i) pontosan mekkora létszámú uniós hadseregre lenne szükség, illetve ii) mekkora költségnövekményt jelentene az, ha a katonák uniós béreket kapnának. A kutatások alapján három becslés adható az ideális létszámról: 480 ezer fő, 600 ezer fő, illetve 750 ezer fő, ez 150 ezer fő és 420 ezer fő közötti csökkentést jelentene a közelmúlt tagállami adataihoz képest. Ezt vizsgálva tehát komoly megtakarítás érhető el a nemzetállami modellhez képest. Kevésbé tűnik azonban előnyösnek az uniós szerepvállalás abban az esetben, ha figyelembe vesszük a várható bérnövekményt. A tagállami fizetési adatok rendkívül nagy szórást mutatnak, azonban mindenképpen meghatározható az a fizetési szint, amely mellett az uniós szárazföldi hadsereg még hozzáadott értékkel járna a nemzetállami modellhez képest. Ez a fizetésszint egyértelműen magasabb a tagállamok átlagos fizetésszintjénél, így megtakarítási lehetőség, ezáltal európai hozzáadott érték csak abban az esetben jelentkezne, ha az uniós csapatok az átlagos nemzetállami fizetést kapnák, illetve amennyiben uniós fizetés mellett a lehető legkevesebb katonát alkalmaznák (480 ezer főt).

A Bertelsmann Alapítvány szerzőcsoportjának esettanulmányai hasznos példákat szolgáltatnak arra, hogy egy-egy kiadási területen hogyan modellezhető az európai hozzáadott érték nagysága. A fenti példák közül látható, hogy több részkérdésben is becsléseket kell készíteni (ld. pl. a várható bérszínvonal), így természetesen megkérdőjelezhető ezen esettanulmányok gyakorlati relevanciája. Elméleti szempontból azonban mindenképpen hasznos hozzájárulást jelentenek a hozzáadott érték, valamint a költségvetési nettó egyenleg irodalmához azáltal, hogy felhívják a figyelmet arra, hogy uniós szerepvállalás révén költségcsökkentést hajtsunk végre a nemzetállami megvalósításhoz képest.

5.4. A pénzügyi eszközök szerepe

Az operatív költségvetési egyenleg komoly hiányosságának tekinthető az is, hogy a pénzügyi eszközök semmilyen módon nem jelennek meg benne. Amint a 2. fejezetben láthattuk, a pénzügyi eszközök különböző formát ölthetnek, az eszköz típusának és sikerességének függvényében komoly többletforrásokat tudnak mozgósítani. Azt is láthattuk, hogy a 2014 és 2020 közötti időszak zászlóshajó projektje pénzügyi eszközök terén az Európai Stratégiai Beruházási Alap (EFSI), valamint annak kiterjesztett változata, az ún. EFSI 2.0, amelytől összesen 500 milliárd euró többletforrást reméltek az intézmények.

Az alap hamar rendkívül népszerűvé vált a pályázók körében, azonban működése sok kritikát kapott abból adódóan, hogy forrásainak döntő hányada a fejlettebb tagállamok területén támogatott projekteket, nem pedig azokban a térségekben, amelyekben hagyományosan kevesebb a rendelkezésre álló tőke. Az Európai Beruházási Bank 2016 szeptemberében megjelent értékelési jelentése szerint az EFSI portfóliójának 92%-a az EU15-ökben finanszírozott projekteket, csupán 8%-a jutott a gazdasági fejlettségben többnyire lemaradással küzdő EU12-be. (European Investment Bank [2016]) Az EFSI Infrastruktúra és innováció ablaka esetében a források 63%-a három tagállamba, Spanyolországba, Olaszországba és az Egyesült Királyságba összpontosult, annak ellenére, hogy az EFSI-ről elfogadott stratégiai iránymutatások 45%-os felső határt szabtak a földrajzi koncentrációra. A kis- és középvállalkozásokat támogató ablak esetében pedig Németország, Olaszország és Franciaország került kivételes helyzetbe: ezek a tagállamok együttesen a források 54%-ához jutottak hozzá (amennyiben eltekintünk a több országot lefedő projektektől). 2019 végére (a Juncker-bizottság leköszönésének idejére) számos kimutatás⁵² várt elérhetővé az EFSI működéséről, ezek azt mutatják, hogy javult a földrajzi egyensúly a megvalósult projekteket tekintve, de kétségtelenül komoly egyenlőtlenségek figyelhetők meg az egyes tagállamoknak megítélt forrásnagyság terén.

A 12. táblázat azt szemlélteti, hogy az egyes tagállamokban milyen értékben hagytak jóvá EFSI-finanszírozású projektet. Kiemelendő, hogy a Bizottság annak bemutatására is

⁵² Ld. az Európai Bizottság honlapján (https://ec.europa.eu/commission/strategy/priorities-2019-2024/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/investment-plan-results_en#latest-results-infographic).

törekedett, hogy ezek a projektek GDP-arányosan mely tagállam számára jelentették a legnagyobb beruházási többletet⁵³.

12. táblázat: Az EFSI eszköz támogatásainak megoszlása a tagállamok között

	Jóváhagyott EFSI- finanszírozás (millió euró)	Becsült beruházási hatás (millió euró)	Rangsor a GDP- arányos többletberuházási szintben
Ausztria	1 774	5 996	23
Belgium	1 608	8 401	19
Bulgária	546	2 684	4
Ciprus	46	91	28
Csehország	874	4 662	15
Dánia	940	6 057	18
Egyesült Királyság	2 245	19 530	27
Észtország	158	1 335	2
Finnország	2 138	8 686	10
Franciaország	15 142	77 747	11
Görögország	2 736	12 104	1
Hollandia	3 278	13 217	21
Horvátország	284	1 134	17
Írország	1 507	7 247	16
Lengyelország	3 944	20 970	5
Lettország	270	1 133	9
Litvánia	386	1 809	7
Luxemburg	119	549	26
Magyarország	788	4 369	12
Málta	44	211	20
Németország	7 894	34 224	25
Olaszország	11 231	69 514	8
Portugália	2731	9 984	3
Románia	722	2 989	24
Spanyolország	10 447	49 751	6
Svédország	3 396	13 239	14
Szlovákia	555	1 448	22
Szlovénia	176	1 286	13
Határokon átvélő projektek	8 657	78 421	

forrás: Az Európai Bizottság honlapja alapján saját szerkesztés

A 12. táblázat alapján jól látható, hogy míg abszolút értékben a nagy népességű, fejlettebb tagállamok tettek szert több támogatásra, addig GDP-arányosan a fejletlenebb tagállamokban volt nagyobb hatása az EFSI által támogatott projekteknek. Kivétel ez alól

⁵³ Természetesen felmerül a gyanú, hogy erre részben annak érdekében került sor, hogy a fejletlenebb, az EFSI keretéből kisebb mértékben részesülő tagállamok is előnyösnek érezzék az eszköz működését.

Spanyolország és Olaszország, mindkét tagállam ugyanis a GDP-arányos rangsor elején helyezkedik el (a hatodik, illetve a nyolcadik helyen).

A tagállamokban megfigyelhető beruházási többlet mellett az uniós szintű makrogazdasági hatásokról is készültek kimutatások. A Bizottság becslése szerint 2019 októberére a Juncker-terv 440 milliárd euró értékben hozott létre beruházásokat, 0,9%-kal növelte a GDP-t és 1,1 millió munkahelyet teremtett. 2022-re 1,8%-os lehet a GDP-hatás és 1,7 millióra emelkedhet a munkahely-teremtés.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy az EFSI eszközön felül számos további pénzügyi eszköz is működik a 2014 és 2020 közötti időszakban. Ezek kisebb, az egyes szakpolitikák működését támogató eszközök, amelyekről valójában korábban született döntés, hiszen a 2014 és 2020 közötti többéves keretről 2013-ban jött létre az alku a tagállamok között, az európai beruházási terv azonban csak 2015-ban indult el.

Núñez Ferrer és Katarivas 2014-ben átfogó elemzést készített ezen pénzügyi eszközökről. Hat területen vizsgálták meg a pénzügyi eszközöktől várható hatást: a kutatás-fejlesztés-innováció, a vállalkozásindítás, a kohéziós politika, a transzeurópai hálózatok, az energiapolitikai együttműködés, valamint a külkapcsolatok területén. A különböző szektorokban várható hatások bemutatása révén azt a nézetet igyekeztek cáfolni, miszerint a közös költségvetés - méreténél fogva - csak marginális szerepet tölt be az európai gazdaságfejlesztésben.

Becsléseik szerint ugyanis a hat területen működő eszközök (például a kutatás-fejlesztési területen elérhető kockázatmentes pénzügyi mechanizmus vagy a kis- és középvállalkozásokat támogató GIF és SMEG eszközök) révén akár 1000 milliárd euró többletberuházás indukálható a 2020-ig tartó időszakban. (Núñez Ferrer – Katarivas [2014]) Fontos szem előtt tartani, hogy ezek a becslések az időszak elejéről származnak, és nem vehették figyelembe a később nagy politikai figyelemben részesülő EFSI eszközt, azonban mindenképpen jelentős finanszírozási többletet prognosztizáltak. A tényleges adatok ebben a tekintetben csak 2021-től lesznek elemezhetőek.

Mindezek alapján előnyös lenne, ha a költségvetési nettó egyenlegben valamilyen módon megjelennének azok a többletfinanszírozási összegek, amelyekre a tagállamok a pénzügyi eszközök révén tesznek szert. A 12. táblázatban láthattuk, hogy a Bizottság által becsült összegek a nagy tagállamok esetében 30-70 milliárd eurós nagyságrendet képviselnek. Annak mintájára, ahogyan a Bizottság az operatív költségvetési egyenleg számítása során

a tagállamokhoz rendeli a költségvetésből elköltött összegeket, a pénzügyi eszközök révén megvalósult projekteket is lehetne a tagállamokhoz kötni.

5.5. Az egységes piac nyereségei a tagállamok számára

Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy az uniós tagságból származó gazdasági előnyök sokszorosan túlmutatnak a közös költségvetés pénzáramlásain. Ez a kérdés gyakran foglalkoztatja a politikusokat és közgazdászokat egyaránt, elég Thomas Pikettynek a közelmúltban nagy vihart kavart elemzésére⁵⁴ gondolnunk. A szerző ebben arra hívja fel a figyelmet, hogy az uniós transzferek valóban nagyon fontos szerepet játszanak az elmaradottabb tagállamokban, azonban a támogatásokból a legnagyobb arányban nyugati érdekeltségű cégek profitálnak, így a „keleti” országokból történő tőkekivonás meghaladja az oda érkező uniós transzfereket. Természetesen az elemzés számos ponton támadható⁵⁵, hiszen az uniós támogatások és a vállalati jövedelmek összevetése egymástól természetében is különböző összegek összehasonlítását jelenti, azonban a szóban forgó blogbejegyzés, és annak széleskörű európai visszhangja jól szemlélteti, hogy valós igény mutatkozik az ehhez hasonló elemzésekre.

Az uniós tagság előnyei rendkívül szerteágazóak, azonban úgy vélem, hogy a belső piac megteremtése, a négy szabadság elvének érvényre juttatása növelte a legnagyobb mértékben a tagállamoknál jelentkező gazdasági nyereséget⁵⁶. Az alábbiakban ezért a belső piac hozadékai állnak a középpontban.

Az egységes piac hatásairól rendkívül sok tanulmány érhető el, amelyek között egyaránt találhatunk *ex ante* és *ex post* elemzéseket. Elmondható, hogy már a szabályok kialakításakor nagy figyelmet kapott az a kérdés, hogy vajon milyen eredményekkel jár majd a négy szabadság elvének érvényre juttatása, ezért már az 1992-es évet megelőzően születtek elemzések a várható hatásokról. A szakmai közösség érdeklődése napjainkig fennmaradt; a közelmúltban is számos tanulmány jelent meg annak alkalmából, hogy a belső piac 2012-ben ünnepelte fennállásának huszadik évfordulóját. Az alábbiakban nem

⁵⁴ Piketty doktoranduszának, Filip Novokmetnek a kutatómunkájára támaszkodva közölte „2018, l'année de l'Europe” c. blogbejegyzését a Le Monde napilap honlapján 2018. január 16-án.

⁵⁵ Piketty (közvetetten Novokmet) meglátásainak hazánkra vonatkozó állításait tételezen is cáfolta Oblath Gábor a Portfolión. (ld.: „Nem fosztogatnak, hanem osztogatnak – Magyarország kizsákmányolásáról”, 2018. január 31.)

⁵⁶ Később természetesen rendkívül komoly előrelépést jelentett a közös fizetőeszköz bevezetése is.

vállalkozom valamennyi kutatási eredmény szemléltetésére, csupán a legfontosabb megállapítások elemzésére.

A konkrét számadatok vizsgálata előtt érdemes szót ejteni Stefan Vetternek, a Deutsche Bank elemzőjének tanulmányáról, amely számba veszi a hatások becslésével kapcsolatos nehézségeket és bizonytalanságokat. (Vetter [2013]) Vetter kiemelte, hogy az egységes piac által előidézett hatások pontos számbavétele rendkívül sok nehézséget vet fel, ugyanis:

- nehéz elhatárolni azokat az eredményeket, amelyeket az egységes piac helyett inkább a globalizációnak vagy az euró bevezetésének tudhatunk be,
- az egységes piac több fejlődési hullámon esett át, tagjainak száma folyamatosan bővült, így nehéz meghatározni, hogy a négy szabadság érvényesülése önmagában mekkora hozadékkal járt
- nincs érdemi alternatív foratókönyv, amelyhez a tagállamok helyzetét viszonyíthatjuk, hiszen kétségtelen, hogy abban az esetben is történtek volna liberalizációs és integrációs lépések a tagállamok között, ha az egységes piacot nem vezetik be
- nemzetközi összehasonlításban sincs megfelelő kontrollcsoport, mert az iparosodott országok szerte a világon egyre nagyobb fokú liberalizációt valósítottak meg (kétoldalú vagy multilaterális egyezmények révén).

Az egységes piac hatásainak számbavétele tehát szakmai kihívást jelent, annál is inkább, mert a hatások igen eltérőek lehetnek az egyes tagállamok esetében. Vetter rámutat, hogy elméleti szempontból azokban a tagállamokban várhatunk nagyobb nyereséget,

- i. amelyekben magas a más EU-tagokba irányuló export aránya a teljes kivitelben,
- ii. amelyekben a vállalatok ipari fejlettsége meghaladja a többi tagállamban jellemző szintet,
- iii. amelyekben meghatározóak azok a gazdasági ágazatok, amelyek esetében magasak a méretgazdaságossági hatások, illetve
- iv. amelyekre megelőzőleg protekcionista politika volt jellemző, hiszen a gazdasági nyitás következtében jelentkeznek azok a hatások, amelyek a liberalizációban élenjáró tagállamokban már megmutatkoztak.

A szakirodalomban fellelhető kutatási eredményekről jó összefoglaló kimutatást készített Pataki az Európai Parlament kutatási részlegének részére. A 13. táblázat ismerteti Pataki összeállítását az egységes piac növekedési hatására vonatkozó becslésekről.

13. táblázat: az egységes piac növekedésösztönző hatásáról készült tanulmányok áttekintése

Szerző	A legfontosabb becsült nyereség	A vizsgált tagállamok és időszak	Dinamikus hatások	Egyéb jellemzők
Cecchini (1988)	4,25% és 6,5% közötti GDP-hatás	EU12, 5-6 év	nem szerepelnek	ex ante modell
Baldwin (1989)	0,3% és 0,9% közötti hosszú távú GDP-hatás	EU12, hosszú táv	szerepelnek	ex ante modell
Monti (1996)	4,25% és 6,5% közötti GDP-hatás, 300 ezer – 900 ezer munkahely	EU12, 1994-ig tartó hatás	korlátozottan	ex post kimutatás
Ilzkovitz et al (2007)	2,2%-os GDP-hatás, 2,75 millió munkahely	EU25, 1992-2006	szerepelnek	ex post kimutatás
Boltho-Eichengreen (2008)	5%-os GDP-hatás 2008-ban	EU25, 2012-ig tartó hatás	nem egyértelmű	ex post, alternatív egységes piac is
Decreux (2012)	4,7%-os GDP-hatás	EU27, előretekintő	nem szerepelnek	kereskedelmi korlátok szerepe
Európai Bizottság/BEPA (2013)	1,6%-os GDP-hatás	EU27, előretekintő	nem szerepelnek	Hat kulcs-szektor elemzés
Európai Parlament (2014)	Legalább 5%-os GDP-hatás	EU28, 2014-ig tartó hatás	nem szerepelnek	korábbi elemzések frissítése
Campos-Moretti-Corricelli (2014)	12%-os GDP-hatás	bővítésben érintett tagállamok, 1973-2004	szerepelnek	kontrafaktuális elemzés

forrás: Pataki [2014] 13. oldal alapján saját szerkesztés

A 13. táblázat alapján jól látható, hogy a témában született tanulmányok sokfélék abból a szempontból, hogy pontosan milyen időtávon vizsgálták a hatásokat, illetve milyen típusú változókat építettek be az elemzéseikbe (ld. pl. rövid vs. hosszú távú hatások). Mindazonáltal elmondható, hogy egyes szerzők rendkívül optimisták voltak a várható hatásokat tekintve: bizonyos tanulmányok akár a GDP 6%-át meghaladó vagy 12%-át elérő hatásokat prognosztizáltak.

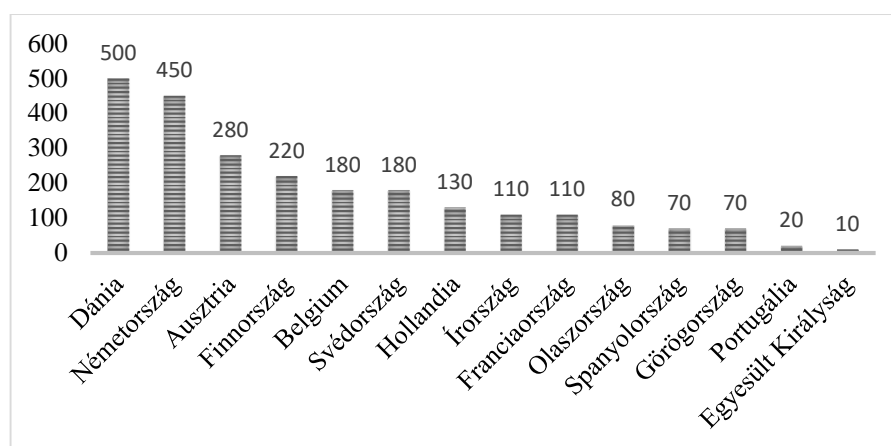
A legfrissebb tanulmányok közül Jan in't Veld modellszámítását emelem ki, amely azt vizsgálta, hogy abban az esetben, ha az egységes piac szabályrendszere helyett újra kereskedelmi korlátok lépnének életbe a tagállamok között, az mekkora veszteséget jelentene az Unió számára. In't Veld modelljében a tagállamok a WTO által megengedett korlátokat léptetik életbe egymással szemben az árukereskedelem terén. Számításai szerint ebben az esetben az eurózónában 9%-kal, az EU28-ak esetében 8,7%-kal alacsonyabb lenne hosszú távon a GDP. A fogyasztás szintje nagyságrendileg 15%-kal, a beruházásoké 17%-kal csökkenne. (In't Veld [2019])

Természetesen nehéz lenne „igazságot tenni” az egyes becslések között, azonban elméleti kapaszkodónak elfogadhatjuk az Európai Bizottság 2012-es elemzésében megjelent kimutatásokat. Bizottsági becslések szerint 2008-ban 2,13%-kal volt magasabb az uniós GDP annál a szintnél, amelyet abban az esetben figyelhetnénk meg, ha 1992-ben nem indult volna el az egységes piac. A Bizottság kimutatásai szerint az uniós foglalkoztatottság 1,3%-kal emelkedett ugyanezen időszak alatt. A tagállamok közötti árukereskedelem értéke az 1992-es 800 milliárd eurós szintről 2011-re 2800 milliárd euróra nőtt. GDP-arányosan ez a növekmény azt jelenti, hogy 12%-ról 22%-ra emelkedett az EU-n belüli kereskedelmi intenzitás. Még látványosabb növekedéssel találkozhatunk a közvetlen tőkebefektetések (FDI) terén: a 1992-es 64 milliárd eurós szintről 2007-re 730 milliárd euróra emelkedett (majd a válság következtében 2010-re 260 milliárd euró közeli szintre csökkent). (European Commission [2012])

Figyelemreméltó továbbá Petersennek és társainak 2014-ben megjelent kutatása. Ebben a szerzők egyedi modellt dolgoztak ki a növekedési hatások becslésére. (Petersen – Böhmer – Weisser [2014]) A kutatás kulcseleme, hogy minden tagállamra nézve indexszámot dolgoznak ki, amely összefoglalóan jellemzi az adott tagállamnak az Unióval szemben megmutatkozó integrációs szintjét. (Az index az áruk, szolgáltatások, tőke és munkaerő kereskedelmi mutatói mellett olyan tényezőket is figyelembe vesz, amelyek a gazdasági homogenitást vagy a rövidtávú gazdasági fejlemények szimmetrikusságát vizsgálják.) A szerzők megállapítása szerint 1992 és 2012 között valamennyi tagállamban emelkedett az integrációs index szintje, Görögországot leszámítva. Regresszióanalízist alkalmazva azt találták, hogy a vizsgált húsz év során az index egy százalékpontos emelkedése 0,08 százalékponttal emelte az egy főre eső reál

GDP növekedési ütemét a tizennégy⁵⁷ tagállamban. Ezt követően összevetik, hogy hogyan alakult volna a reál GDP bővülése, ha az integrációs index az 1992-es szintjén maradt volna a tagállamokban. A modell alapján az egy főre eső növekedési hatás Dániában, Németországban és Ausztriában volt a legmagasabb, míg Görögországban, Portugáliában és az Egyesült Királyságban a legalacsonyabb. A kutatási eredményeket a 19. ábra szemlélteti.

19. ábra: Az egy főre eső reál GDP-ben az EU-integráció előrehaladásának köszönhetően megmutatkozó átlagos éves nyereség 1992 és 2012 között (euróban, kerekítve)



forrás: Petersen – Böhmer – Weisser [2014] alapján saját szerkesztés

A fenti adatok tehát rendkívül kedvező eredményekről számolnak be, azonban mégis azt láthatjuk, hogy (különösen a GDP-adatok) elmaradnak az optimistább becslésektől. A várt és tényleges hatások közötti különbséget Vetter több tényezővel magyarázza.

Egy lehetséges magyarázat például az a tény, hogy az ártermelő szektor jelentősége egyre inkább visszaszorul a szolgáltatások szerepéhez képest, márpedig érdemi méretgazdaságossággal az ártermelés esetében találkozhatunk, valamint ennek a szektornak a produktumai sokkal nagyobb arányban kerülnek kereskedelmi forgalomba. Másodsorban, a korábbi kutatások túlzottan a pozitív hatásokra összpontosítottak, nem vették figyelembe azokat a hátráltató tényezőket, amelyeket például a túlszabályozás okoz, vagy amelyek a szabályok elvártnál kisebb mértékű betartásából következnek. Harmadrészt, túl optimisták voltak a kutatások az árkonvergenciát illetően, illuzórikus

⁵⁷ Luxemburgtól eltekint a modell, mert kevés, többségében erősen *outlier* adat állt csak rendelkezésre erről a tagállamról.

volt azt várni, hogy a nagyobb verseny automatikusan elvezet az árak kiegyenlítődéhez, és ez érdemi jóléti nyereséget okoz majd. Végezetül, nem számoltak azzal, hogy a munkaerőpiac rugalmatlannak bizonyul és alacsony marad a tagállamok közötti munkaerő-áramlás. (Vetter [2013])

Mion és Ponattu arra is felhívták a figyelmet 2019-es tanulmányukban, hogy az egységes piacból származó előnyök regionális megoszlása is komoly eltéréseket mutat: a jó tőkeellátottságú és előnyös elhelyezkedésű régiókban jelentkezik a nyereségek döntő többsége. Franciaország és Németország esetében kelet-nyugati, míg az Egyesült Királyság és Olaszország esetében észak-déli egyenlőtlenség figyelhető meg a nyereségek tekintetében. Ez arra enged következtetni, hogy az egyébként is jellemző regionális különbségeket az egységes piac felerősíti. Kiemelt feladatot kell, hogy jelentsen ezért az, hogy a tagállamok az elmaradottabb, perifériális térségekben növeljék a termelékenységüket. (Mion – Ponattu [2019])

Annak vizsgálata, hogy milyen lépések révén javítható az egységes piac működése, illetve milyen előrelépés szükséges ahhoz, hogy a tagállamokban megmutatkozó nyereségek magasabbak legyenek, szintén rendkívül sok figyelmet kapott a szakirodalomban, azonban ez a kérdés már rendkívül messze vezet a témánktól. Érdekesnek tartom ugyanakkor kiemelni Pataki korábban már idézett tanulmányát, amelyben öt területen vizsgálta⁵⁸ meg az egységes piac továbbfejlesztéséből adódó nyereségeket. (Pataki [2014]) A kutatás azt találta, hogy legalább az uniós GDP 5%-ának megfelelő nyereség keletkezne, amennyiben a jelenleginél mélyebb és teljesebb integráció valósulna meg az áruk szabad áramlása, a szolgáltatások szabad áramlása, a közbeszerzések, az e-kereskedelem, valamint a fogyasztóvédelem területén.

⁵⁸ A tanulmány elkészítésében több kutatóintézet is részt vett (pl. a RAND Europe és a CEPS).

5.6. Politikai szempontok

A 3. fejezetben ismertettem a témában jártas kutatók (például Le Cacheux, Begg, Sapir, Heinemann és társai) nézeteit arról, hogy milyen tágabb, politikai hiányosságokat említhetünk a nettó egyenleggel, illetve az arra összpontosító tagállami szemlélettel kapcsolatban. Többek között elmondható, hogy a költségvetési pozíció nem szemlélteti az Unió által biztosított béke, stabilitás hozadékait, a közös értékek érvényesüléséből, az egységes piachoz történő egyenrangú hozzáférésekből, valamint a nemzetközi partnerekkel szemben megmutatkozó alkupozíció politikai nyereségeit. (European Commission [2018])

Ezek a szempontok időről-időre kapnak ugyan figyelmet, azonban a költségvetési alkudozások során rendre háttérbe szorulnak. Pedig érdemes kiemelni, hogy 2012-ben éppen ezen értékek miatt kapta meg az Európai Unió a Nobel-békedíjat: hat évtizeden át hozzájárult a béke és megbékélés, a demokrácia és az emberi jogok előmozdításához. A Norvég Nobel Bizottság kiemelte, hogy a bővítések során mindvégig követelmény volt, hogy jól működő demokrácia jellemezze a csatlakozó országokat. Az európai integrációs folyamat eredményeként megszilárdult a demokrácia az egykori szocialista blokk országaiban. Az Unióhoz történő közeledés elősegíti a megbékélést a Balkán országaiban, valamint hozzájárul a demokrácia és az emberi jogok megszilárdításához Törökországban. (Nobel Media AB [2014])

Az alábbiakban egy fontos megfontolással, a szolidaritással foglalkozom részletesen.

A költségvetési nettó egyenleg használatával szemben felhozott politikai érvek sorában kiemelkedő helyet foglal el a tagállamok közötti szolidaritás. Úgy is fogalmazhatunk, hogy - ideális esetben - a nettó befizető tagállamok számára morális hasznot, a nettó kedvezményezett tagállamok számára pedig elvi elvárást jelent az, hogy a fejlettebb térségekből a fejletlenebbekbe áramoljon az uniós források egy része. A 4. fejezetben ismertetett adatok (4. ábra) alapján elmondható, hogy kismértékben ugyan, de tetten érhető a költségvetés működésén ez a fajta szolidaritás, hiszen a nettó befizető tagállamok között csak olyanokat találunk, amelyekben az egy főre eső jövedelem meghaladja az uniós átlagot. Elmondható ugyanakkor, hogy a szolidaritás elve sérül, de legalább megkérdőjeleződik, amikor a tagállamok tisztán a nettó egyenlegük alakulását tartják

szem előtt. A téma ezért rendkívül sok figyelmet kapott az elmúlt évek folyamán, annak is köszönhetően, hogy a lisszaboni szerződés hatályba lépésével a szolidaritás a korábbiaknál is erősebb szerephez jutott az uniós jogban.

Az európai hozzáadott értékhez hasonlóan azonban ennek a fogalomnak sincs egységes definíciója. Vignon figyelemreméltó áttekintést készített ebben a témában. (Vignon [2011]) Meglátása szerint a szolidaritás és a felelősség egymástól elválaszthatatlan fogalmak. Amellett érvel, hogy a két fogalom az ötvenes évektől kezdve áthatotta az integrációs folyamatot, és ez éppen a különböző pénzügyi vállalásokban érhető tetten. Ennek bemutatására kiemeli, hogy már az Európai Szén- és Acélközösségben felállítottak egy segélyalapot, amely azokat a társadalmi csoportokat volt hivatott támogatni, amelyeket hátrányosan érintett a túlzott termelési kapacitások lebontása. Másodsorban, a hatvanas években a tagállamok közötti szolidaritásnak köszönhetően indult útjára a közös agrárpolitika, Franciaországnak ugyanis sikerült meggyőznie a többi tagállamot arról, hogy csak úgy lehet fenntartható gazdasági növekedést teremteni, hogy közösen költenek az ellátásbiztonságra. Harmadrészt, a tagállamok közötti szolidaritást példázza a kohéziós és strukturális politika forrásainak kilencvenes évekbeli kibővülése: az a tény, hogy az erre a területre szánt források váltak a második legnagyobb kiadási tétellé. Vignon figyelemreméltónak tartja, hogy a fejlett tagállamok ekkor elfogadták, hogy a kohéziós politika kiadásainak 80%-a olyan régiók támogatására menjen, amelyek fejlettségbeli lemaradással küzdenek.

Kölling meglátása szerint négyféle magyarázatot adhatunk arra, hogy miért szolidárisak egymással a tagállamok. (Kölling [2015]) Elsőként azt emeli ki, hogy az integráció fejlődése során a fejlettebb tagállamok határozzák meg a közös politikák fejlődési irányát, és annak érdekében, hogy ehhez megnyerjék a fejletlenebb tagállamok támogatását, pénzügyi támogatást nyújtanak nekik. Másodsorban, a nettó befizetők motivációja magyarázható azzal is, hogy arra számítanak, hogy az elmaradottabb térségeknek nyújtott pénzügyi támogatás egy része visszaáramlik az országaikba (pl. a kohéziós politikában megvalósított projektek révén). Harmadrészt, a tagállamok úgy is tekinthetnek a szolidaritásra, mint egy biztosításra, amelyet csak rendkívüli esetben és átmeneti jelleggel kell nyújtani, amennyiben egy tagállam nehéz helyzetbe kerül. Végezetül, a szolidaritás hosszú távú elkötelezettséget is takarhat: ez esetben a tagállamok azért szolidárisak egymással, mert felismerik, hogy előbb-utóbb ők is hasonló helyzetbe kerülhetnek, mint azok a tagállamok, amelyek aktuálisan támogatásra szorulnak.

Vannak azonban szerzők, akik kételkednek abban, hogy a nettó befizető tagállamok valóban komoly szolidaritásról tennének tanúbizonyságot. Richter 2008-as tanulmányában definiálta a közös költségvetésben megvalósuló nettó újraelosztás (*net financial redistribution*) mértékét. (Richter [2008]) Meglátása szerint a tagállamok közötti bruttó újraelosztásnak tekinthető a közös költségvetés abszolút mértéke (amely az uniós GNI kb. 1%-át teszi ki), míg ennek nettó értéke úgy állítható elő, hogy a nettó befizető tagállamok költségvetési hozzájárulásából levonjuk az általuk elnyert transzferek mértékét. Ez megfelel annak a szintnek, amely a nettó kedvezményezett tagállamok által elnyert támogatások és befizetések között mutatkozik. Ezen számítások alapján Richter megállapítja, hogy a nettó redisztribúció mértéke csupán az uniós bruttó nemzeti jövedelem kb. egyötödének felel meg a közös költségvetésben, ráadásul a kilencvenes évek közepe óta csökkent, jóllehet végbement az EU történetének eddigi legnagyobb bővítése. Értékelése szerint tehát a nettó befizetők esetében sokkal kisebb a szolidaritás ára („*price of solidarity*”), mint azt a nettó pozíciós kimutatások alapján gondolhatnánk, és ennek hátrányait a 2000-es években csatlakozott tagállamok viselik. Megjegyzendő, hogy 2011-es jelentésében maga az Európai Bizottság is egyetértett Richterrel abban, hogy a pénzügyi szolidaritás mértéke (a nettó támogatások GNI arányában kifejezett értéke) folyamatosan csökken a közös költségvetésben. (European Commission [2011a])

A szolidaritás témaköre tehát komoly figyelmet kap a kutatók körében, de legalább ekkora szerephez jut a tagállamok és intézmények között a költségvetési alkudozások során. Nem meglepő módon – és összhangban azzal a ténnyel, hogy nem született egységes uniós definíció a fogalomra – a tagállamok hajlamosak olyasvalamit érteni szolidaritás alatt, amely alátámasztja az általuk képviselt álláspontot. A nettó kedvezményezett országok többnyire azt értik szolidaritás alatt, hogy a fejlettebb térségeknek erkölcsi felelőssége az elmaradottabb tagállamok felzárkóztatásának támogatása, vagyis a hagyományos politikák szerepe nem csökkenthető. A költségvetés nettó befizetői számára pedig egyre inkább aktuálpolitikai felhangot kap a kérdés: hajlamosak azt az érvet kiemelni, hogy a szolidaritásnak nemcsak belső, de külső dimenziója is létezik, így nem hivatkozhat a szolidaritás elvére az a tagállam, amely a formálódó menekültpolitikából nem veszi ki a részét. Hasonlóan tehát az európai hozzáadott értékhez, a szolidaritás témaköre is „örökzöldnek” tekinthető a költségvetési rendszer vizsgálata és tervezése során.

A politikai szempontok áttekintésének lezárásaként az Európai Parlament kutatórészlegének egy közelmúltban készült tanulmányára hívom fel a figyelmet. Szem előtt tartva, hogy egyre több tagállamban kérdőjeleződik meg az uniós tagság előnyössége, a szerzők azt vizsgálták, hogy mekkora veszteséget jelentene a tagállamok számára az, ha nem haladna tovább az integrációs folyamat („*cost of non-Europe*”). (Hiller (ed.) [2017]) A kutatók felfogásában a veszteség alapvetően kétféle formát ölthet: i) hatékonysági veszteség lép fel a gazdaság valamely szektorában vagy ii) nem jönnek létre bizonyos közjóságok. A tanulmány több mint harminc olyan terület vizsgálatára terjed ki, amelyeken az Európai Parlament a jelenleginél magasabb szintű európai szerepvállalást szorgalmaz (pl. egységes munkanélküli biztosítás az eurózónában, közös kül- és védelempolitika, valóban integrált energiapiacok). A kutatás megállapítja, hogy uniós szinten évente 1751 milliárd euró veszteséget jelentene, ha a szóban forgó területeken nem mélyítenék el az európai együttműködést. Ez az összeg nagyágrendileg az uniós GDP 12%-át teszi ki⁵⁹. A legnagyobb (615 milliárd eurós és 415 milliárd eurós) veszteség akkor jelentkezne, ha nem teljesedne ki az egységes piac a fogyasztók és az állampolgárok számára (*Single Market for Consumers and Citizens*), illetve ha nem valósulna meg a digitális egységes piac (*Digital Single Market*).

Természetesen megkérdőjelezhető egy ilyen típusú kimutatás, éppen azon politikai szempontok alapján, amelyekkel ebben a fejezetben foglalkoztam. A fentiekben amellet érveltem ugyanis, hogy az Európai Unió által képviselt előnyök nem szűkíthetők le egyetlen mutatószámra. Figyelemreméltónak és hasznosnak tartom azonban a parlamenti kutatást, mert ráirányítja a figyelmet arra, hogy az integráció sikeressége legalább akkora mértékben múlik az egy-egy konkrét politikaterületen megvalósuló együttműködésen, mint a leghangsúlyosabbnak tartott pénzügyi kapcsolatok alakulásán.

5.7. Következtetések

A fentiekben azokat a hiányosságokat igyekeztem számba venni, amelyek a költségvetési nettó egyenleg számítását jellemzik. Láthattuk, hogy több esetben számszerűen meghatározható az az összeg, amellyel bizonyos tagállamok nettó egyenlegét kiigazíthatjuk annak érdekében, hogy további tényezők (pl. a kohéziós támogatások

⁵⁹ A 2016-os GDP-adatot alapul véve.

hozadéka vagy a pénzügyi eszközök révén megvalósult projektek értéke) szerepeljenek a kimutatásokban. A 3. fejezetben felvázolt szakirodalmi szempontokra építve áttekintettem a költségvetési szolidaritás kérdéskörét, amely egyre nagyobb mértékben hatja át a költségvetési vitákat.

Az operatív költségvetési egyenleget ért kritikák többségével egyetértek. Mind a bevételi oldalon, mind a kiadások terén adódna lehetőség arra, hogy a számítások pontosabbak legyenek, illetve jobban megfeleljenek az elméleti követelményeknek. Amennyiben a pénzügyi eszközök valóban beváltják a hozzájuk fűzött (tőkebevonási) reményeket, úgy logikus előrelépés lehet ezek szerepeltetése a nettóegyenleg-kimutatásokban. Szerepeltetésük azt a pozitív üzenetet hordozná, hogy a Bizottság által alkalmazott módszertan folyamatosan megújul és alkalmazkodik a költségvetési rendszer fejlődéséhez. Hasonlóképpen, a kohéziós támogatások és az egységes piac növekedésben betöltött szerepéről meglehetősen sok számítás, becslés érhető el, azonban amíg ezek többnyire függetlenek a nettó egyenlegre vonatkozó kimutatásoktól, addig sokak számára csupán politikai célzatú, az eredményeket az állampolgárok felé kozmetikázó jelentéseknek tűnnek. Elképzelhető lenne ezen becsléseknek legalább a nettóegyenleg-kimutatások mellékletében történő szerepeltetése, vagy az egyes költségvetési időszakok végén készített, átfogó elemzésekben történő megjelenítése.

Mindezek ellenére vitathatatlan, hogy a Bizottság által számított operatív nettó egyenleg egy évről-évre megbízhatóan rendelkezésre álló és transzparens módon előállított mutatót jelent a kutatók és politikusok számára egyaránt. Az természetesen nem előnyös, ha a tagállami vezetők túl nagy figyelmet szentelnek ennek a mutatónak a költségvetési alkudozások során, ugyanakkor legalább rendelkezünk egy objektív, uniós szinten előállított mutatószámmal. A tagállamok nettó egyenleget előtérbe helyező szemléletét, annak okait a következő fejezetben vizsgálom meg.

6. A tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének okai

A tagállamok minél előnyösebb nettó egyenlegre való törekvése alapvetően negatív felhanggal jelenik meg a szakirodalomban. Ahogy korábban bemutattam, a témával foglalkozó kutatók többsége egyértelműen káros jelenségnek tartja ezt a tagállami hozzáállást és különböző javaslatokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy visszaszoruljon a nettó pozíciós szemlélet. Miközben nem vitatom, hogy valóban számos anomália és rendszerszintű hiányosság forrása a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet, az alábbiakban azt igyekszem bebizonyítani, hogy a mögötte meghúzódó okok annyira sokrétűek, gyakran egymást erősítőek, hogy nem várható elmozdulás ettől a szemlélettől.

Természetesen, mint a legtöbb jelenség esetében, a nettó pozíciót előtérbe helyező szemlélet értékelésekor is felmerül a kérdés, hogy vajon mikor vált meghatározóvá ez a tagállami hozzáállás. Kézenfekvőnek tűnik például Margaret Thatchernek a hetvenes évek második felétől követett érdekérvényesítésétől eredeztetni ezt a tagállami hozzáállást, hiszen az elhíresült, az „*I want my money back*” jelmonddal szemléltetett stratégia minden korábbinál nyíltabban vállalta az egyéni tagállami érdekek követését. Ugyanilyen evidens lehet a kilencvenes éveket említeni a nettó pozíciós szemlélet elterjedésére, ha szem előtt tartjuk, hogy ebben az időszakban „szaporodtak el” a bevételi oldali visszatérítések, jelentek meg az egyedi tagállami juttatások a kiadási oldalon, valamint ekkor vált meghatározóvá a nettó befizető tagállamok körében a költségvetés kiadási szintjének csökkentésére irányuló törekvés.

Úgy gondolom azonban, hogy az egyéni tagállami érdekek a kezdetektől megmutatkoztak a költségvetési rendszer fejlődésén, ennek belátáshoz elegendő Franciaországnak a minél előnyösebb agrártámogatásokért folytatott küzdelmére gondolnunk. Nem véletlen, hogy Roy Jenkins, az Európai Bizottság korábbi elnöke már 1977-ben egy, az Európai Parlamentben tartott beszédében komoly kritikával illette a tagállamokat a közös költségvetés alakítása során tanúsított magatartásuk miatt. Jenkins sajnálatosnak tartotta, hogy a tagállamok egyszerű számtani egyenlegeket vizsgálnak a közös költségvetésbe befizetett és onnan visszakapott források pontos nyomon követésére, mintha a közös költségvetés egy fogadóirodaként vagy lottóárusként működne, ahol az a cél, hogy egységnyi befizetés lehetőleg minél nagyobb jövedelmet eredményezzen. (Jenkins

[1977]) Kétségtelen ugyanakkor, hogy a kilencvenes évek sajátos eseményei, mindenekelőtt a keleti bővítés okozta bizonytalanság, valamint a kohéziós politika eredményességébe vetett hit megingása nagymértékben felerősítették a nettó egyenleget előtérbe helyező szemléletet. A kétezres években további tényezők (a gazdasági válság begyűrűzése, a tagállamok romló makrogazdasági helyzete) is hozzájárultak a nettó pozíciós szemlélet felerősödéséhez. Az alábbiakban a szakirodalomban fellelhető kutatási eredményekre támaszkodva elemzem a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének okait. A sorrend, amelynek megfelelően vizsgálom az általam relevánsnak tartott tényezőket, nem jelent az okok közötti fontossági sorrendet.

6.1. A tagállami szuverenitás

Az államokat megillető szuverenitás régóta központi témája a nemzetközi jognak és több részterületen értelmezhető. A tagállamok uniós költségvetéshez fűződő viszonyában a fiskális (költségvetési), valamint a pénzügyi szuverenitás bír különös jelentőséggel. Az alább idézett szerzőkkel egyetértve ugyanis úgy vélem, hogy az a tény, hogy a tagállamok költségvetési kérdésekben ragaszkodnak a nemzeti hatáskörök megőrzéséhez, több tekintetben kihat a költségvetési vitákra és felerősíti a nettó pozícióra összpontosító szemléletet is.

A fiskális szuverenitás fogalmának meghatározásához érdemes Várnay megközelítését alkalmaznunk, amely szerint *„az állami kiadások és bevételek meghatározott időszakra, egymásra tekintettel történő, törvényhozás általi elfogadása (költségvetési jog) szintén az állami szuverenitás körébe tartozó jog, amely a modern korban a legfőbb népképviselői szervet illeti meg.”* (Várnay [2012] 24. oldal) A fiskális szuverenitás tehát az államoknak azon jogára vonatkozik, hogy a bevételek és kiadások tervezése révén költségvetést fogadjanak el.

A nemzeti adóztatás, az országok adókiivetési joga továbbá az országok belső pénzügyi szuverenitásán alapul. Ennek keretében minden országnak joga van ahhoz, hogy adók kiivetésével szabályozza az országban folyó gazdasági tevékenységeket. Mocsáry Bille-t idézi ezzel kapcsolatban, aki kiemelte, hogy a pénzügyi szuverenitás a gyakorlatban úgy jelenik meg, hogy az államhatalom saját területén adókat vethet ki és az adóbevételeket szabadon felhasználhatja. (Mocsáry [2002])

A tagállamok uniós költségvetéssel kapcsolatos álláspontját vizsgálva a szuverenitás két kérdésben jut igazán szerephez. Egyrészt elmondható, hogy a tagállamok olyan döntéshozatali modellt alakítottak ki, amely biztosítja költségvetési szuverenitásukat: a többéves pénzügyi keret elfogadása egyhangú döntést igényel, vagyis nem születhet olyan megállapodás, amelyet valamely tagállam ellenez. Másodsorban, új bevételi források bevezetéséhez is szükség van valamennyi tagállam egyetértésére, így nem kerülhet sor olyan adó vagy egyéb bevételi forrás elfogadására, amellyel nem ért egyet az összes tagállam. A döntéshozatal sajátosságaival részletesen foglalkozom a következő alponban, azonban már itt érdemes megjegyezni, hogy az új saját források bevezetése tagállami ratifikációhoz kötött, így jogilag biztosított, hogy a nemzeti parlamentek hozzájárulására is szükség legyen a bevételi oldal alakításához. Ezáltal teljesül a Várnay által kiemelt szempont, miszerint a fiskális szuverenitás egyik alapeleme, hogy a (nemzeti) parlament dönt a költségvetésről.

A tagállamok fiskális-pénzügyi szuverenitáshoz történő ragaszkodása természetesen nem meglepő jelenség és nem is tekinthető egyértelműen negatívnak. Az Unió jelenlegi felépítését ismerve ez egy racionális tagállami stratégia. Az azonban kijelenthető, hogy az ennek nyomán kialakított döntéshozatali rendszer rendkívül kényelmes helyzetbe hozta a tagállamokat, hiszen egyéni érdekeik képviseletéből csak különösen indokolt esetben (a végső kompromisszum érdekében) kell engedniük. A minden tagállamot megillető vétőjog tehát kétségkívül egy további érv a tagállami nettó egyenlegek folyamatos vizsgálata és előtérbe helyezése mellett.

Fabbrini is úgy látja, hogy az uniós költségvetési rendszer a tagállamok kizárólagos fiskális szuverenitásának elvére épül. (Fabbrini [2016]) A költségvetést nem az uniós politikák, hanem a nemzeti érdekek és prioritások alakítják. Fabbrini arra hívja fel a figyelmet, hogy a fiskális szuverenitáshoz kapcsolódóan arról kell döntést hozni, hogy milyen Európai Uniót szeretnének a tagállamok. Amennyiben azt önálló államok egyesületének tekintjük (függetlenül azoktól a nemzetekfeletti elemektől, amelyekre a fejlődése során szert tett), úgy megfelelő modellnek tekinthető az, hogy a tagállami átutalások finanszírozzák a költségvetést, valamint, hogy a tagállamok megőrzik fiskális szuverenitásukat. Amennyiben azonban föderális jellemzőkkel bíró unióként szeretnénk az Európai Unióra tekinteni, abban az esetben kettős fiskális szuverenitást kellene bevezetni: nemcsak a tagállamoknak, de az Uniónak is rendelkeznie kellene költségvetési önállósággal. Fabbrini ezt úgy látja kivitelezhetőnek, hogy a közös piachoz tartozó

területeken fennmarad a jelenlegi finanszírozási modell, a közös valuta kormányzásához azonban az eurózónatagok létrehozna egy fiskális kapacitást. Az eurózónában ezáltal a tagállamok és a közös intézmények együttesen rendelkeznének a fiskális szuverenitással, míg azon tagállamok esetében, amelyek csak a közös piacon vesznek részt, fennmaradna a tagállami fiskális szuverenitás.

Waldhoff továbbá arra hívja fel a figyelmet, hogy a tagállamok fiskális szuverenitáshoz történő ragaszkodásának eredményeként aszimmetrikus felépítés jellemzi az uniós pénzügyeket. (Waldhoff [2016]) Míg ugyanis a kiadási oldalon megilleti bizonyos mértékű autonómia az Uniót, addig a bevételi oldalon gyakorlatilag nincs önállósága. Az Unió nagyobb fiskális autonómiára vonatkozó törekvése ésszerűnek tekinthető abból a szempontból, hogy elmozdulást jelentene a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletétől.

Érdemes ugyanakkor Banai meglátásaira is kitérni. 2010-ben megjelent tanulmányában amellet érvel, hogy az Unió pénzügyi függése nem magasabb a GNI-alapú forrás esetén, mint például az akadémiai körökben népszerű vámbevételeknél, hiszen a vámok megfelelő beszedéséért, rögzítéséért és átutalásáért ugyanúgy a tagállami hatóságok felelnek, mint a GNI-alapú forrás teljesítéséért. Meglátása szerint az Unió jelenlegi felépítése mellett túl nagy előrelépést jelentene egy valódi közösségi adó bevezetése, ennek létjogosultsága eltérő politikai célokat követő tagállamok esetén erősen megkérdőjelezhető. Banai amellet érvel, hogy az uniós intézményrendszer középpontjában egyértelműen a tagállamok állnak: érdemi döntéshozónak a Tanács és az Európai Tanács tekinthető. Ezért nem jelent anomáliát, ha a költségvetés terheinek elosztásakor is a tagállamokat tekintjük a teherviselés alanyainak, ez a szubszidiaritás elvével is összhangban van. (Banai [2010])

Összességében úgy vélem, hogy a tagállamok szuverenitási szempontjai valóban nagyon fajsúlyos tényezőt jelentenek a nettó pozíciós szemléletben. Többek között ez az egyik olyan magyarázó elem, amely miatt nem reális arra számítani, hogy a tagállamok radikálisan ártértékelik majd a költségvetéshez fűződő viszonyukat és háttérbe szorul a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet.

6.2. A döntéshozatal módja

A 2. fejezetben áttekintettem a többéves pénzügyi keret és az éves költségvetés elfogadásának módját, valamint a saját források rendszerére vonatkozó jogi szabályozást. Láthattuk, hogy a tagállamokat vétőjog illeti meg a többéves keret és a sajátforrás-határozat elfogadása során, minősített többségi szavazásra a Tanácsban csupán az éves költségvetés megalkotásakor kerül sor (azonban az éves költségvetések kiadási szintje a többéves keret által behatárolt). Helyénvalónak tartom ezzel kapcsolatban Somai észrevételét, aki kiemeli, hogy a többéves keret és a bevételi oldal szabályozása azon kevés területek egyike, amelyek esetében annak ellenére fennmaradt az egyhangú szavazati rend, hogy a lisszaboni szerződés alapvető intézményi reformot vezetett be. (Somai [2014]) Ezen a területen tehát rendkívül erős politikai szándék mutatkozott meg az egyhangúság fenntartására, összhangban a fent tárgyalt szuverenitási szempontokkal.

Meglátásom szerint a döntéshozatalnak a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletében betöltött szerepét nem lehet eléggé hangsúlyozni. Az a tény, hogy valamennyi tagállam egyetértése szükséges a megállapodás létrejöttéhez, rendkívül erős ösztönzést jelent arra, hogy a tagállamok a végsőkig kitartsanak az álláspontjuk képviselésében. Ennek során kézenfekvő, az állampolgárok felé is jól kommunikálható fokmérőt jelent a tagállami nettó pozíció alakulása.

Egyértelmű ugyanakkor, hogy – a vétőjog ellenére – a tagállamok a gyakorlatban egy, legfeljebb néhány markáns érdek képviselőjére vállalkozhatnak, hiszen aligha jönne létre egyhangú megállapodás a huszonnyolc tagállam között abban az esetben, ha a tagállamok valamennyi kiadási területen ragaszkodnának a saját szempontjaik érvényre juttatásához. A fentiekben amellet érveltem, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet a kilencvenes években erősödött fel érezhetően. Amennyiben megvizsgáljuk az azóta eltelt időszakot, többé-kevésbé egyértelműen meghatározhatjuk, hogy az egyes tagállamok milyen prioritásokkal rendelkeznek a tárgyalások során. A nettó befizető tagállamok számára elsődleges a kiadási főösszeg, valamint a bevételi oldali visszatérítések alakulása, míg a költségvetés nettó kedvezményezettjei az agrár- és a kohéziós támogatások szinten tartásához ragaszkodnak. Ezen alapvető érdekek mentén épül fel a tárgyalások során a nettó befizető tagállamok csoportja, valamint „a kohézió barátai”

csoport, amely a felzárkóztatási támogatások megtartásának elvét képviseli⁶⁰. A szóban forgó csoportokat egyre komolyabb szervezettség jellemzi (az esetleges érdekütközések ellenére is), így elmondható, hogy a Szerződések által előírt egyhangúság a gyakorlatban érdekszövetségek kialakulásához vezet. A minél erősebb tárgyalási érvekkel, illetve minél több taggal rendelkező érdekcsoportokhoz tartozás ezért elengedhetetlen feltétele annak, hogy egy-egy tagállam sikeresen képviselje érdekeit a tárgyalások során. Az előnyös nettó egyenleg eléréséhez a vétójog önmagában nem, csak megfelelő szövetségi politika révén segíti hozzá a tagállamokat.

A döntéshozatal és a szövetségi politika alakulásával kapcsolatban érdemes megemlíteni Pollack nézeteit. Pollack úgy látja, hogy alapvetően a nettó befizető tagállamok érdeke az, hogy fennmaradjon az egyhangúság, mert ezáltal biztosíthatják a befizetések feletti kontrollt. A nettó kedvezményezett tagállamok ezzel szemben érdekeltek lehetnek a minősített többségi döntéshozatalban és a szupranacionális intézmények (a Bizottság és az Európai Parlament) szerepének erősítésében, mert ezek hagyományosan a kiadási szint emelését támogatják. Pollack áttekinti, hogy a hetvenes évek kezdete óta hogyan alakult az intézményi egyensúly a költségvetési tárgyalások során. Úgy véli, hogy a hetvenes években a tagállamok normatív szempontok alapján döntöttek úgy, hogy korlátozott, de valós hatalommal ruházzák fel a Bizottságot és az Európai Parlamentet a költségvetési tárgyalások során, így kívántak ugyanis minél nagyobb demokratikus legitimitást biztosítani a döntéshozatalban. A két intézmény – az akkori várakozásoknak is megfelelően – a kiadási területek bővítéséért és a kiadási szint növeléséért küzdött a tárgyalások során. A Parlament több esetben sikeresen képviselte ezen álláspontját a Tanáccsal szemben. A nyolcvanas évek végén, amikor az intézmények először kötöttek intézményközi megállapodást a pénzügyi perspektíváról, ez a rendszer alapvetően megváltozott. Az 1988-ban kialakított középtávú tervezési rendszer alapvetően kormányközi, vétóorientált modellt vezetett be, amelyet a lisszaboni szerződés is megőrzött. (Pollack [2008])

Pollack nézeteihez kapcsolódóan érdemes szót ejteni az Európai Parlament döntéshozatalban betöltött szerepéről. Bizonyos szerzők⁶¹ úgy látják, hogy az a tény,

⁶⁰ Természetesen a szövetségi politika nem ennyire sematikus, néhány tagállam „kilóg” az alapvető érdekcsoportjából (ld. pl. Franciaország esetét, amely az agrártámogatások fennmaradását támogatja annak ellenére, hogy a nettó befizetők csoportjának a tagja). A szövetségi politikáról részletesen ld.: Bajusz [2012a].

⁶¹ Ld. pl. Benedetto [2012] vagy Nugent [2017]

hogy *i)* rendeletben, vagyis kötelező erejű uniós jogi aktusban kell rögzíteni a többéves keretet, valamint hogy *ii)* az EUMSZ. 312. cikke rögzíti az Európai Parlament egyetértési jogát, megerősítette a képviselők szerepét a költségvetési döntéshozatalban. Meglátásom szerint azonban a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai azt mutatták, hogy a képviselőknek nem volt érdemi beleszólása a kiadásokba. Ezt bizonyítja, hogy nem tudták érvényesíteni sem a kiadások növelésére, sem a hagyományos közös politikák forrásszintjének megőrzésére vonatkozó álláspontjukat, csupán a felhasználás szabályaiban tudtak engedményeket kicsikarni a Tanácsból.

Történt ez annak ellenére, hogy a képviselők részéről komoly várakozás előzte meg ezt a tárgyalássorozatot, hiszen ez volt az első olyan többéves keret, amelyet a lisszaboni szerződés rendelkezései alapján fogadtak el. Az EP külön bizottságot hozott létre azzal a céllal, hogy már a bizottsági javaslat megjelenése előtt kidolgozza saját álláspontját a közös költségvetés és az egyes szakpolitikák jövőjéről. A tárgyalások végeredményét tekintve azonban meggyőződésem, hogy az EP döntéshozatalban betöltött szerepe a gyakorlatban nem lett erősebb, továbbra is a tagállamok közötti alku függvénye, hogy hogyan alakul a közös költségvetés jövője. Ez a tény pedig egy további magyarázatot szolgáltat a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletére. Hiszen ameddig nincs a Tanácsnál erősebb vagy legalább vele egyenrangú tárgyalási fél, addig a tagállamok által dominált, a tagállami érdekek mentén alakuló-fejlődő költségvetési rendszerrel számolhatunk, amelyben kiemelt szerephez jut majd a nettó egyenlegek alakulása.

Végezetül érdemes áttekinteni az Európai Bizottság tárgyalásokban betöltött szerepét is. A Bizottság alapvetően kezdeményező szereppel rendelkezik abból adódóan, hogy az ő feladata a következő időszak többéves keretére vonatkozó javaslat közzététele. Fontos azonban kiemelni, hogy rendkívül nagy jelentőséggel bír az, hogy a bizottsági javaslatban pontosan mi kap helyet, a tapasztalatok szerint ugyanis alig van lehetőség olyan kezdeményezéseket elfogadtatni a Tanácsban, amelyek nem szerepeltek a bizottsági javaslatban⁶². Ezért kiemelkedően fontos, hogy a Bizottság pártatlanul járjon el a javaslat elkészítése során. Akadnak azonban szerzők, akik kétségbe vonják, hogy a gyakorlatban ez megvalósulna. Gehring és Schneider empirikus modellben vizsgálta, vajon a biztosok

⁶²A kevés kivétel egyike a 2014-től működő ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés (*Youth Employment Initiative*), amely - a spanyol érdekvégyesítés eredményeként - a tárgyalássorozat tanácsi szakaszát lezáró, 2013 februárjában megtartott Európai Tanácson jelent meg először és került azonnal elfogadásra a tagállamok körében.

nemzetisége befolyásolja-e az adott tagállam költségvetési allokációját. Vizsgálatukat az agrárbiztosokon végezték el, esetükben ugyanis teljesül az a három feltétel, amely szükséges egy megbízható kutatás elvégzéséhez: i) elegendő hatalommal rendelkeznek ahhoz, hogy a döntéshozatal során az anyaországukat előnyösebb helyzetbe hozzák, ii) az agrárkiadások szignifikáns részarányt képviselnek a kiadásokban (ezért releváns megvizsgálni a kapcsolatot), illetve iii) elég hosszú idősorok állnak rendelkezésre a tagállami agrárborítékokról egy megbízható modell felépítéséhez. Gehring és Schneider kimutatta, hogy azon tagállam agrártámogatási szintje, amely az agrárbiztost adta a Bizottságnak, átlagosan egy százalékponttal magasabb annál, mint amekkora abban az esetben lenne, ha az agrárügyekért felelős biztos nem az ő országukból került volna ki. (Gehring-Schneider [2018]) Természetesen a kutatás eredménye morális szempontok mentén megkérdőjelezhető, azonban elgondolkodtató, hogy vajon hányféle tényezőt azonosíthatunk a tagállami nettó egyenlegek alakulása mögött, abban szerepet játszhat-e a biztosok lobbitevékenysége.

6.3. A bevételi oldal sajátosságai

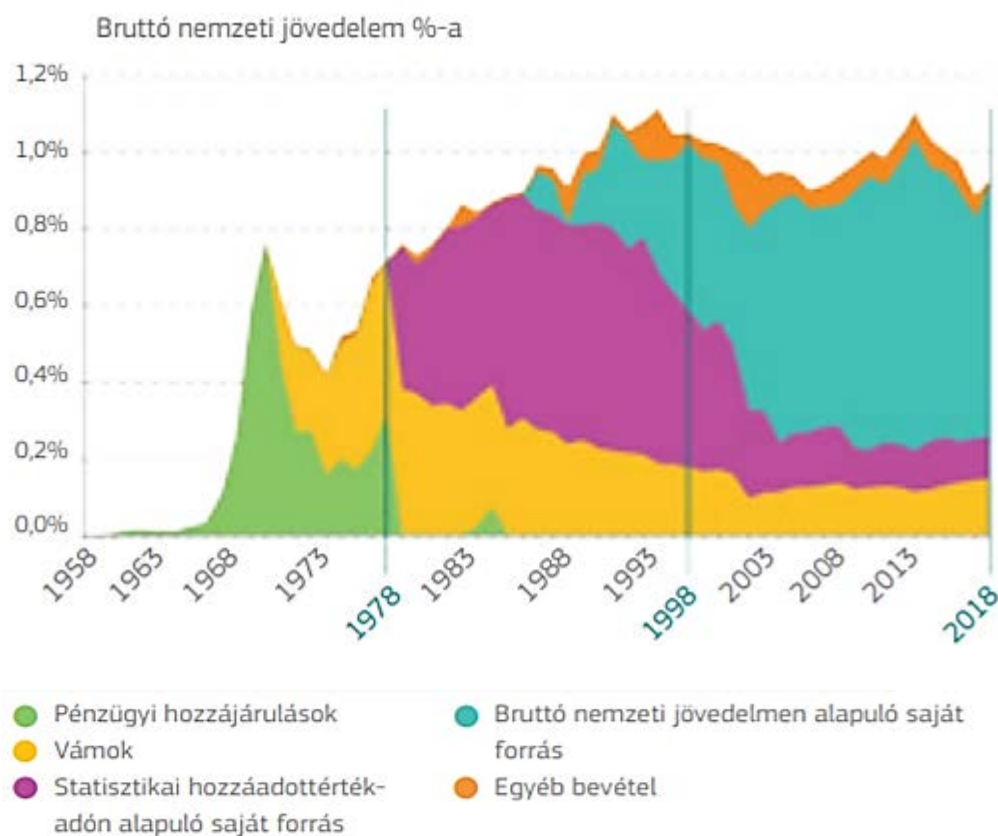
A 2. fejezetben ismertettem a közös költségvetés bevételi forrásait: a hagyományos saját források, a GNI-alapú forrás, az ÁFA-alapú forrás, valamint az egyéb bevételek körét. A különböző forrástípusokkal kapcsolatban itt egy további elméleti szempontra hívom fel a figyelmet. Az EUMSZ. 311. cikke kimondja, hogy „*a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni*”. Azonban mind a GNI-alapú, mint az ÁFA-alapú forrás esetében komoly elméleti kételyek merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy ezek a bevételek valódi saját forrásként értelmezhetőek-e. Ahogy Cipriani kifejti: a hagyományos saját forrásokról elmondható, hogy azok beszedésére kizárólag az Unió jogosult, mert az általa bevezetett adózási szabályokhoz kapcsolódnak. Ezzel szemben az ÁFA- és a GNI-alapú forráson keresztül teljesítendő tagállami befizetések nagyságát komoly statisztikai műveletek révén számítják ki, így ezek nem automatikus uniós bevételekként, hanem tisztán nemzetállami befizetésként vannak jelen a rendszerben. (Cipriani [2014]) A gyakorlatban a GNI-alapú és az ÁFA-alapú forrást is saját forrásnak („*own resources*”) tekintjük, nem utolsósorban azért, hogy teljesüljenek az EUMSZ. fent idézett rendelkezései. A szakirodalomban azonban használatos a valódi saját forrás („*genuine own resources*”) kifejezés is, amely alatt olyan jelenlegi és potenciális bevételi

forrásokat értünk, amelyek tagdíjjellegű átutalások helyett uniós politikák eredményeként áramlanak a közös költségvetésbe.

Az alábbiakban részletesebben foglalkozom a bevételi oldal alakulásával, mert úgy gondolom, a bevételi oldal napjainkban megfigyelhető szerkezete az egyik legerősebb magyarázó tényezője a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének.

A 2. fejezet 2. ábráján láthattuk, hogy a 2018-as évben hogyan alakult a bevételek megoszlása: felhívtam a figyelmet a GNI-alapú forrás meghatározó (a bevételek kétharmadát biztosító) szerepére. Fontos azonban rámutatni, hogy ez a megoszlási szerkezet csupán a közelmúltban, a kétezres években alakult ki. Ahogy azt a 20. ábra és a 14. táblázat szemlélteti, a korábbi évtizedekben nem jutott ennyire komoly szerephez a GNI-alapú forrás.

20. ábra: Az uniós bevételek alakulása az elmúlt hatvan évben



forrás: European Commission [2017c], 8. oldal

14. táblázat: a bevételi források százalékos megoszlása az elmúlt évtizedekben

	1981	1991	2001	2011	2018
hagyományos saját források	44,1%	24,8%	15,5%	12,9%	12,8%
ÁFA-alapú forrás	53,6%	56,2%	33,2%	11,4%	11,1%
GNI-alapú forrás	0	13%	37%	68%	66,7%
Egyéb bevételek	2,3%	6%	14,3% ⁶³	7,7%	9,4%

forrás: *European Commission [2009] és European Commission [2019b] alapján*

saját szerkesztés

A 20. ábrán jól látható, hogy a GNI-alapú forrás a kétezres években vált egyértelműen meghatározóvá a bevételi források között. Az ÁFA-alapú forrás beszedési kulcsát folyamatosan csökkentették a tagállamok, így ennek révén egyre kevesebb bevételre tett szert az Unió. A hagyományos saját források szerepe is fokozatosan visszaszorult. Felelős volt ezért többek között a Világkereskedelmi Szervezet (WTO) uruguayi fordulója, amelynek eredményeként az Unió nagymértékben csökkentette a vámok és agrárlefölözések mértékét, valamint hogy az Unió egyre több országgal kötött szabadkereskedelmi megállapodást, ezáltal komoly vámbevételektől esett el. Mindezekkel egyidőben a GNI-alapú forrás egyre nagyobb szerepet töltött be.

Egyetértek azokkal a szerzőkkel⁶⁴, akik a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének felerősödését a bevételi oldal 20. ábrán megfigyelhető alakulásával hozzák összefüggésbe. A GNI-alapú bevételek ugyanis valóban egyértelmű tagállami „átutalást” jelentenek, ezáltal olyan összegként jelennek a tagállamok kincstárai (és állampolgárai) számára, mint az adott országból kiengedett jövedelem. Kétségtelen, hogy a politikusok és a közvélemény szemében ezek az összegek jelennek meg leginkább az Unióra „pazarolt” forrásként. A hagyományos saját források és az ÁFA-alapú forráson keresztül teljesített befizetések az átlagember számára láthatatlanok és valóban sokkal kisebb forrásmennyiséget biztosítanak.

Helyénvalónak tartom ezzel kapcsolatban Sapir meglátásait. 2008-as előadásában arra hívta fel a figyelmet, hogy amíg a bevételek döntő hányada a tagállamoktól „csekken” érkezik, addig nem meglepő, hogy a nemzetállami politikusok megnézik, milyen csekket kapnak viszonzásképp. (Sapir [2008]) Sapir – több más szerzőhöz hasonlóan - arra is

⁶³ 2001-ben kiemelkedően magas (a bevételekben 10%-os részesedést is meghaladó mértékű) volt az előző évről áthozott többlet.

⁶⁴ Ld. Sapir [2008], Begg et al. [2008], Núñez Ferrer et al.[2016]

kitér, hogy a nettó pozíciós szemlélet csökkentésének ezért logikus módja, hogy növeljük a hagyományos saját források részarányát a bevételekben.

Miközben egyetértek azzal, hogy kívánatos lenne a GNI-alapú forrás meghatározó részarányának visszaszorítása, úgy gondolom, hogy a bevételi szerkezet átalakítása önmagában nem csökkentené a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét.

Meglátásom szerint ugyanis a GNI-alapú forrás meghatározó szerepe nemcsak a fentiek miatt tölt be fontos magyarázó szerepet a tagállamok nettó pozíciós szemléletében, hanem számos további tényezővel összekapcsolódva. Nem jelentene ilyen komoly problémát a tagállamok számára az „átutalások” mértéke, amennyiben

- i) Margaret Thatcher nem hozta volna be a legitim tagállami szempontok körébe a befizetések és kifizetések szintje közötti kapcsolatot,
- ii) a költségvetés kiadási oldalán kisebb lenne az egyértelműen a tagállamokhoz köthető támogatások aránya,
- iii) a kohéziós támogatások valóban hozzájárultak volna a tagállamok versenyképességének javulásához és növekedési problémáik leküzdéséhez,
- iv) a gazdasági válság hatásaként nem romlott volna komoly mértékben a tagállamok államháztartási helyzete.

Úgy gondolom ezért, hogy a bevételi oldal napjainkban megfigyelhető szerkezete több más jelenséggel összefüggésben vált komoly kérdéssé a tagállamok számára. Ezért nem reális arra számítani, hogy a bevételi oldal elméleti szempontok szerinti átalakítása érdemben csökkenteni tudná a nettó pozíciós szemléletet.

Az alábbiakban a további magyarázó tényezők vizsgálatával foglalkozom.

6.4. A kiadási oldal jellemzői

6.4.1. A kiadási szint

Mielőtt rátérnék a költségvetés kiadási oldalának *szerkezetére*, fontos szót ejteni a kiadások *szintjének* alakulásáról is. A 15. táblázat a pénzügyi perspektívák 1988-ban történt elindításától napjaink tekinti át a kifizetési szint nagyságát.

15. táblázat: a pénzügyi időszakok során érvényesülő kifizetési plafon (1988-2020), az uniós GNI⁶⁵ százalékában

	1988-1992	1993-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020
Kifizetési előirányzat legfeljebb	1,20%	1,26%	1,19%	1,06%	0,98%

forrás: intézményközi megállapodások, valamint a többéves keretről elfogadott tanácsi rendelet⁶⁶ alapján saját szerkesztés

Fontos megjegyezni, hogy az egyes időszakok különböző költségvetési éveiben eltérő kiadási plafonok voltak érvényben, a 15. táblázat az időszak legkedvezőbb felső határait tartalmazza. Ezek alapján jól látható, hogy az elkölthető források szintje folyamatosan csökkent. Történt ez annak ellenére, hogy

- a bővítések eredményeként időközben huszonnyolc tagúra bővült az Unió,
- a kétezres évek bővítései során főleg elmaradottabb tagállamok csatlakoztak az Unióhoz, ez önmagában a felzárkóztatási támogatások növelését tette volna szükségessé,
- a közös politikák és célkitűzések száma folyamatosan emelkedett.

Nem meglepő, hogy ebben a helyzetben a tagállamok a korábbiaknál is erősebben ragaszkodnak a nettó egyenlegük megtartásáért, illetve annak javításáért. Abból adódóan, hogy „a torta egyre kisebb”, a tagállamok igyekeznek biztosítani, hogy a kiadások csökkentése olyan területeken történjen, amelyekben kevésbé érdekeltek. Ezt a

⁶⁵ 1999-ig a GNP százalékában.

⁶⁶ Interinstitutional agreement, 1988, Official Journal L185, 15. 07. 1988.; Interinstitutional agreement, 1993, Official Journal C 331, 22. 11. 1993.; Intézményközi megállapodás, 1999. május 6. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 172 1999. június 18.; Intézményközi megállapodás, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 139 2006. június 14.; Council regulation No 1311/2013 of 2 December 2013, Official Journal L 347 20. 12. 2013.

hozzáállást tehetjük felelőssé a kiadások következő alpontban bemutatott szerkezetéért is. A tagállamok többsége ugyanis nem támogatja, hogy olyan, az egész Unió számára hozzáadott értéket jelentő területeken bővüljön a finanszírozás mértéke, mint például a bel- és igazságügyi együttműködés. Ezeknek a területeknek gyakran „nincs gazdája” a tárgyalások során, a tagállamok ugyanis a számukra közvetlen haszonnal bíró támogatások megtartását tekintik elsődlegesnek. Figyelembe véve a kiadási keretek folyamatos szűkülését, ez a magatartás azt eredményezi, hogy az egyértelműen uniós hozadékat biztosító kiadási területek alulfinanszírozottak.

Természetesen, ahogy az a nettó pozíciós szemlélet mögött meghúzódó tényezők közel mindegyikénél elmondható, a kiadási szintet is a költségvetési rendszer további jellegzetességeivel együtt kell vizsgálni. Ahogy a későbbiekben látni fogjuk, nem véletlen, hogy a nettó befizető tagállamok a kiadások csökkentése mellett szálltak síkra a tárgyalások során. Elmondható, hogy komoly bizonytalanság előzte meg a 2004-ben végbement keleti bővítést, valamint egyre több kétely fogalmazódott meg a kohéziós támogatások eredményességével kapcsolatban. Megemlíthető továbbá a tagállamok nehéz gazdasági helyzete, a túlzotthiány-eljárások, a megszorító csomagok, amelyek mind arra ösztönözték a nettó befizető tagállamokat, hogy igyekezzenek visszafogni az uniós költségvetésbe teljesítendő befizetéseiket. Mindezek alapján nem meglepő, hogy a kiadási plafon valóban egyre alacsonyabb lett, azonban kétségkívül hozzájárult a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének felerősítéséhez és a költségvetési tárgyalások elhúzódásához.

6.4.2. A kiadási oldal szerkezete

Meggyőződésem, hogy a kiadási oldal alakulása, vagyis az a mód, ahogy az uniós költségvetés forrásai megoszlanak az egyes kiadási területek között, szintén nagyon komoly magyarázó tényező a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletében.

A 2. fejezetben láthattuk, hogy a 2014 és 2020 közötti időszakban a redisztributív célokat követő politikák (a KAP és a kohéziós politika) meghatározó részarányt képviselnek a kiadásokban, együttesen a kiadások 73%-át adják. Fontos azonban leszögezni, hogy itt nem új jelenségről van szó. Az agrárpolitika kiadásai a közös költségvetés 1958-ban történt elindulása óta meghatározó szerepet töltenek be a kiadásokban. Az elmúlt évtizedekben ugyanakkor érdemben csökkentek a KAP kiadásai, összhangban az uniós

célkitűzések számának növekedésével, valamint a világgazdaságban lezajlott liberalizációs hullámmal. A szóban forgó évtizedek alatt azonban komoly szerepre tett szert a kohéziós politika, napjainkban ez a terület közel azonos súlyt képvisel a kiadásokban, mint az agrárpolitika.

A kohéziós és az agrárpolitikának a kiadásokban megmutatkozó részarányáról a 16. táblázat kínál áttekintést.

16. táblázat: Az agrárpolitika és a kohéziós politika részaránya a kiadásokban

	1976	1986	1996	2006	2016
Az agrárkiadások részaránya	74%	67%	51%	47%	42%
A kohéziós kiadások részaránya	7%	14%	32%	30%	28%
A két terület összesen	81%	81%	83%	77%	70%

forrás: European Commission [2009] és European Commission [2017a] alapján saját szerkesztés

A 16. táblázat adatait vizsgálva belátható, hogy a redisztributív források aránya mindig meghatározó szerephez jutott a kiadásokban. Szemben tehát a bevételi oldalon bemutatott fejleményekkel, vagyis a GNI-alapú bevételi forrás szerepének közelmúltbeli növekedésével, a kiadási oldalon nem az elmúlt egy-két évtized eseményei jelentenek problémát. Sőt felmerül a kérdés, hogy amennyiben valóban mindig túlsúlyban voltak ezek a kiadások, akkor miért gondolja számos kutató, hogy ennek szerepe van a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének felerősödésében.

Meglátásom szerint két tényezőt kell ezzel kapcsolatban kiemelnünk. Elsőként azt, hogy jóllehet az agrár- és a kohéziós politikai kiadások mindig érdemi szerephez jutottak, időközben rendkívül sokat változott az Unió felépítése és célrendszere. Az integráció kezdeti évtizedeiben joggal jutott kiemelkedő szerephez a közös agrárpolitika, hiszen mind az élelmiszerbiztonság kérdése, mind a vidéki munkanélküliség kezelése komoly kihívást jelentett. Az ötvenes-hatvanas években ráadásul kevés közös politika rendelkezett még jogi háttérrel, ezért nem meglepő, hogy az agrárpolitika vált a közös költségvetés kevés kiadási célkitűzésének egyikévé. Mára azonban érdemben visszaszorult mind az ágazatban foglalkoztatott munkaerő részaránya, mind az agrárszektor hozzáadottérték-termelésben betöltött szerepe, a protekcionista agrárpolitikát pedig nemzetközi egyezmények tiltják. Ennek ellenére továbbra is közel 40%-os részarányt képvisel ez a közös politika a kiadásokban.

A kohéziós politika területén ezzel szemben az történt, ami elméleti szempontból kívánatos volt: a rendelkezésre álló források érdemben bővültek⁶⁷, összhangban azzal, hogy számos elmaradottabb térség csatlakozott az Unióhoz. Ezen források esetében a fő nehézséget a tagállamok számára a politika működésével kapcsolatos aggályok jelentik (ld. alább).

A kohéziós és az agrárpolitika költségvetési részarányát vizsgálva elmondható, hogy a költségvetés kiadási szerkezete vélhetően nem felel meg az aktuális kihívásoknak. Ennek belátáshoz elegendő arra gondolni, hogy a kutatás-fejlesztésre költött összegek csupán 7,3%-os részarányt képviselnek, miközben az Unió egyre erősebb versenytársakkal szembesül nemzetközi téren. A belbiztonságra szánt források 0,3%-os részarányt képviselnek a kiadásokban 2014 és 2020 között, miközben a menekültválság és a terrorizmus jelentette veszélyek kezelése a korábbiaknál nagyobb erőfeszítést igényel. Természetesen ezeken a területeken nincs kizárólagos uniós hatáskör (szemben például az agrárpolitikával), így a tagállamoknak kell biztosítaniuk a fenti célok megfelelő finanszírozását, azonban meglátásom szerint indokolt lenne, hogy a szóban forgó területek magasabb részarányt képviseljenek.

A kiadási oldal reformja azonban rendre elbukik a Tanácsban az egyhangúság követelménye miatt, a kohéziós és az agrárpolitikai kiadások csökkentése ugyanis túl sok tagállam érdekét sértené. Olyan kiadási tételekről van ugyanis szó, amelyek esetében pontosan nyomon követhető, hogy mely tagállamban kerültek elköltésre. A projektekből legtöbbször helyi haszon keletkezik, szemben például a már említett kutatás-fejlesztési vagy belbiztonsági kiadásokkal, amelyeknek az Unió egészét tekintve magas a hozadéka. A tagállami vezetők ezért többnyire nem érzik magukat érintettnek a kiadási szerkezet megreformálásában. Ha visszaidézzük a 4. fejezetben bemutatott adatokat, amelyek ismertették, hogy a KAP és a kohéziós politika révén elnyert támogatások akár a tagállami allokáció 60-70%-át is elérhetik, nem meglepő ez a hozzáállás.

Másodsorban rá kell mutatni a minőségi szempontokra is, hiszen a redisztributív források *szintje* csupán egy szempont, legalább ennyire fontos, hogy ezeket a forrásokat hogyan használják fel a kedvezményezettek. Sajnos elmondható, hogy mind a KAP, mind a kohéziós politika forrásainak elköltését számos kritika éri. Az agrártámogatások esetében

⁶⁷ Ez alapvetően a nyolcvanas-kilencvenes évek pénzügyi perspektíváiról mondható el, a kétezres években ugyanis nem történt érdemi forrásbővülés a keleti irányú bővítések ellenére.

leggyakrabban azt emelik ki⁶⁸, hogy a közvetlen kifizetések nem a kistermelőket, hanem az egyébként is tőkeerős, versenyképes gazdaságokat támogatják, valamint hogy a források tagállamok közötti elosztása egyenlőtlen (ezt a problémát részben sikerül kezelni a jelenlegi hétéves időszak során). Az Európai Bizottság 2018 februárjában megjelent vitaindító anyaga is utalást tesz arra, hogy a közvetlen kifizetések 80%-a a termelők 20%-ának kezében összpontosul. (European Commission [2018a])

A kohéziós politikát ért támadások ennél sokrétűbbek, ezért a legfontosabb szempontokkal a fejezet további részeiben foglalkozom. Már ezen a pontos érdekes azonban áttekinteni a legfőbb kritikákat:

- megkérdőjelezhető a kohéziós politika növekedésösztönző és versenyképességet javító hatása,
- az értékelések szerint a kohéziós politika területén magasabb a korrupció és a hibás pénzköltés aránya, mint más kiadási területeken,
- a kohéziós politika forrásai nem eléggé koncentráltak, számos fejlettnak tekinthető régió is komoly összegekhez jut hozzá.

Nem véletlen ezért, hogy a közös költségvetés fő finanszírozói, a nettó befizető tagállamok körében egyre erősebb a szándék a kohéziós támogatások csökkentésére. A politika kedvezményezettjei ugyanakkor igyekeznek a saját támogatási szintjüket megőrizni, akár a többi tagállam rovására. A minőségi szempontok áttekintése révén tehát egy újabb magyarázatot találhatunk a nettó pozíciós szemléletre.

Fontos kiemelni, hogy a szakirodalomban évtizedek óta kiemelt figyelem kíséri a kiadási oldal szerkezetét, és napjainkban is rendkívül sok kutató látja a nettó pozíciós szemlélet okát a redisztributív kiadások meghatározó szerepében. Már az 1987-ben megjelent Padoa-Schioppa-jelentés kiemelte, hogy a közös költségvetésből közjavak előállítására szánt források aránya meglehetősen alacsony, a redisztributív jellegű kiadások a meghatározóak. Ennek okát abban látták, hogy a Közösség alapvetően egy gazdasági, nem pedig politikai vállalkozás, így (más államközösségekkel ellentétben) elsősorban a gazdasági (nem pedig politikai, biztonsági) téren kerül előtérbe az előnyök

⁶⁸ A kritikákról jó áttekintést kínál az Európai Parlament Kutatószolgálatának 2013-ban megjelent összefoglalója, ld.: Common Agricultural Policy after 2013, Library of the European Parliament

kiegyenlítésének igénye. A szerzők már 1987-ben úgy vélték, hogy az elosztó jellegű politikák meghatározó szerepe miatt erősödött fel a *juste retour*-szemlélet⁶⁹, amely azonban azzal a veszéllyel jár, hogy a tagállami szempontok miatt egyes ágazati politikák nem követik a saját célrendszerüket. (Padoa-Schioppa [1987])

A 2016-ban megjelent Monti-jelentés szintén amellett érvelt, hogy nem meglepő, hogy a tagállamok a saját nettó egyenlegükre összpontosítanak, amíg a kiadások jelentős része olyan projektekre megy el, amelyek csak helyi haszonnal járnak, határon átnyúló vagy uniós hozadékok azonban nincs. (Monti et al. [2016]) Ebben a helyzetben a tagállamok nullaösszegű játékként tekintenek a költségvetési tárgyalásokra, amelyek során az alapvető célkitűzésük, hogy a saját területükön minél több uniós projekt valósuljon meg.

A 2003-ban megjelent Sapir-jelentés azonban fordított logikai sorrendet állított fel, amennyiben a tagállamok *juste retour*-szemléletét tette felelőssé azért, hogy a redisztributív kiadások aránya továbbra is magas. A jelentés rámutat, hogy számos nettó befizető tagállam is komoly kohéziós támogatásokra tesz szert. Abból adódóan, hogy ezek a tagállamok is rendelkeznek legalább egy elmaradott régióval, a *juste retour*-szemlélet alapján ragaszkodnak ahhoz, hogy ezen régióik is részesüljenek uniós támogatásban, ne csak a fejletlenebb tagállamok elmaradott régiói. Ez a helyzet azonban azt eredményezi, hogy a kohéziós forrásokat nem célzottan költi el az Unió, ezért nem is lehet túl komoly eredményeket várni a támogatásoktól. (Sapir [2003]) Blankart és Koester szintén arra mutat rá, hogy a nettó pozíciós szemlélet (valamint a minden tagállamot megillető vétőjog) eredményeként marad magas szinten a redisztributív kiadások aránya a költségvetésben. Ezen források kedvezményezettjei ugyanis rendre megvétőzzák azokat a javaslatokat, amelyek az újraelosztó jellegű politikák részarányának csökkentését célozzák. A közjóság típusú kiadások előtérbe kerülése ugyanis valószínűleg csökkentené az allokációjuk mértékét, ezért nem érdekeltek abban, hogy alacsonyabb részarányt képviseljenek a költségvetésben a redisztributív kiadások. (Blankart – Koester [2012])

Végezetül, a politikai összefüggések áttekintését követően érdemes szót ejteni arról is, hogy az állampolgárok hogyan viszonyulnak az uniós költségvetés kiadási szerkezetének alakulásához. A Eurobarometer felmérései nagyon fontos kapaszkodót jelentenek ebben

⁶⁹ A *juste retour*-szemlélet célja, hogy a tagállamok minél igazságosabban osztozzanak a közös költségvetés kiadásain, valamint, hogy egy tagállam se nézzon szembe túlzottan előnytelen nettó egyenleggel.

a tekintetben. Ezek alapján elmondható, hogy az állampolgárok többsége rendkívül kevés ismerettel rendelkezik a kiadások megoszlásáról: a válaszadók legnagyobb arányban úgy gondolják, hogy a legfontosabb kiadási tételt az uniós adminisztráció fenntartása, illetve az épületekkel kapcsolatos kiadások jelentik⁷⁰. Érdeemes ugyanakkor megvizsgálni, hogy a válaszadók mely területeken látnának szívesen nagyobb uniós szerepvállalást. A 2017 áprilisában végzett felmérés eredményei szerint⁷¹ a válaszadók 46%-a a közegészségügy, a megkérdezettek 43%-a a foglalkoztatás és szociális ügyek, míg 40%-uk az oktatás, képzés, kultúra és média területére összpontosítaná elsősorban az uniós költségvetés kiadásait. (European Commission [2017b]) Figyelemreméltó, hogy a negyedik leggyakrabban említett terület a gazdasági növekedés előmozdítása volt, azonban a 2015-ben végzett felméréshez képest négy százalékponttal csökkent azok aránya, akik ezt a területet érezték a legfontosabbnak (2017-ben 34%).

Mindez megerősíti azt a természetes feltételezést, hogy a felmérések során kapott eredményeket nagymértékben befolyásolja az aktuális gazdasági helyzet, illetve a médiában leggyakrabban ismertett információk köre. 2017-re érezhetően javultak a gazdasági kilátások az Unióban, így nem meglepő, hogy egyre kevesebb válaszadó érezte ezt a területet a legfontosabbnak. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy a költségvetés két legnagyobb kiadási tételének számító agrárpolitikát és a kohéziós politikát meglehetősen kevés válaszadó tekintette prioritásnak. A megkérdezettek mindössze 18%-a gondolta úgy, hogy a mezőgazdaság és vidékfejlesztés területén kellene többet költenie az Uniónak, míg a regionális befektetésként hivatkozott kohéziós politikát a válaszadók 15%-a említette. Elgondolkodtató ezért, hogy mennyiben hiteles a tagállami vezetők részéről az, ha a tárgyalások során politikailag felvállalhatatlannak állítják be azokat a forgatókönyveket, amelyek alapján az agrárpolitikai vagy kohéziós támogatási szintjük csökkenne.

Természetesen elmondható, hogy a Eurobarometer felmérések általános preferenciákat kutatnak és jelenítenek meg, a konkrét költségvetési alkudozások folyamán vélhetően nagyobb figyelem hárul arra, hogy milyen irányban mozdul el egy-egy tagállam allokációja. Amennyiben azonban elfogadjuk és megbízhatónak értékeljük a

⁷⁰ 2017-ben a válaszadók 17%-a gondolta úgy, hogy a legtöbb uniós kiadás az igazgatás fenntartására, illetve a személyzeti és az épületekkel kapcsolatos költségek fedezésére megy el. A megkérdezettek 9%-a úgy vélte, hogy a védelmi és biztonsági kiadások jelentik a legnagyobb kiadási tételt és további 9% említette az agrárpolitikát a legnagyobb uniós kiadásként. (European Commission [2017b])

⁷¹ A válaszadók legfeljebb négy olyan területet nevezhettek meg, amelyekre az uniós költségvetés kiadásait összpontosítanák.

közvéleménykutatások eredményét, úgy a jelenlegi kiadási tételek lefaragása csupán átmeneti politikai veszteséget okozna, hosszabb távon pedig biztosítható lenne, hogy az állampolgárok által is támogatott kiadási szerkezet alakuljon ki.

6.5. Politikai tényezők

A fentiekben többnyire olyan szempontokat mutattam be a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletével kapcsolatban, amelyek számokkal, kimutatásokkal is alátámaszthatók. Az alábbiakban inkább elméleti, politikai tényezőket tekintek át, amelyek közvetetten ugyan, de szintén fontos magyarázó szerepet töltenek be a tagállamok nettó pozíciós szemléletében.

6.5.1. Margaret Thatcher öröksége

Meggyőződésem, hogy Margaret Thatcher érdekérvényesítése, amelynek révén elérte, hogy az Egyesült Királyság költségvetési visszatérítésben (*rebate*) részesüljön, komoly hatást gyakorolt a többi tagállami vezetőre, valamint – ahogy látni fogjuk – olyan érvelést vezetett be a költségvetési tárgyalásokba, amely máig ható következményekkel járt. A tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének tárgyalásakor ezért mindenképpen szükséges megvizsgálni a brit *rebate* kérdéskörét.

Elsőként tekintsük át röviden azt a folyamatot, amelynek eredményeként az Egyesült Királyság szert tett a visszatérítésre! A Közösséggel szemben mutatkozó költségvetési egyenleg kérdése a csatlakozástól kezdve kiemelt jelentőségű volt az Egyesült Királyság számára. 1975-ben és 1979-ben átmeneti rendelkezések révén tettek szert kompenzációra, majd 1984-től, az ún. fontainebleau-i megállapodás értelmében állandó visszatérítésben részesül az Egyesült Királyság. A britek 1984-ben 1000 millió ECU értékű visszatérítésre váltak jogosulttá, az ezt követő években pedig visszakapták annak a különbségnek a 66%-át, amely a britek ÁFA-alapú forráson keresztül teljesített befizetései, valamint a közös költségvetésből kapott támogatásaik között mutatkozott.

Fontos kiemelni, hogy a hetvenes-nyolcvanas években az Egyesült Királyság rendkívül hátrányos helyzetben volt a közös költségvetés szempontjából. Abból adódóan ugyanis,

hogy számos terméket importáltak a Közösségen kívüli országokból, jelentős befizetési kötelezettségeik keletkeztek a hagyományos saját forrásokon keresztül.

Továbbá, az ÁFA-alapú forrás is nagyobb terhet jelentett a britek számára, mint más tagállamoknak, mert – gazdasági elmaradottságuk miatt – az adóalap a GNP nagyobb hányadát képviselte. A kiadási szerkezet sem kedvezett a briteknek, mert a közös költségvetés kb. 60%-át az agrártámogatásokra fordították, amelyből a brit termelők alig részesedtek. (Bajusz [2015b]) Fontos továbbá arra is rámutatni, hogy gazdasági fejlettségük ekkor még érdemben elmaradt a közösségi átlagtól, így csatlakozásukat követően valóban úgy váltak nettó befizetővé, hogy – Thatcher megfogalmazásában – a kilenc tagállamból a hetedik legszegényebb volt az Egyesült Királyság. (Thatcher [1979])

A fontainebleau-i megállapodást általános jelleggel fogalmazták meg: valamennyi tagállam jogosulttá válhatott költségvetési visszatérítésre, amennyiben relatív fejlettségéhez képest túlzott költségvetési teher helyeződött rá⁷². A lehetőség tehát valamennyi tagállam számára megjelent, azonban elmondhatjuk, hogy azóta is kizárólag az Egyesült Királyság tett szert visszatérítésre ez alapján.

Fontos azonban azt is kiemelni, hogy már a fontainebleau-i megállapodás rögzítette, hogy Németország csak a rá eső rész egynegyedéig finanszírozza a brit visszatérítést. Ezáltal kézzelfogható példát találhatunk arra, hogy Margaret Thatcher tevékenysége valóban komoly hatással volt a többi tagállami vezetőre, hiszen a német vezetők azonnal biztosították, hogy a saját költségvetési pozíciójuk ne romoljon érdemben.

Úgy gondolom, hogy Thatcher öröksége nemcsak rövid távon hatott a tagállamok viselkedésére, hanem hosszú távon is. A fontainebleau-i megállapodás ugyanis elvi kapaszkodót jelent valamennyi tagállam számára ahhoz, hogy visszatérítést követeljenek, hiszen bármely tagállam esetében *indokoltnak* tünteti fel a korrekciót a szükséges feltételek fennállása esetén.

A fontainebleau-i megállapodás azt is kimondta, hogy a költségvetési egyensúlytalanságok kezelésének alapvető eszköze a kiadási oldal⁷³, vagyis elsősorban a

⁷² „any Member State sustaining a budgetary burden which is excessive in relation to its relative prosperity may benefit from a correction at the appropriate time”. Fontainebleau European Council (Presidency Conclusions)

⁷³ „Expenditure policy is ultimately the essential means of resolving the question of budgetary imbalances.” Fontainebleau European Council (Presidency Conclusions)

kiadások szerkezetének alakítása révén kell előnyösebb helyzetbe hozni az egyensúlytalansággal rendelkező tagállamokat. Ez a kitétel burkolt megfogalmazása annak, hogy a kiadások átcsoportosítása révén „megvásárolható” egy-egy tagállam egyetértése, egyszersmind ráirányítja a figyelmet arra, hogy a kiadási oldal alakulása nemcsak a közös célkitűzések mentén alakul, abban komoly politikai megfontolások is szerepet kapnak. Meggyőződésem, hogy ez a rendelkezés is jól tükrözi a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét, vagyis annak igényét, hogy a kiadások úgy alakuljanak, hogy valamennyi tagállam jól járjon a kialakult szerkezettel.

A brit *rebate* esetében tehát egy nagyon rossz precedensről beszélhetünk, amely legitimnek tünteti fel nemcsak a tagállami egyenlegek vizsgálatát, hanem azok utólagos kiigazítását is. A brit visszatérítés jó példát szolgáltat továbbá arra, hogy hogyan épülnek be átmenetinek szánt mechanizmusok a közös költségvetési rendszerbe. A közgazdaságtanban útvonalfüggőségnek nevezett jelenség igencsak jelen van ebben az esetben, ennek belátásához elegendő szem előtt tartani, hogy a visszatérítést alátámasztó objektív tényezők hamar elveszítették relevanciájukat.

Az Egyesült Királyság időközben az Unió egyik legfejlettebb tagállama lett és a bevételi oldal is igazságosabbá vált, hiszen a legtöbb forrást a tagállamok fejlettségi szintjét tükröző GNI-alapú forrás biztosítja. Ezen változások ellenére is fennmaradt ugyanakkor a brit visszatérítés, igaz ugyan, hogy a pontos kiszámítási módja átalakult az évek során. Ahogy azonban Somai rámutat, még a 2000-es években is - amikor az Egyesült Királyság már egyértelműen a legfejlettebb tagállamok közé tartozott - a második legkedvezőbb költségvetési egyenleggel rendelkezett a nettó befizetők körében. (Somai [2014]) 2001 és 2008 között átlagosan a brit GNI 0,1%-ának megfelelő negatív egyenleg jellemezte az Egyesült Királyság pozícióját, ennél kedvezőbbet (0,08%) csak Finnország ért el ebben az időszakban. Németország, Svédország, Luxemburg és Hollandia ezzel szemben a GNI-uk 0,3%-át meghaladó mértékben voltak a közös költségvetés nettó finanszírozói.

6.5.2. A keleti bővítéstől való félelem

A kilencvenes évek során a keleti bővítéssel kapcsolatos kételyek, pénzügyi várakozások is komoly szerepet játszottak abban, hogy felerősödött a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete. Mint ismeretes, a kilencvenes évek végére reális

forгатókönyvvé vált tíz kelet-közép-európai (illetve Málta és Ciprus révén két déli) ország csatlakozása az Unióhoz. Nyilvánvaló volt, hogy az új tagállamok fejlettségi szintje érdemben elmarad majd a közösségi átlagtól, ezért komoly felzárkóztatási támogatásokra lesznek jogosultak, valamint – kiterjedt agrárszektoruk révén – a közös agrárpolitikának is haszonélvezői lesznek. A tizenöt akkori tagállam többsége ezért komoly aggályokat fogalmazott meg a bővítés finanszírozhatóságáról. A nettó befizető tagállamok attól tartottak, hogy a közös költségvetés kiadási szintjét érdemben növelni kell majd ahhoz, hogy biztosítsák az új tagállamoknak járó támogatásokat.

Ez irányú félelmeikhez nagymértékben hozzájárultak a kilencvenes évek során született költségvetési tanulmányok, amelyeknek egy része igyekezett finanszírozhatatlannak beállítani a keleti bővítést. Inotai András szóhasználatával élve: „elrettentő összegeket prognosztizáltak a bővítésre”. (Inotai [2004]) 1995-ben megjelent tanulmányában Baldwin – korábbi kutatásokra támaszkodva – úgy becsülte, hogy kb. 58 milliárd ECU-be kerül majd a keleti bővítés. Baldwin feltételezése az volt, hogy 2000-ben csatlakoznak a visegrádi tagállamok, tehát sokkal kevesebb új tagállammal számolt. Ez az összeg a 2000-re előirányzott közös költségvetés kb. 60%-át képviselte. (Baldwin [1995]) Két évvel később Baldwin két szerzőtársával már sokkal alacsonyabb, 15 és 17 milliárd ECU-s költséget prognosztizált arra az esetre, ha a visegrádi tagállamokkal és Szlovéniával bővül az Unió 2000-ben. (Baldwin – Francois – Portes [1997])

Ahogy arra Breuss és Shebeck felhívta a figyelmet 1999-ben megjelent tanulmányában, a bővítés költségeire vonatkozó becslések az évek során egyre alacsonyabb összegeket jeleztek előre, összhangban azzal, hogy a kilencvenes évek végére egyértelművé vált, hogy a kohéziós politikában felső korlátot alkalmaznak majd a tagállamok által elérhető támogatási szintre, valamint a KAP finanszírozása is átalakul majd. (Breuss-Shebeck[1999])

Érdemes azonban ezeket az összegeket összevetni a bővítésre ténylegesen elkülönített források nagyságával. 2000 és 2006 között éves szinten 3,12 milliárd eurót szántak előcsatlakozási támogatásra, majd 2002 és 2006 között évi 6,5 és 16,8 milliárd eurót a bővítésre⁷⁴. 1999-es áron számítva összesen 79,9 milliárd eurót tartalmazott az 1999-

⁷⁴ 1999 decemberéig úgy tűnt, hogy 5+1 ország esélyes a csatlakozásra: Lengyelország, Magyarország, Észtország, Csehország, Szlovénia és Ciprus. Az 1999-es költségvetési alku ezért két pénzügyi perspektívát fogadott el: az egyiket az EU15-ök, a másikat az EU21-ek vonatkozásában, ezeket ld.: *Intézményközi Megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési*

ben elfogadott pénzügyi keret a hétéves időszakra. Ez évente átlagosan 11,4 milliárd eurót jelent, vagyis kevesebbet, mint amennyit a fent idézett tanulmányok tartalmaztak, jóllehet a bővítés végül nem öt, hanem tíz új ország felvételét jelentette.

A 2004-ben csatlakozott tagállamok a két legkomolyabb kiadási területen, a közös agrárpolitikában és a kohéziós politikában csak egy tíz-, illetve hároméves átmeneti időszakot követően váltak jogosulttá arra a támogatási szintre, amelyre a többi tagállammal azonos elbánás esetén számíthattak volna. Így elmondható, hogy a bővítés valóban többletkiadást jelentett, azonban ezt sikerült „megspórolni” a legnagyobb kiadási tételeket jelentő fejezetekben.

Ezáltal a keleti bővítést úgy valósította meg az Unió, hogy a közös költségvetés kiadási szintje nem emelkedett, a saját források felső határa a nettó befizető tagállamok által előzetesen preferált 1,27%-os (GNP-arányos) szinten állt.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a nettó befizető tagállamokat a keleti bővítés várható költségigénye arra készítette, hogy a korábbiaknál is nagyobb mértékben figyeljenek a nettó egyenlegükre. Nem véletlen, hogy 1998-ban felkérték a Bizottságot a bevételi oldal vizsgálatára, valamint a nettó befizetők költségvetési egyenlegének vizsgálatára. Ahogy azt sem tekinthetjük véletlennek, hogy ez volt az első olyan többéves keret, amelynek során a nettó befizető tagállamok nyomására egyértelműen az ún. *top-down* megközelítés érvényesült a kiadások tervezése során⁷⁵. A nettó befizető tagállamok már előzetesen tényleges határt szabtak a kiadásoknak: *i*) a saját források rendelkezésre bocsátott aránya nem haladhatta meg a GNP 1,27%-át, *ii*) a kohéziós politika kiadásai legfeljebb a GNP 1,46%-át képviselhették, valamint *iii*) egy tagállam sem részesülhetett a GDP-jének 4%-át meghaladó kohéziós támogatásban.

Meglátásom szerint a nettó befizető országok imént bemutatott hozzáállása csak tovább erősítette a nettó pozíciós szemléletet a tagállamok körében, hiszen egyértelművé vált, hogy valamennyi tagállamnak a meglévő szűkös keretek között kell minél előnyösebb alkuat kiharcolnia magának. Hasonlóképpen, rendkívül negatív - és az Unió jövője szempontjából pesszimizmusra okot adó - fejleménynek tekinthetjük, hogy a 2004-ben

fejeletről és a költségvetési eljárás javításáról, Az Európai Unió Hivatalos Lapja C/172/1, 1999.6.18. 43-62. oldal

⁷⁵ Iván úgy látja, hogy ezzel új fejezet kezdődött a közös költségvetés történelmében. Míg a kilencvenes évek két pénzügyi perspektívája (az ún. Delors-csomagok) során a közösségi politikák forrásigénye határozta meg a kiadási szintet, addig a 2000-es években ez fordítva történt: előbb született döntés a kiadási szintről, és csak ezt követően a források elosztásáról. (Iván [2007])

csatlakozott tagállamok átmeneti időszakot voltak kénytelenek vállalni az agrárpolitika és a kohéziós politika terén.

Ez ugyanis azt az üzenetet hordozza, hogy a kiadások korábbi keretek között tartása érdekében a tagállamok közötti egyenlő elbánás is korlátozható, amennyiben ezáltal teljesül a nettó befizető tagállamok által kívánatosnak tartott kiadási szint.

Ezzel kapcsolatban érdemes rámutatni, hogy az agrárpolitikában rögzített átmeneti időszak mellett gyakran azzal érveltek, hogy i) a csatlakozó országok termelői nem részesültek korábban ártámogatásban, amelyet az 1993-tól bevezetett jövedelemtámogatások részben helyettesítettek, valamint hogy ii) a korábbi mezőgazdasági szerkezet befagyasztásához és a modernizáció visszavetéséhez vezetett volna az, ha az új tagállamokra is kiterjesztik a rendszert. Az átmeneti időszak során ugyanakkor a 2004-ben csatlakozott tagállamoknak lehetőségük volt arra, hogy az uniós támogatásokat (legfeljebb 30%-os) nemzeti önrésszel egészítsék ki. Somai 2003-ban találóan jegyezte meg ezzel kapcsolatban, hogy *„A nemzeti kiegészítések engedélyezésével azonban az EU nem kevesebbet ismer el, mint hogy mégsem a szerkezetváltozás lelassulása miatt fél, hanem egész egyszerűen nem akar több pénzt áldozni a keleti kibővülésre”*. (Somai [2003] 70.o.)

6.5.3. Bizalomhiány a költségvetési rendszer működésével kapcsolatban

Elmondható, hogy a kilencvenes és a kétezres évek során több olyan esemény történt, illetve tendencia indult el, amely érdemben visszavetette a tagállamok közös költségvetésbe vetett bizalmát.

Elsőként kiemelhetjük a Jacques Santer vezette bizottsági testület munkáját, amelyet olyan mértékben áthatott a korrupció és a költségvetési csalás, hogy a testület 1999-ben lemondásra kényszerült. Részben ezen korrupciós botrány miatt hozták létre az Európai Csalásellenes Hivatalt (OLAF), azzal a céllal, hogy védelmezze az Unió pénzügyi érdekeit a költségvetés végrehajtása során⁷⁶.

Másodszorban megemlíthetjük azt a tényt, hogy gyakoriak a pénzügyi visszaélések: becslések szerint éves szinten 700 millió euró körülre tehető a költségvetést ért csalások nagysága. (Leonard-Taylor [2016]) Az Európai Számvevőszék éves jelentése rendszeresen felhívja a figyelmet a kiadásokat érintő szabálytalanságokra. A 2018-as pénzügyi évről készült jelentésében a Számvevőszék kiemelte, hogy a költségvetést érintő teljes hibaarány becsült értéke 2,6% volt (2017-ben 2,4%, 2016-ban 3,1%). (Európai Számvevőszék [2019]) Az egyes költségvetési (al)fejezetekre ugyanakkor általában eltérő hibaszint jellemző, a legmagasabbat rendszerint a kohéziós politika esetén állapítják meg.

A Számvevőszék az ellenőrzése során két részre osztotta a kiadási tételeket: alacsony és magas kockázatú kiadásokra. Az alacsony kockázatú tételek képviselték a kiadások 49,5%-át, ide olyan kifizetések tartoztak, amelyek esetében a becsült hibaarány nem érte el a 2%-os, ún. lényegességi küszöböt. Ebbe a kategóriába tartoztak az igazgatási kiadások, a hallgatói és kutatói ösztöndíjak, az agrárpolitika keretében nyújtott közvetlen kifizetések, valamint a harmadik országoknak nyújtott költségvetési támogatások.

A magas kockázatú kiadások körét alapvetően a költségtérítés-alapú kifizetések alkották: a Versenyképesség alfejezet döntő hányada, a kohéziós politika kiadásai, az agrárpolitika támogatásainak fennmaradó része, valamint a harmadik országokban végrehajtott fejlesztési projektek. A magas kockázatú kiadások esetében 4,5%-os hibaszintet becsült

⁷⁶ Tevékenysége hármas célrendszert követ: küzd a közös költségvetést érintő csalások ellen, nyomozást folytat az uniós alkalmazottak által elkövetett vesztegetések esetén, valamint részt vesz a csalás elleni jogszabályok kidolgozásában.

a jelentés. A 17. táblázat azt szemlélteti, hogy az egyes költségvetési fejezetekben hogyan alakult a 2018-ra becsült hibaarány.

17. táblázat: A költségvetési területek⁷⁷ esetén becsült hibaarány 2018-ban

A költségvetési (al)fejezet	Becsült hibaarány 2018-ban
Versenyképesség	2%
Kohéziós politika	5%
Természeti erőforrások (KAP)	2,4%
Összesen	2,6%

forrás: Európai Számvevőszék [2019] alapján saját szerkesztés

A 2018-as pénzügyi évre becsült hibaarány kedvezőnek tekinthető, különösen annak fényében, hogy az elmúlt évek során csökkenő trendet figyelhettünk meg. Azt is szem előtt kell tartani, hogy bizonyos években (2007-ben és 2008-ban) a kohéziós politikában a becsült hibaarány elérte a 11%-ot, így az 5%-os érték komoly javulásról számol be.

A Számvevőszék jelentése szerint a kohéziós politika esetében a 2018-as évre becsült hibaarány kialakulásáért

- 44%-ban az volt felelős, hogy olyan költségeket számoltak el, illetve olyan projekteket finanszíroztak, amelyekre a szabályozás nem adott lehetőséget,
- 40%-ban a belső piaci szabályok megsértése⁷⁸,
- 11%-ban az alapvető bizonylatok hiánya,
- 2%-ban a pénzügyi eszközökből nyújtott el nem számolható kifizetések,
- 3%-ban egyéb hibák tehetők felelőssé.

Érdemes ezzel kapcsolatban szót ejteni az Európai Csalásellenes Hivatal vizsgálatairól is. A 2018-as költségvetési évről készített összefoglalójában az OLAF ismertette, hogy a tagállamok által megosztott irányításban elköltött uniós támogatásokat illetően 167 nyomozást zártak le 2018-ban, amelyhez kapcsolódóan 256 ajánlást tettek. Ezek értelmében összesen 371 millió eurót kellett az érintetteknek visszafizetniük az uniós költségvetésbe.

⁷⁷ A Biztonság és uniós polgárság, valamint a Globális Európa fejezet esetében a Számvevőszék nem készített a fejezet egészére vonatkozó hibaarány-bebecslést, az ezeken a területeken kiválasztott projektek ugyanis nem képeztek reprezentatív mintát. Azért döntöttek ezen megoldás mellett, mert a korábbi években rendkívül alacsony volt ezekben a fejezetekben a hibaarány.

⁷⁸ 15%-ot képviselt a közbeszerzési szabályok súlyos megsértése és 25%-ot az állami támogatási szabályok megsértése.

A pénzügyi korrekciók mértéke ugyanakkor komoly ingadozást mutat az egyes évek között, annak függvényében alakul ugyanis, hogy az adott évben hány vizsgálatot zárt le a Hivatal és abból hány esetben látták szükségesnek pénzügyi korrekció megállapítását. A megelőző költségvetési évben, 2017-ben rendkívül magas, 3 milliárd eurós korrekciót állapítottak meg, míg 2016-ban 631 millió, 2015-ben 888 millió eurónak megfelelő összeget. (OLAF [2019]) A 2018-as jelentés azt is ismerteti, hogy az elmúlt évek során pontosan mely tagállamok esetében zárultak pénzügyi korrekcióval a vizsgálatok. A tagállamok döntő többségében tíznél kevesebb ilyen vizsgálat volt; a 18. táblázat azokat a tagállamokat mutatja be, amelyekben elérte, illetve meghaladta a tízet az ajánlással zárult vizsgálatok száma.

18. táblázat: az OLAF által 2014 és 2018 között végzett, ajánlással zárult vizsgálatok száma és értéke a tagállamokban

Tagállam	Az ajánlással zárt vizsgálatok száma	Az ajánlások értéke a kifizetések %-ában
Bulgária	27	0,42%
Franciaország	10	0,01%
Görögország	17	0,31%
Lengyelország	22	0,12%
Magyarország	52	3,84%
Olaszország	21	0,35%
Portugália	10	0,42%
Románia	66	0,40%
Szlovákia	14	2,29%

forrás: OLAF [2018] alapján saját szerkesztés

A 18. táblázat adatain jól látható, hogy míg a vizsgálatok számát tekintve Románia került az első helyre, a megállapított pénzügyi korrekciók hazánk esetében voltak a legmagasabbak.

Összességében elmondhatjuk, hogy a fentiek alapján a költségvetési visszaélések ügye érzékeny politikai témának tekinthető, és vélhetően a közeljövőben is az marad. Önmagában az a tény, hogy a tagállamok által (megosztott irányítás keretében) elköltött kohéziós támogatások esetében a legmagasabb a Számvevőszék által becsült hibaarány, érdemben rontja a nettó befizető tagállamoknak a kohéziós politika működéséről kialakult képét. Nem véletlen, hogy a kétezres években rendkívül nagymértékben szigorodtak a kohéziós támogatások felhasználási feltételei, a projekt kiválasztástól egészen az ellenőrző mechanizmusokig. A kohéziós források felhasználásának javítása a nettó

befizető tagállamok által 2012 áprilisában meghirdetett ún. *better spending* kezdeményezésnek is központi eleme volt. Ennek keretében javasolták többek között, hogy a támogatások elosztásakor egyértelműen érvényesüljenek az Európa 2020 stratégia célkitűzései, hogy a bizottsági jelentések alapján a Tanács tekintse át a támogatások eredményességét, valamint hogy erősödjön a nemzeti társfinanszírozás szerepe, mert ezáltal biztosítható, hogy a tagállamok és régiók felelősséget érezzenek a források elköltéséért.

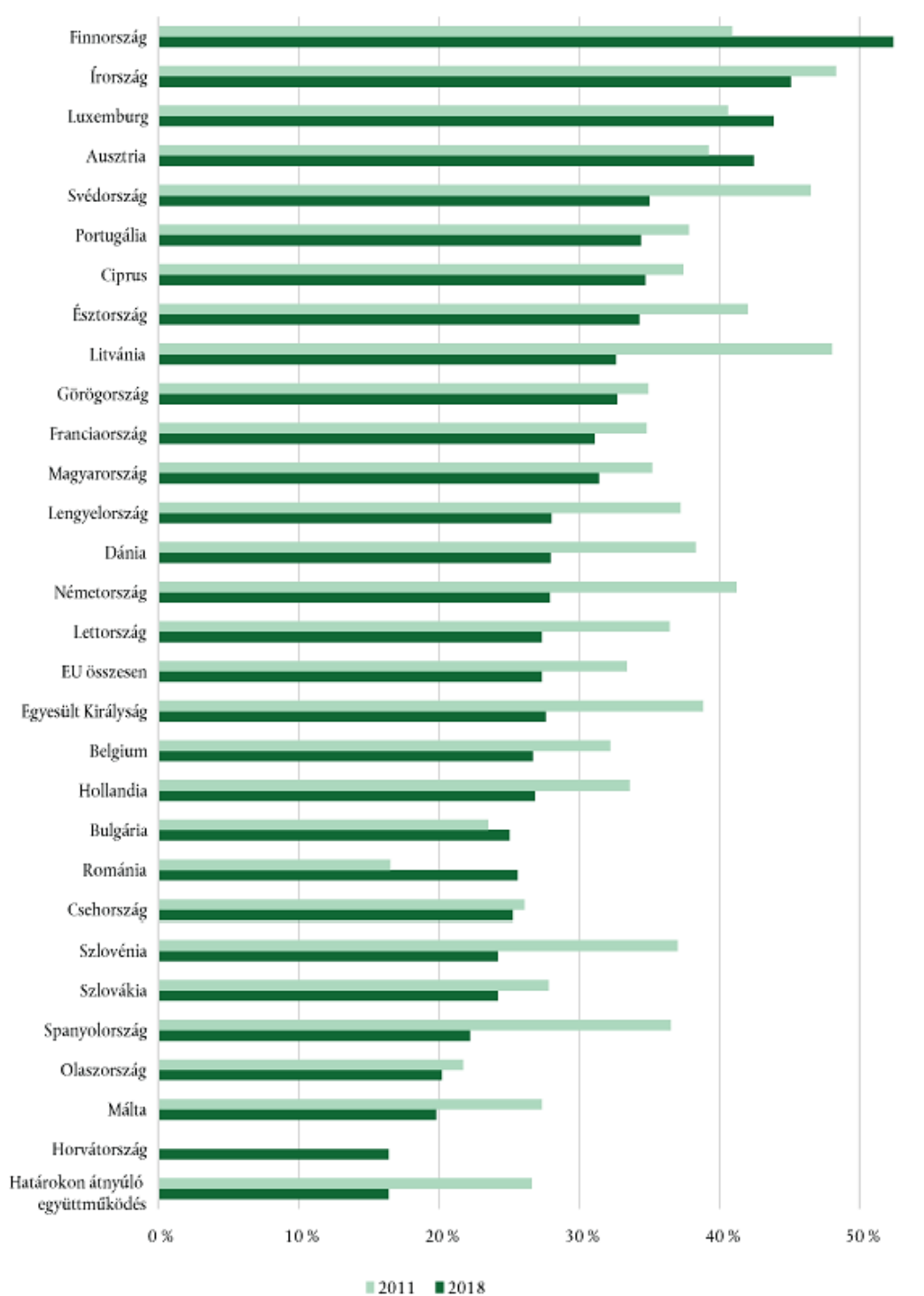
Az utóbbi években nem segítette az összképet az sem, hogy a kohéziós támogatások lehívása rendre elmaradt az elvárható ütemtől. A kedvezményezett tagállamok a hétéves időszakok elején rendkívül kevés forrást hívtak le, az időszak végén azonban olyan mértékű kifizetési igényt nyújtottak be, amelyekre az adott évi költségvetési keretek nem biztosítottak fedezetet. Elmondható, hogy a jelenlegi, 2014 és 2020 közötti időszak során is rendkívül lassan halad a támogatások lehívása.

A 2018-as évről készített számvevőszéki jelentés kitért a fennálló kötelezettségvállalások (RAL) problémakörére is. Kiemelték, hogy a kohéziós politika terén megvalósuló kifizetések aránya a tagállamok döntő többségében érdemben elmarad a 2011-es költségvetési évben megfigyelt kifizetési aránytól (21. ábra).

Abból kiindulva tehát, hogy a 2013-ig tartó időszak végén nem sikerült érdemben csökkenteni a fennálló kötelezettségvállalások szintjét, várhatóan a 2014 és 2020 közötti időszakról is hatalmas⁷⁹ RAL-állomány húzódik majd át a következő időszakra.

⁷⁹ A Számvevőszék megfelelőnek tartja az Európai Bizottság előrejelzését, amely 313,8 milliárd euróra becsüli a 2023-ra várható RAL- szintet (ld. a 2. fejezetben).

21. ábra: Az európai strukturális és beruházási alapok tagállamok általi felhasználásának aránya 2018, illetve 2011 végén



forrás: Európai Számvevőszék [2019] 45. oldal

A 21. ábrán jól látható, hogy mindössze öt tagállamról (Finnországról, Luxemburgról, Ausztriáról, Bulgáriáról és Romániáról) mondható el, hogy a 2018 végéről származó

adatok alapján időarányosan jobban állt a kohéziós támogatások⁸⁰ felhasználásával, mint a 2007 és 2013 közötti időszak végéhez közeledve. Az öt eredményesnek tekinthető tagállamból ráadásul három a nettó befizető tagállamok közé tartozik, vagyis a kedvezményezett tagállamok esetében Románia és Bulgária kivételével időarányosan elmaradás figyelhető meg a támogatások lehívásában. Természetesen elmondható, hogy a fejlettebb tagállamokban általában gördülékenyebb a forrásfelhasználás, mert kisebb összeg elosztásáról van szó, valamint nem jelent problémát az, hogy rendelkezésre álljon a projektek megvalósításához szükséges önrész. A nettó befizető tagállamok érvrendszerében azonban visszatérő elem, hogy felesleges ennyire bőkezű kohéziós politikát fenntartani, ha a kedvezményezettek számára nehézséget jelent a támogatások felhasználása.

6.5.4. Az euroszkepticizmus erősödése

Meglátásom szerint a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító álláspontjában komoly szerepet játszik az a tény is, hogy az uniós állampolgárok körében egyre elterjedtebb az euroszkepticizmus. Jóllehet bizonyos tagállamokban már a kilencvenes években erős volt ez a jelenség (elegendő például Dániára gondolni, ahol az állampolgárok elutasították a maastrichti szerződés tervezetét), különösen a kétezres években nyert teret az euroszkepticizmus. A 2008-ban begyűrűzött válság, a válságkezelés tagállamokra rótt terhe, a munkanélküliség számottevő emelkedése, valamint a közelmúltbeli menekültválság kétségkívül csökkentette az állampolgárok Unióba vetett bizalmát.

Nem véletlen, hogy mind a 2009-ben, mind a 2014-ben megrendezett európai parlamenti választásokon jó eredményt értek el az euroszkeptikus pártok⁸¹. Az uniós állampolgárok hozzáállását ráadásul komoly ingadozás jellemzi, amit a Eurobarometer felmérések is szemléltetnek. Míg 2000-ben a megkérdezett uniós állampolgárok 43%-ának pozitív képe volt az Unióról, 2016-ra ez az arány 34%-ra csökkent, 2017-ben azonban ismét 40%-ra emelkedett. 2000-ben a megkérdezettek 18%-a nyilatkozott úgy, hogy negatívnak látja az Uniót, 2016-ban már 27%, 2017-ben csupán 21%⁸².

⁸⁰ Az ábra a strukturális és beruházási alapok támogatásainak felhasználását vizsgálta, ebbe a körbe az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap is beletartozik.

⁸¹ 2014-ben az egyértelműen uniópárti pártcsaládok (az *Európai Néppárt (Kereszténydemokraták)*, a *Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége az Európai Parlamentben*, a *Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért*, valamint a *Zöldek/Európai Szabad Szövetség*) részesedése a mandátumokból 70% körüli szintre csökkent.

⁸² Az adatok forrása a Eurobarometer honlapján elérhető „Standard Eurobarometer” felmérések.

Természetesen a fenti érvek erejét több szempont is csökkenti, például elmondható, hogy az európai parlamenti választások kimenetelére gyakran komoly hatást gyakorolnak a belpolitikai események, a közvéleménykutatások eredményeit további tényezők (például a médiában bemutatott események) is befolyásolják. Az is kétségtelen – ahogy azt a Eurobarometer eredményeiből láthatjuk – , hogy az állampolgárok Unióba vetett bizalma rövid távon is könnyen megváltozhat. Mindezek ellenére egyetértek azokkal a szerzőkkel, akik az euroszkepticizmus erősödésében meghatározó trendet látnak.

Érdekesnek tartom azt az áttekintést, amelyet a *European Council on Foreign Relations* kutatóintézet készített 2013-ban az euroszkepticizmus erősödéséről. (Torreblanca – Leonard [2013]) A szerzők megállapították, hogy korábban a legtöbben csupán „brit betegségnek” tekintették ezt a jelenséget, a gazdasági válság és annak uniós kezelése azonban számos tagállamban felerősítette az EU-ellenes hangulatot. Rámutattak, hogy az Európai Unióval szemben megmutatkozó támogatás nettó szintje⁸³ 2007 és 2012 között negatívba fordult több olyan, alapító tagállamban is, amelyben korábban a többség nem kérdőjelezte meg az uniós tagság előnyeit. Franciaországban 10%-ról -22%-ra süllyedt a támogatottsági mutató nettó értéke, Németországban 20%-ról -29%-ra, Olaszországban pedig 30%-ról -22%-ra.

A szerzők úgy látják, hogy a válságkezelés során az uniós döntéshozók több íratlan szabályt is megszegtek. Ezek közül a legfontosabb azt tartalmazta, hogy az Unió az egységes piachoz kötődő területeken, valamint további technikai ügyekben alakítja ki a közös szabályozást, ugyanakkor azokban az érzékeny, a nemzetállami szuverenitást érintő kérdésekben, amelyeken a választások múlnak, megmarad a tagállamok döntéshozó szerepe. A válságkezelés során viszont olyan területeken is megjelent az uniós szabályozás, mint például a nyugdíjak, az adók vagy a munkaerő-piac. Ennek eredményeként számos tagállamban kezdtek úgy tekinteni az Unióra, mint a kilencvenes évek Latin-Amerikájában a Nemzetközi Valutaalapra. A déli tagállamok állampolgárai gyakran úgy érzik, hogy csökkent a szuverenitásuk abból adódóan, hogy számos területen uniós célkitűzések érvényesülnek. Az északi tagállamokban pedig egyre elterjedtebb a nézet, hogy a drága mentőcsomagok ellenére az Unió mégsem képes kordában tartani a déli országok államháztartását. Mindkét térségben kiábrándultak tehát a szavazók, és

⁸³ Ez a mutató úgy állítható elő, hogy azon emberek csoportját, akik „többnyire bíznak az Európai Unióban” kivonják abból a csoportból, amelyben a „többnyire nem bíznak az Európai Unióban” véleményű emberek találhatók.

abból adódóan, hogy az Unió nem rendelkezik érdemi politikai pártokkal és politikai vitákkal, a feszültségekre nem születik megfelelő válasz. Az Unió egyre inkább egy ördögi körbe kerül, amelyben az EU-ellenes populizmus mellett azok a technikai döntések játsszák a főszerepet, amelyet a saját állampolgáraiktól félő tagállami vezetők hoznak.

Meglátásom szerint az euroszkepticizmus erősödése kétféleképpen hat a tagállamok álláspontjára. Egyrészt a korábbiaknál is szigorúbb kényszerpályára helyezi a vezetőket az uniós költségvetési tárgyalásokon, a nemzetállami politikusok ugyanis tisztában vannak vele, hogy az állampolgárok azt várják el tőlük, hogy minél előnyösebb nettó egyenleget alkudjanak ki. Ez a kényszerpálya érvényesülhet a költségvetés főösszegét tekintve (mint például az Egyesült Királyság esetében, ahol a brit *rebate* fennmaradása mellett a kiadások csökkentése volt az elsőszámú prioritás) vagy egyes politikaterületek viszonylatában (ld. például Franciaország esetét az agrártámogatásokkal vagy az elmaradottabb tagállamokat a kohéziós politika területén).

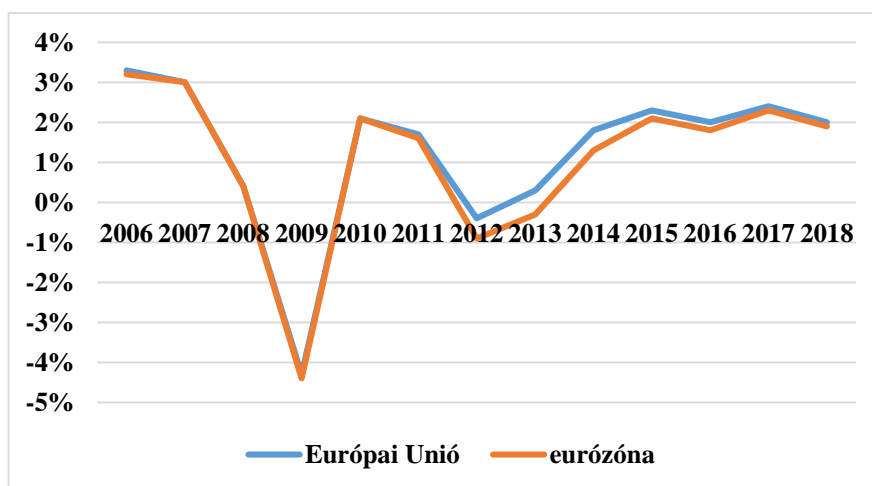
Másodsorban, az euroszkepticizmus a nettó pozíciós szemlélet felerősítésén túl a költségvetési folyamatok egészére is hatással lehet. Az egyes euroszkeptikus pártok, pártcsaládok álláspontja sok kérdésben eltérő, azonban vélelmezhetjük, hogy képviselőik nem támogatnának olyan reformokat, amelyek az Unió fiskális-pénzügyi szuverenitásának bővülését eredményeznék. Nem valószínű például, hogy egyetértenének a Bizottság jogköreinek további bővítésével vagy új saját források bevezetésével. Természetesen egyelőre nem rendelkeznek olyan nagyszámú képvisellel, amely a döntések megakadályozásához szükséges, amennyiben azonban ez bekövetkezik, a tisztán tagállami szempontok korábbinál is nagyobb mértékű érvényesítése várható.

6.6. Gazdasági – gazdaságpolitikai magyarázatok

Az imént áttekintett politikai tényezőkhöz hasonlóan több olyan, alapvetően gazdasági természetű jelenséget azonosíthatunk, amelyek közvetetten szintén hozzájárultak a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének felerősödéséhez.

Elsőként a gazdasági növekedés megtorpanását érdemes megvizsgálni. A válság hatásaként jelentkező output-visszaesés nem egyenlő mértékben és nem azonos időben, de valamennyi tagállam számára nehéz helyzetet teremtett. A 22. ábra az aggregált (az uniós és az eurózónabeli) adatok alakulását szemlélteti.

22. ábra: Reál GDP-növekedés 2006 és 2018 között az Európai Unióban és az euróövezetben (százalékos eltérés a megelőző évhez képest)



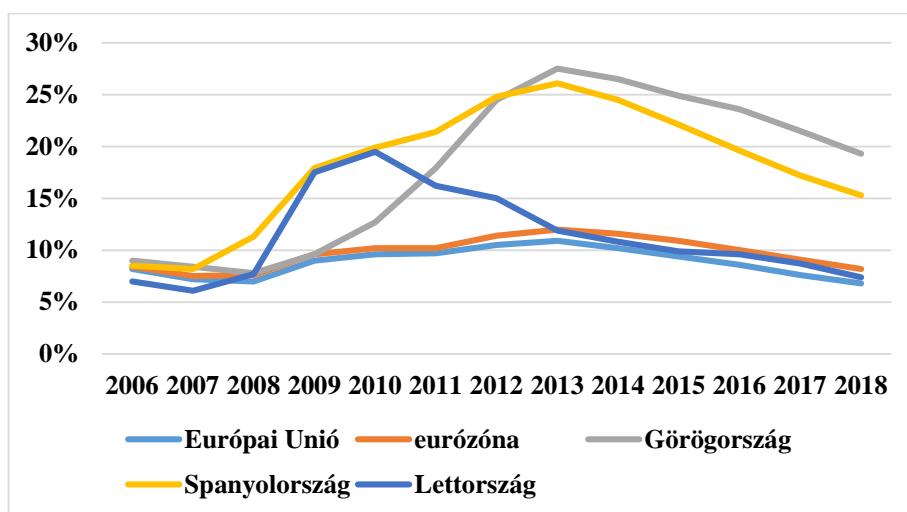
forrás: a Eurostat adatbázisa alapján saját szerkesztés

A 22. ábrán jól látható, hogy 2009-ben rendkívül komoly GDP-csökkenés történt uniós szinten és az eurózónában egyaránt. Mint ismeretes, Lengyelország volt az egyetlen tagállam, amely a válság ellenére pozitív növekedési ütemet tudott fenntartani, azonban az összes többi tagállam növekedését visszavetette a gazdasági válság. A legkomolyabb, 14%-ot is meghaladó visszaeséssel a balti államoknak kellett szembenéznie⁸⁴.

⁸⁴ 2009-ben Észtországban 14,4%-kal, Lettországon 14,2%-kal, Litvániában pedig 14,8%-kal zsugorodott a reál GDP. A sikeres konszolidációnak köszönhetően azonban 2011-re mindhárom tagállamban visszatért a gazdasági növekedés.

Amennyiben a munkanélküliségi adatokat vizsgáljuk, kissé eltérő képpel találkozhatunk. Az aggregált, vagyis uniós, illetve eurózónabeli adatokat tekintve ugyanis nem figyelhetünk meg érdemi romlást az adatok alakulásában. Sajnos az uniós munkanélküliség nemzetközi összehasonlításban már a 2000-es évek elején is magas volt: 9% körül alakult, miközben az Egyesült Államokban 5%, Japánban 4% körüli szint volt a jellemző. A válság miatt inkább a munkanélküliség szerkezete alakult át, megemelkedett a fiatalok munkanélküliségi részaránya, azonban az aggregált adatok alakulását ez csak kismértékben befolyásolta. Egyes tagállamokban ugyanakkor drámaian megemelkedett a munkanélküliségi ráta. A 23. ábra ezért az aggregált (uniós, illetve eurózónabeli) adatok mellett Görögország, Spanyolország és Lettország adatának alakulását is szemlélteti, ezekben a tagállamokban emelkedett ugyanis a legmagasabbra a munkanélküliségi ráta értéke⁸⁵.

23. ábra: a munkanélküliségi ráta alakulása az Európai Unióban, az eurózónában, valamint Görögország, Spanyolország és Lettország esetében 2006 és 2018 között (az aktív népesség százalékában, éves átlagos adatok)



forrás: a Eurostat adatbázisa alapján saját szerkesztés

Kétségtelen, hogy a nehéz makrogazdasági helyzet nagymértékben hatott a tagállami vezetők uniós költségvetéssel szemben képviselt álláspontjára. A gazdasági visszaesés ugyanis csökkenő adóbevételeket jelentett a kormányzatok számára, miközben a munkanélküliségi helyzet kezelése és a bajba került ágazatok ösztönzése tovább rontotta

⁸⁵ Görögországban 2013-ban 27,5%-os szintet ért el, Spanyolországban ugyanebben az évben 26,1%-os szintet, Lettországon pedig 2010-ben 19,5%-os szintet.

az egyensúlyt. Ebben a helyzetben az uniós költségvetésbe teljesítendő befizetések, illetve az onnan érkező transferek még nagyobb jelentőségre tettek szert. Elmondható, hogy a nettó befizető tagállamok a korábbiaknál is szűkmarkúbban viszonyultak a közös költségvetéshez. Ez azonban nem meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy 2010-et követően az általános gazdasági nehézségek mellett a válságkezelés is komoly anyagi áldozatot követelt tőlük.

Azt követően, hogy 2010 tavaszán felszínre kerültek Görögország államháztartási problémái, egy többéves válságkezelési ciklus kezdődött az Európai Unióban. Míg az első, Görögországnak juttatott csomagot a tagállamok kétoldalú hitelei biztosították, néhány éven belül kiépült a válságkezelés rendszere, amelyben a főszerepet a 2012-ben elfogadott Európai Stabilitási Mechanizmus (*European Stability Mechanism, ESM*) játssza. Az ESM felállításáról a 2011 márciusában megtartott Európai Tanács döntött, az eszköz létrehozataláról 2012. február elsején írták alá a szerződést az eurózóna tagállamai. A szerződés értelmében a tagállamok befizetései biztosítanak 80 milliárd eurót az ESM 700 milliárd eurós tőkéjéből. A legnagyobb hányadot (26,96%-ot) Németország, a második legnagyobb részt (20,25%-ot) Franciaország, a harmadik legnagyobb részt (17,79%-ot) pedig Olaszország teljesítette⁸⁶. A 19. táblázat azt szemlélteti, hogy a költségvetés nettó befizető tagállamai mekkora összeggel járultak hozzá az ESM befizetett tőkéjéhez.

19. táblázat: A nettó befizető tagállamok hozzájárulása az ESM befizetett tőkéjéhez

Tagállam	ESM-kulcs (%)	Befizetett tőke (milliárd euró)
Ausztria	2,76	2,23
Belgium	3,45	2,78
Finnország	1,79	1,44
Franciaország	20,25	16,31
Németország	26,96	21,72
Olaszország	17,79	14,33
Luxemburg	0,25	0,2
Hollandia	5,68	4,57

forrás: Az ESM honlapja

⁸⁶ Forrás: ESM Fact Sheet 2015, ld. az ESM honlapján (esm.europa.eu)

Érdemes megvizsgálni, hogy a 19. táblázatban bemutatott összegek hogyan viszonyulnak a tagállamok közös költségvetésbe teljesített befizetéseihöz. Jóllehet a fenti ESM-hozzájárulásokat több részletben, 2012 októbere és 2014 áprilisa között teljesítették a tagállamok, figyelemreméltó, hogy nagyságrendileg a 2012-es költségvetési befizetéseiknek⁸⁷ megfelelő összeggel kellett hozzájárulniuk az ESM tőkéjéhez. Németország 2012-ben 22,8 milliárd eurót fizetett be a közös költségvetésbe, Franciaország 19,8 milliárd eurót, Olaszország 14,9 milliárd eurót. (European Commission [2013]) Amikor tehát az európai válságkezelés tagállamokra rótt terhet vizsgáljuk, elmondhatjuk, hogy az ESM tőkéjéhez történő hozzájárulás nagyságrendileg az éves költségvetési befizetéseiknek felelt meg. Nem meglepő ezért, hogy a nettó befizető tagállamok ellenezték, hogy a közös költségvetés kiadásai emelkedjenek a megelőző időszakhoz képest.

Meggyőződésem, hogy a fent bemutatott tényezők mind a nettó befizető, mind a nettó haszonélvező tagállamok álláspontját erősen befolyásolták a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai során. A nettó befizető országok már 2010 decemberében (hat hónappal a bizottsági javaslat megjelenése előtt) közös levélben hívták fel Barroso elnök figyelmét arra, hogy a tagállami megszorító programokat figyelembe véve elfogadhatatlan, hogy az uniós költségvetés kiadási szintje emelkedjen. (Bajusz 2012) Később pedig – ahogy arra Kölling rámutatott - ellenezték az Európai Bizottság egyébként nem túl ambiciózus⁸⁸ javaslatát. (Kölling [2012]) Azzal érveltek a bizottsági javaslat ellen, hogy a benne foglaltak nem tükrözik a gazdasági válság és a tagállami megszorító programok miatt kialakult nehéz helyzetet.

Az uniós költségvetés nettó kedvezményezettjei ugyanakkor a korábbiaknál is jobban ragaszkodtak a támogatásaik megtartásához. Kiemelték, hogy a nehéz gazdasági helyzetben még nagyobb szükségük van a felzárkóztatási támogatásokra. A végső megállapodást tekintve elmondható, hogy az több tekintetben visszatükrözi ezt a hozzáállást: a kohéziós támogatások esetében magasabb felső határ érvényesül azon tagállamok esetében, amelyek a referenciaidőszakban a legkomolyabb visszaesést

⁸⁷ Az ún. nemzeti befizetéseket vizsgálva (a fent idézett adatok nem tartalmazzák a hagyományos saját forrásokon keresztül befizetett összegeket).

⁸⁸ A Bizottság a kötelezettségvállalások esetében a GNI 1,05%-át elérő, míg a kifizetések esetén a GNI 1%-át elérő főösszeget javasolt. A 2007 és 2013 közötti időszak főösszegével történő összevetést megnehezíti, hogy más tételeket finanszíroztak volna az uniós költségvetésen kívül, azonban elmondható, hogy nagyságrendileg ugyanakkora kiadási szintről beszélhetünk volna a bizottsági javaslat elfogadása esetén, mint 2007 és 2013 között. (Bajusz [2012b])

szenvedtek el, valamint kedvezőek maradtak a forrásfelhasználás feltételei (ld. pl.: a nemzeti társfinanszírozás mértéke, a vissza nem térítendő ÁFA elszámolhatósága).

Természetesen a gazdasági magyarázatokhoz is hozzátehetjük, hogy azok semmiképp nem önmagukban hatottak a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet felerősödése irányában, hanem más tényezőkkel együtt. A többi jelenségre ráerősítve egy további ösztönzőt jelentettek a nettó befizető tagállamok számára arra, hogy visszafogják a befizetéseiket, míg a nettó kedvezményezett tagállamokat még elszántabbá tették a támogatásaik megtartása érdekében.

Helyénvalónak tartom továbbá Kengyel 2012-ből származó helyzetértékelését, amely szerint az eurózónában kibontakozó válságkezelés sokáig elvonta a figyelmet a többéves keret tárgyalásaitól. (Kengyel [2013]) Kengyel úgy látta, hogy a válságkezelés jó lehetőséget teremtett arra, hogy a költségvetés alapvető jellegzetességeinek átgondolása révén végre érdemi reformra kerüljön sor, mégpedig a fiskális föderalizmus felé történő elmozdulással. Ehelyett a gyakorlatban két szálon futottak az események: egymástól függetlenül zajlott az uniós gazdaságpolitikai koordináció felülvizsgálata és a következő többéves keret tárgyalássorozata. Miközben egyetértek ezzel a helyzetértékeléssel, úgy vélem, hogy a válságkezelés közvetetten mégis befolyásolta a költségvetési tárgyalások alakulását, a fent ismertetett módon.

6.7. Következtetések

A fentiekben áttekintettem azokat a tényezőket, amelyek meglátásom szerint hozzájárultak a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletének felerősödéséhez. A lehető legtöbb helyen kiemeltem, hogy véleményem szerint ezek a tényezők együtt, egymással összekapcsolódva értelmezhetőek, még ha adódnak is közöttük olyanok, amelyek önmagukban is komoly magyarázó erővel rendelkeznek.

Meggyőződésem, hogy a nettó pozíciós szemlélettől azért nem várható elmozdulás, mert nemcsak sok magyarázó tényező húzódik meg mögötte, hanem ezek ráadásul egy összetett rendszert alkotnak. Az alábbiakban négy kulcselemet emelek ki annak szemléltetésére, hogy a fent bemutatott magyarázatok egymást átfedve, egymást erősítve hatnak.

1. *A tagállamok azon igénye, hogy megőrizzék fiskális szuverenitásukat, nagymértékben meghatározza a bevételi oldal alakulását, valamint a döntéshozatal módját.* Kétségtelen, hogy a tagállamok fiskális szuverenitáshoz történő ragaszkodása a legkomolyabb ok a mögött, hogy az intézmények nem vezetnek be valódi saját forrásokat. Szintén ez tekinthető az egyhangú szavazati rend fenntartása mögött meghúzódó legerősebb indoknak. A bevételi oldal sajátosságai (a tagállami „átutalások” meghatározó szerepe), valamint a döntéshozatal módja (a valamennyi tagállamot megillető vétójog) azonban rendkívüli mértékben hozzájárulnak a nettó pozíciós szemlélet fennmaradásához.
2. *A kiadási oldal sajátosságai növelik a nettó befizető tagállamok igényét a bevételi oldali kompenzációra.* A redistributív politikák meghatározó szerepe, valamint az a tény, hogy a támogatások döntő hányada a fejletlenebb tagállamokhoz kerül, arra ösztönzi a nettó befizető tagállamokat, hogy a befizetési szabályok módosítása révén javítsák nettó egyenlegüket. (Tulajdonképpen ezt az elvet rögzítette a fontainebleau-i megállapodás.) A kiadási és bevételi oldal reformja ezért elképzelhetetlen egymás nélkül, azonban épp azért nem kerül sor reformra, mert túl sok akadályt kellene egyszerre legyőzni.
3. *Az egyhangú döntéshozatal miatt nem kerül sor reformra a kiadási oldalon, ugyanakkor a kiadási szerkezet számos problémája megmagyarázható a konszenzusos döntéshozatallal.* Ebben az esetben tehát oda-vissza hatás érvényesül. Mivel minden tagállam egyetértését biztosítani kell, nem lehet érdemben módosítani a kiadási szerkezetet (valamely tagállam érdekét biztosan sértené). Ugyanakkor a tagállamoknak juttatott „egyedi ajándékok” léte jól mutatja, hogy a hatás visszafelé is érvényesül: annak érdekében, hogy valamennyi tagállam egyetértése biztosított legyen, a kiadási prioritásoknak szükségszerűen egyedi célokat is figyelembe kell venniük, ezáltal torzulniuk kell.
4. *A nehéz gazdasági kontextus és az euroszkepticizmus erősödése a korábbiaknál is indokoltabbá tenné a költségvetési reformot, azonban éppen ezen tényezők hátráltatják a nettó pozíciós szemlélettől történő elmozdulást.* A gazdasági válság(kezelés) tagállamokra rótt terhe, valamint az állampolgárok körében folyamatosan erősödő euroszkepticizmus mellett fontos lenne, hogy a közös költségvetés függetlenedjen a tagállami befizetésektől (valódi saját források bevezetése révén), valamint hogy valóban a legnagyobb hozzáadott értékű célkitűzésekre költse az Unió. Ugyanakkor éppen a fenti tényezők által előidézett

belpolitikai helyzet lehetetleníti el a valódi reformot: az állampolgárok ilyen helyzetben még inkább azt várják a vezetőiktől, hogy a saját tagállamuk számára előnyös alkut biztosítsanak.

Arra is fontos ismételten felhívni a figyelmet, hogy önmagában vizsgálva több tényezőt legitimnek tekinthetünk, ugyanakkor a költségvetési rendszerre kifejtett hatásuk egyértelműen negatív. Ilyen volt például Margaret Thatcher érdekérvényesítése, valamint ilyennek tekinthető a nettó befizetők álláspontjában a gazdasági helyzet romlása miatt bekövetkezett szigorodás. Az alapvető nehézséget az jelenti ezekkel a jelenségekkel kapcsolatban, hogy hatásuk nem rövidtávú, hanem hosszú időszakokra beépül a tagállamok álláspontjába. A brit *rebate*-et alátámasztó tényezőknek már egyike sem áll meg, azonban sosem kérdőjeleződött meg érdemben az Egyesült Királyság visszatérítésének léte. Az uniós gazdasági helyzet már nagyon sokat javult a válság éveéhez képest, mégsem látjuk annak jeleit, hogy a nettó befizető tagállamok nyitottak lennének a kiadási szint emelésére.

A fejezetben bemutatott magyarázatok és összefüggések miatt ezért úgy gondolom, hogy nem várható elmozdulás a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletétől.

7. Kitekintés a 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretre

7.1. A 2020 utáni többéves keretről folytatott tárgyalások jellegzetességei

A 2021 és 2027 közötti időszak többéves keretének tárgyalássorozata több tekintetben hasonlít arra a folyamatra, amelynek eredményeként a megelőző hétéves időszak keretéről megállapodás született az intézmények között. Az Európai Bizottság kissé megkésve tette ugyan közzé a javaslatát⁸⁹, azonban sokkal inkább a Tanács volt az, amely késve vette napirendre a dossziét, sokáig érdemi előrehaladás nélkül. Az európai parlamenti képviselők megválasztása 2019-ben, valamint az egyre nagyobb késedelmet szenvedő brit kilépés (*brexit*) kétségkívül túlságosan uralta az európai politikai napirendet ahhoz, hogy a többéves keret nem kevés politikai feszültséggel járó tárgyalása előtérbe kerüljön.

Ahogy azt a 2014 és 2020 közötti időszak tárgyalásainál láthattuk, az elmúlt közel két év során is szembeötlő volt, hogy az egyeztetések alapjául szolgáló tárgyalási keretben (*negotiating box*) csak rendkívül későn, a 2019. decemberi Európai Tanácsra való felkészüléskor jelentek meg kiadási összegek. Ezt megelőzően csupán az elméleti álláspontok ütköztetésére volt lehetőség.

Ez megfelelt ugyan annak a sokat hangoztatott elvnek, miszerint nem szabad túl korán „számháborúba” kezdeni, ugyanakkor érdemi esély sem mutatkozott arra, hogy időben létrejöjjön az alku a tagállamok, majd a Tanács és az Európai Parlament között.

Miközben már magától értetődőnek tűnik, hogy a tagállami döntéshozók csak többéves egyeztetéssorozat révén tudnak megállapodásra jutni, a költségvetési rendszer működése szempontjából ez mindenképpen negatívnak tekinthető.

Ahogy azt a 2014-ben indult időszak első éveiben láthattuk, 2021 után is minden bizonnyal annak leszünk tanúi, hogy a többéves tervezést igénylő területeken (különösen a kohéziós politikában) nem indulnak majd el időben a programok. Ez az időszak második

⁸⁹ A 2014 és 2020 közötti keretet rögzítő tanácsi rendelet 25. cikke kimondta, hogy „a Bizottság 2018. január 1-jéig javaslatot nyújt be az új többéves pénzügyi keretre vonatkozóan”. (Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2013]) A bizottsági javaslat azonban csak 2018. május 2-án jelent meg. (Európai Bizottság [2018b])

felében újabb finanszírozási nehézségekhez⁹⁰, a tagállamok között pedig olyan konfliktusokhoz vezet, amelyek felelősebb tervezés mellett elkerülhetőek lennének.

Egyértelmű, hogy a tárgyalásokra ebben az időszakban is komoly hatást gyakorol számos, az Európai Unió politikai napirendjét uraló kérdés. 2015-ben és 2016-ban soha nem látott kihívások érték az uniós határvédelmi és belbiztonsági rendszert – az ezek reformját célul kitűző folyamat máig nem zárult le. 2016-ban az Egyesült Királyság állampolgárai az Európai Unióból történő kilépés mellett döntöttek – ezzel kezdetét vette egy többéves alkudozás mind a brit belpolitikában, mind brit-uniós viszonylatban.

Miközben a kilépés módját szabályozó megállapodás kialakítása is komoly nehézségekbe ütközött, a brit befizetések kiesése a költségvetési rendszer számára önmagában is kihívást jelentett⁹¹. Kiemelendő továbbá, hogy felerősödtek a tagállamok jogállamiságának helyzetét vizsgáló törekvések⁹² – a tagállamok egy csoportja Lengyelországgal és Magyarországgal szemben is komoly aggályokat fogalmazott meg, azonban érdemi szankcióra eddig nem került sor.

A költségvetési tárgyalásokra pozitív fejleményként ható jelenségeket kutatva elmondható ugyanakkor, hogy a tagállamok kilábalnak a gazdasági válság okozta visszaesésből: számottevően javultak a növekedési és munkanélküliségi mutatók⁹³.

Megtorpant az euroszeptikus pártok erősödése, a 2019-ben rendezett európai parlamenti választáson a hagyományosnak tekinthető nagy pártcsaládok megtartották korábbi pozícióikat⁹⁴.

⁹⁰ Ld. a 2. fejezetben a RAL problémakörét.

⁹¹ Az Egyesült Királyság kilépése miatt előálló költségvetési résről számos becslés látott napvilágot, a különböző szerzők becslései 60 és 95 milliárd euró közé esnek.

⁹² Míg korábban nem volt példa arra, hogy formálisan megvizsgálják valamely tagállam jogállamisági helyzetét, immár Lengyelországgal és Magyarországgal szemben is folyamatban van az EUSz. 7. cikke szerinti eljárás. (Az Európai Parlament 2018 februárjában szavazta meg az eljárás megindítását Lengyelországgal szemben, Magyarországgal szemben pedig 2018 szeptemberében. Fontos különbség a két eljárás között, hogy Lengyelországgal szemben a Bizottság javasolta az elindítását, Magyarországgal szemben azonban a Parlament kezdeményezésére történt.)

⁹³ Az Európai Bizottság 2019 őszén megjelent gazdasági előrejelzése rámutatott, hogy hét éve folyamatosan gazdasági növekedés volt megfigyelhető az Unióban, ami – kisebb mértékben, de - várhatóan 2020-ban és 2021-ben is folytatódni fog. A jelentés rámutat, hogy a következő években a növekedés megtorpanására számíthatunk számos külső tényező kedvezőtlen alakulása miatt, azonban az elmúlt időszak gazdasági fellendüléséhez nem fér kétség. Figyelemreméltó, hogy az uniós szintű munkanélküliség 6% körüli szintre szűlyedt. Részletesen ld. European Commission [2019c]

⁹⁴ Az Európai Néppárt (Kereszténydemokraták), a Szocialisták és Demokraták Progresszív Szövetsége az Európai Parlamentben, a Zöldek/Európai Szabad Szövetség és az Újítsuk meg Európát frakció összesen a parlamenti helyek 69%-ával rendelkezik. (Forrás: az Európai Parlament honlapja.)

Növekedett az Európai Unió működésébe vetett bizalom⁹⁵. Fontosnak tartom továbbá annak megemlítését, hogy az Egyesült Királyság kilépéséről folytatott tárgyalások során a tagállamok meglepően egységesen léptek fel. Eltekintve azon néhány vezetőtől (különösen Macron elnöktől), aki szigorúbb uniós álláspont kialakításáért küzdött, a tagállamok a szükséges időben képesek voltak közös álláspont kialakítására és meghagyták Michel Barnier főtárgyalónak ezen álláspont képviselését. Egyes kutatók úgy látják, hogy az Egyesült Királyság el is taktikázta magát a kilépési tárgyalások során: miközben azt remélte, hogy a legfontosabb tagállamokkal kétoldalúan, az Európai Bizottságot megkerülve köthet alkut egyes kulcskérdésekben, nem számított arra, hogy nagymértékben megnőtt a tagállamok közötti összetartás az euróválság sikeres legyőzése óta. (Heald-Wright [2019])

Összességében ezért úgy látom, hogy a 2021 és 2027 közötti keret kialakítására egy mozgalmas, nagy kihívásokkal terhelt időszakban kerül sor, a tagállami vezetők és az állampolgárok azonban sokkal pozitívabban tekintenek az Európai Unióra.

Ahogy fent megemlítettem, a tárgyalássorozat tanácsi szakasza későn indult el, az első érdemi előrelépést a finn elnökség 2019 decemberében közzétett tárgyalási kerete jelentette. Ezt követően Charles Michel, az Európai Tanács elnöke vette át a folyamat irányítását. Kétoldalú konzultációkat tartott a tagállami vezetőkkel, majd 2020 februárjában újabb tárgyalási keretet tett közzé abban bízva, hogy a február 20-án megrendezett Európai Tanács megállapodást érhet el a többéves keretről. A másfél napos ülés végére azonban egyértelművé vált, hogy az álláspontok túl messze vannak egymástól. A tanácsülést megelőző egyeztetéseken a legfőbb vitás kérdéseket a kiadási főösszeg alakulása, a kiadásoknak az új és a hagyományosnak tekinthető célkitűzések közötti megoszlása, a tagállami visszatérítések alakulása, valamint a Bizottság által javasolt jogállamisági mechanizmus alkották. Az Európai Tanácson folytatott vita ugyanakkor megrekedt a kiadási szint körüli csatározásban.

Jelen értekezésben elsősorban a Bizottság 2018-ban megjelent javaslatát ismertetem, mert a további tárgyalások során is ez számít majd kiindulópontnak. Ahol szükséges, kitérek a finn elnökségi keretben és a Michel-javaslatban foglalt újításokra.

⁹⁵ A 2019 tavaszán készített Eurobarometer felmérés azt mutatta, hogy 2009 óta nem volt ilyen magas az EU-ba vetett bizalom az állampolgárok körében. A válaszadók 45%-ának van pozitív képe az Unióról (ez tíz százalékpontos növekedést jelent 2014 óta) és a megkérdezettek 61%-a optimista az EU jövőjét illetően. (European Commission [2019d])

7.2. A 2021-ben kezdődő többéves keret

Az alábbiakban megvizsgálom, hogy várhatóan melyek lesznek a 2021 és 2027 közötti időszak többéves keretének legfontosabb jellemzői. Részletesen azon elemekkel foglalkozom, amelyek *i)* várhatóan érdemben befolyásolják majd a tagállami nettó pozíciók alakulását vagy *ii)* újdonságuknál fogva alaposabb vizsgálatot érdemelnek.

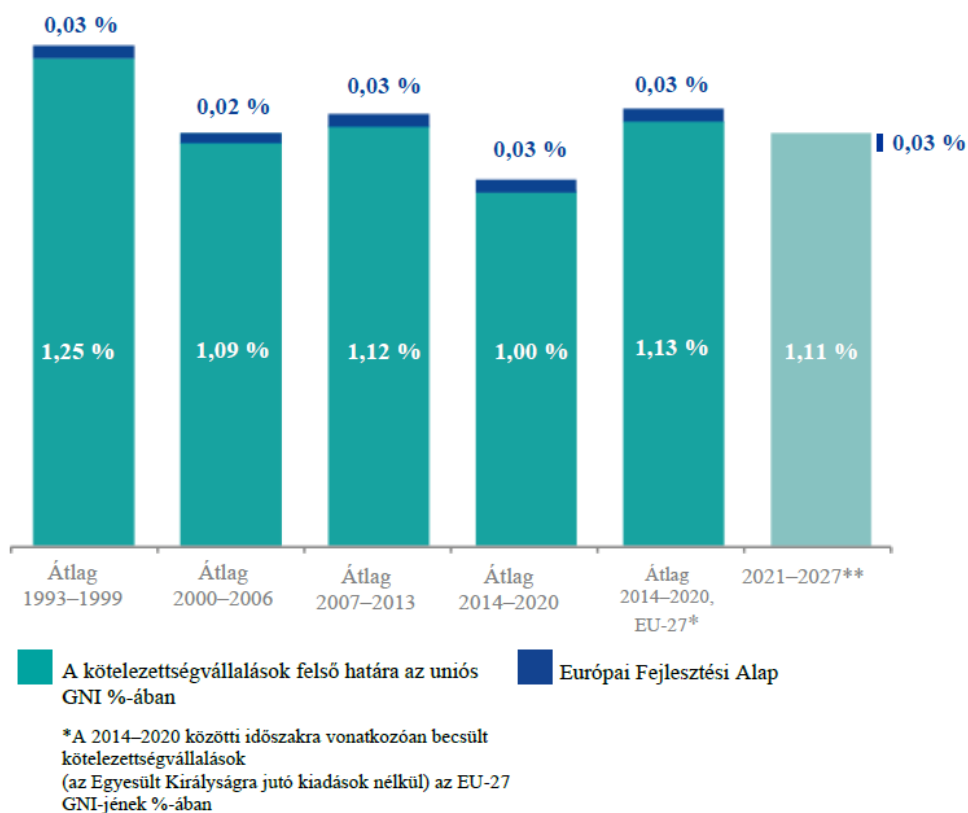
7.2.1. A kiadási főösszeg és szerkezet

A kétezres évek többéves kereteinek vizsgálata során láthattuk, hogy a kiadási főösszeg nem emelkedett annak ellenére, hogy ezt több tényező (például a bővítések megvalósítása, az újabb célkitűzések megjelenése) indokolta volna. A 2014 és 2020 közötti keret főösszege reálértéken is elmaradt a megelőző időszak kiadási szintjétől, azzal összhangban, hogy elfogadásakor az egész Unióra megszorító hangulat volt jellemző. A 2021-ben induló időszak főösszege látszólag alig csökken a 2014 és 2020 közötti kerethez képest, ugyanakkor érdemes körültekintően megvizsgálni a bizottsági számokat.

A Bizottság javaslata alapján a 2021-ben induló hétéves időszakban 1134,6 milliárd euró lenne a kötelezettségvállalási szint (2018-as árakon), ez az EU27-ek GNI-ának 1,11%-át teszi ki. Figyelembe kell venni ugyanakkor, hogy ez az összeg magában foglalja az Európai Fejlesztési Alapot, amelynek kiadásai korábban a többéves keret plafonján felül szerepeltek. Az alap költségvetése nélkül a 2021 utáni kiadási összeg a GNI 1,08%-ának feleltethető meg, amely elmarad a jelenlegi időszak 1,13%-os⁹⁶ kiadási szintjétől. A főösszeg alakulását a 24. ábra szemlélteti.

⁹⁶ Az 1,13%-os GNI-arányos szint már az (Egyesült Királyság nélküli) EU27-ekre vonatkozó adat.

24. ábra: Az uniós költségvetés mérete a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) százalékában a bizottsági javaslat alapján



forrás: Európai Bizottság [2018b] 26. oldal

Körültekintően alkalmazott összevetés révén tehát látható, hogy reálértéken ismét csökkenne a kiadási főösszeg a megelőző időszakhoz képest. A finn elnökség által közzétett tárgyalási keret még alacsonyabb főösszeget tartalmazott: a kiadási szint az EU27-ek bruttó nemzeti jövedelmének 1,07%-át képviselte volna. Michel elnök ezt kismértékben felfelé módosította, azonban az általa javasolt, a GNI 1,074%-án meghúzott főösszeg nem nyerte el a tagállamok támogatását.

A nettó befizetői oldalon négy tagállam: Dánia, Hollandia, Ausztria és Svédország (akikre a tárgyalások során egyre inkább „takarékos” vagy „fukar” négyekként tekintenek), egyértelműen a GNI 1%-án húznák meg a kiadási plafont. Németország, Franciaország és a többi nettó befizető tagállam ugyanakkor hajlandó lenne ennél magasabb kiadási főösszeget támogatni, amennyiben az egyéb tényezők (a kiadási szerkezet, a tagállami visszatérítések és a jogállamisági mechanizmus) alapján pozitívan ítélnék meg a javaslatot. A nettó kedvezményezett tagállamok többsége azonban magasabb főösszeget szeretne elérni, számukra a GNI 1,3%-a jelenti a kiindulópontot a

további tárgyalásokhoz (ekkor kiadási szintet látott szükségesnek az Európai Parlament a 2018 őszén elfogadott, majd 2019 őszén megerősített álláspontjában). A csoport, amely korábban „A kohézió barátai” nevet viselte, igyekezett egységesen fellépni az Európai Tanács során. A tanácsülést követően „Az ambiciózus európai költségvetés barátai” nevet választották maguknak, kifejezve, hogy olyan költségvetés elfogadásáért lépnek fel, amely elegendő forrást biztosít a közös célkitűzések megvalósításához. Elmondható tehát, hogy a kiadási főösszeg megítélésében rendkívül messze esik egymástól a két fő tagállami érdekcsoport álláspontja, leginkább erre vezethető vissza a februári Európai Tanács kudarca.

A tagállamok nettó egyenlegének alakulására azonban sokkal inkább hatással van az, hogy a források hogyan oszlanak meg az egyes kiadási célok között. A Bizottság ismét célul tűzte ki, hogy csökkenjen a két legnagyobb kiadási tételt képviselő kohéziós politika és közös agrárpolitika súlya. Előbbi esetében reálértéken 10% körüli⁹⁷, míg a KAP kiadásai esetében rögzített áron nagyságrendileg 12-15%-os csökkenésről beszélhetünk. Annak számszerűsítéséhez ugyanis, hogy pontosan mekkora mértékben csökkennek a KAP kiadásai a bizottsági javaslat alapján, többféle bázist is választhatunk (részletesen ld. a fejezettel foglalkozó alpontban)⁹⁸.

A két fő kiadási tétel költségvetésének alakulásával kapcsolatban fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy javaslatának közzétételét követően a Bizottság nem vállalta fel egyértelműen a 10% körüli csökkenést. Ahogy Kengyel rámutatott, a folyó árakon történő összehasonlításhoz folyamodva igyekezett sokkal alacsonyabb, 5% körüli forráscsökkenést bemutatni, ez számos, a témával foglalkozó kutató számára meglepő volt. (Kengyel [2019]) A Bizottság kétségkívül azért választotta ezt a fajta kommunikációt, hogy ne haragítsa magára a hagyományos politikák megtartásáért küzdő tábor képviselőit, azonban kétségeket vethet fel, ha félrevezetőek az általa közzétett százalékos kimutatások.

A fő kiadási tételek csökkenésével egy időben 120%-kal emelkednének az ifjúságra szánt források, 160%-kal a migráció és a határvédelem, 80%-kal a biztonság, 70%-kal a

⁹⁷ A többéves keret 2. fejezete új célok és struktúra mentén tartalmazza a kohéziós kiadásokat. A 10%-os csökkenés abban az esetben látható, ha a *Regionális fejlesztés és kohézió* alfejezet kiadásaihoz a megújult Európai Szociális Alapból csak az egészségügy, foglalkoztatás és szociális innováció nélküli kiadásokat vesszük figyelembe.

⁹⁸ A jelenlegi és a 2021-ben induló időszak KAP-költségvetésének lehetséges összevetéseiről nagyon jó elemzést tartalmaz az Európai Parlament kutatói részlegének az AGRI bizottság számára készített összefoglalója, ld.: European Parliament [2018]

környezetvédelem és éghajlat-politika kiadásai, a külső tevékenységek pedig 30%-kal nagyobb finanszírozásban részesülnének.

A kiadási szerkezet tervezett változását a 20. táblázat szemlélteti (2018-as árakon, illetve a kiadások százalékában).

20. táblázat: A kiadási területek részesedése az időszak kiadási főösszegéből a bizottsági javaslat alapján

Kiadási terület	2014-2020		Kiadási terület	2021-2027	
	milliárd euró	Részarány		milliárd euró	Részarány
Versenyképesség	144	12,7%	Belső piac, innováció	166	14,7%
Kohéziós politika	378	33,2%	Kohézió és értékek	392	34,5%
			<i>ebből kohézió</i>	330,6	
Természeti erőforrások	428	37,6%	Természeti erőforrások	337	29,7%
Biztonság és állampolgárság	18	1,6%	Migráció és határvédelem	31	2,7%
			Biztonság	24	2,1%
Globális Európa Európai Fejlesztési Alap⁹⁹	67 31	8,7%	Szomszédság és a világ	109	9,6%
Igazgatás	71	6,2%	Európai közigazgatás	76	6,7%
Összesen	1138		Összesen	1135	

forrás: Európai Bizottság [2018b] alapján saját szerkesztés

A 20. táblázat a kiadási fejezetek alakulásán keresztül szemlélteti a várható szerkezeti módosulásokat. Az egyes fejezeteken belüli forráseltolódásokat, újításokat csak azon fejezetek esetében elemzem részletesen, amelyek a nettó egyenleg vizsgálata szempontjából elsőrendűek (kohéziós politika és közös agrárpolitika), a többi fejezet esetében csupán a legfontosabb változásokat emelem ki.

A költségvetés 1. fejezetében (Egységes piac, innováció és digitális gazdaság) kap továbbra is helyet a kutatást és innovációt támogató Horizont Európa program. Költségvetése várhatóan számottevően emelkedik: a bizottsági javaslat szerint 86,6

⁹⁹ 2014 és 2020 között az Európai Fejlesztési Alap költségvetése a kereten kívül szerepelt, ebben a táblázatban csak az időszakok közötti összehasonlítás érdekében szerepel a külkapcsolati kiadásoknál.

milliárd euróra, az elnökségi tárgyalási keret és a Michel-javaslat alapján 84 milliárd euróra, ez legalább 25%-os forrásbővülést jelent. Létrejön továbbá az *InvestEU* beruházási alap, mely az összes korábbi központi kezelésű pénzügyi eszközt integrálja. A Bizottság várakozásai szerint ezen egyszerűsített konstrukcióval még hatékonyabb forrásbevonás érhető el: a 13 milliárd eurós költségvetési finanszírozás több mint 650 milliárd euró további beruházást mobilizálhat. A jelenlegi időszakéhoz hasonló célrendszerrel marad fenn az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz (CEF), amelyben azonban hangsúlyosabb szerepet kap néhány terület, például az alternatív üzemanyagok infrastruktúrája és új finanszírozási elemként megjelenik a katonai mobilitás. Az 1. fejezetben kerül továbbá kialakításra két új program: a tagállamok digitális modernizációját támogató Digitális Európa, valamint egy új Egységes Piac program. Fontos kiemelni, hogy a Bizottság tervei szerint nagymértékben (64%-kal) bővülne a közvetlen irányítás alá tartozó kutatási, innovációs és digitális beruházások köre. Arra lehet tehát számítani, hogy – a központi projektelbírálásból adódóan – a korábbiaknál nagyobb szerephez jut majd a kiválóság a támogatások elosztásánál. Így ebből a költségvetési fejezetből várhatóan továbbra is a fejlettebb, nyugati és északi tagállamok részesednek majd nagyobb arányban¹⁰⁰.

A 2021-ben kezdődő időszakban a legnagyobb forrásbővülés¹⁰¹ várhatóan a migrációra és a határvédelemre szánt kiadások esetén lesz megfigyelhető, ezek ráadásul önálló költségvetési fejezetben kapnak helyet. Az új 4. fejezet egyrészt tartalmazza a megnövekedett költségvetésű Menekültügyi és Migrációs Alapot, másrészt felállításra kerül egy új pénzügyi eszköz, az Integrált Határigazgatási Alap, amely a külső határok védelméhez nyújt majd támogatást a tagállamoknak.

Fontos újítás a migráció kezelése területén, hogy a migránsok hosszú távú integrációjának előmozdítására nem ebben a költségvetési fejezetben, hanem a kohéziós politika keretein belül biztosítanak forrásokat.

¹⁰⁰ Ugyanakkor a strukturális alapokból is lesz lehetőség kutatási, innovációs és digitális projektek támogatására, ez pedig a kohéziós politikából nagyobb mértéken részesülő, elmaradottabb tagállamoknak kedvező.

¹⁰¹ A Bizottság javaslata alapján 31 milliárd eurós keretből gazdálkodna ez a költségvetési fejezet, a finn elnökség tárgyalási kerete 23,4 milliárd eurót irányozott elő, Michel elnök javaslata 21,9 milliárd eurót.

Önálló (az új 5.) fejezetben jelennek meg a biztonságra és védelemre elkülönített források, amelyek a jelenlegi időszakhoz képest érdemi emelkedést mutatnak¹⁰². Magasabb költségvetésből gazdálkodhat majd a Belső Biztonsági Alap, amely a kiberbiztonság megerősítésére is tartalmaz többletforrásokat, valamint várhatóan növekszik az Európai Védelmi Alap és az ügynökségek (különösen az Europol¹⁰³) pénzügyi kerete is.

A külkapcsolati kiadásokat magában foglaló *Szomszédság és a világ* költségvetési fejezetben érdemben csökkenne a külkapcsolati eszközök száma a jelenlegi időszakhoz képest. A Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz több korábbi alap és részben az Európai Fejlesztési Alap feladatkörét veszi át. A 2021-ben induló időszakban sor kerül az Európai Fejlesztési Alap költségvetésbe illesztésére is, ennek pénzügyi hatását is figyelembe véve a külkapcsolati terület költségvetése várhatóan kismértékben bővül a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest¹⁰⁴.

Az uniós adminisztrációra szánt forrásokat tartalmazó 7. fejezetben nem történik érdemi újítás, a terület kiadásai reálértéken várhatóan közel azonosak lesznek a 2014 és 2020 közötti finanszírozási szinttel.

¹⁰² A bizottsági javaslat alapján 24 milliárd eurós kerettel rendelkezik majd ez a fejezet, a finn elnökségi tárgyalási keret alapján 14,7 milliárd eurós, a Michel-javaslat szerint 14,3 milliárd eurós költségvetéssel.

¹⁰³ Teljes nevén: az Európai Unió Bűnüldözési Együttműködési Ügynöksége

¹⁰⁴ A bizottsági javaslat alapján 11%-kal, a finn tárgyalási keretben és Michel elnök javaslatában foglaltak szerint 5%-kal, illetve 4%-kal emelkedne a fejezet kiadási szintje.

7.2.2. A kohéziós politika

A 2021-ben kezdődő költségvetési időszakban alapvető reformra nem kerül sor a kohéziós politika területén, ugyanakkor folytatódik a cél- és eszközrendszerének átalakítása¹⁰⁵. Kiemelendő, hogy tovább zsugorodik a kohéziós költségvetés: a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest reálértéken kb. 10%-kal. Az eszközök kismértékben módosulnak: a korábbiakhoz hasonló célrendszerrel működik tovább az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Kohéziós Alap, az Európai Szociális Alap feladatköre azonban bővül. Európai Szociális Alap Plusz néven ugyanis összevont eszköz jön létre, amely magában foglalja majd többek között az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezést és a leginkább rászoruló személyeket támogató segítségnyújtási alapot¹⁰⁶.

A 2014 és 2020 közötti régiókatóriák fennmaradnak: továbbra is kevésbé fejlett, átmeneti és fejlettebb régiók között tehetünk majd különbséget. Módosul azonban az átmeneti régiókra vonatkozó küszöb, 2021-től azon régiók tartoznának ebbe a kategóriába, amelyekben az egy főre eső fejlettségi szint az uniós átlag 75%-a és 100%-a közé esik (nem pedig 75%-a és 90%-a közé).

Ismét módosul a támogatások elosztásánál alkalmazott ún. berlini képlet, amely – az egyes időszakokra elfogadott módszertan szerint – megadja, hogy a tagállamok mekkora támogatási szintre jogosultak. A képlet 2021 utáni szabályaiból két olyan elemet emelek ki, amely érdemi hatással lesz a tagállami allokációkra és ezen keresztül a nettó egyenlegekre.

Egyrészt figyelemre méltó, hogy miközben a támogatások elosztásánál továbbra is az egy főre eső GDP lesz a legfontosabb mutató, új indikátorok is megjelennek a képletben. Többlettámogatásra lehet szert tenni abban az esetben, ha a régió területén túlzott az üvegházhatású gázkibocsátás, illetve ha nagy számban fogadtak be Unión kívülről érkező menekülteket. A kevésbé fejlett és az átmeneti régiók esetében pedig tovább emelkedik a támogatás szintje, ha alacsonyak az iskolázottsági mutatók, illetve magas a fiatal munkanélküliségi ráta. A várakozások szerint az új indikátorok megjelenése módosítja majd a támogatások tagállamok közötti megoszlását, a migrációs

¹⁰⁵ A kohéziós politika finanszírozásával kapcsolatos legfontosabb javaslatokat a közös rendelkezésekre vonatkozó jogszabály-tervezet tartalmazza, ld.: Európai Bizottság [2018c]

¹⁰⁶ Ezeken felül az egészségügyi program és a szociális innováció programja épül be a megerősített Európai Szociális Alapba.

többlettámogatás ugyanis az északi és nyugati tagállamoknak kedvez majd, míg az iskolázottsági és munkanélküliségi mutató képletbe emelése a déli országok támogatását növeli majd.

Másrészt a támogatások elosztása során ismét kiemelt szerephez jut a támogatási felső határ (az ún. *capping* szabály). A 2021 és 2027 közötti időszakban várhatóan újra sávos rendszer lesz érvényben, ahol a tagállami fejlettség alapján dől el a maximális támogatási szint. A bizottsági javaslat szerint a GDP 2,3%-ának megfelelő támogatási szintben részesülhetnek azok a tagállamok, amelyeknek a bruttó nemzeti jövedelme nem éri el az EU27-ek GNI-ának 60%-át. A GDP 1,85%-a lehet a támogatási szint azokban az országokban, ahol az egy főre eső GNI az EU27-ek átlagának 60%-a és 65%-a között áll, illetve 1,55%-os érték lenne érvényben azon tagállamok esetében, amelyeknek fejlettségi szintje meghaladja az EU27-ek átlagának 65%-át. Ezen értékek alapján a legmagasabb *capping* Romániára, Bulgáriára és Horvátországra vonatkozna, az 1,85%-os GDP-arányos érték pedig Lettországra, az összes többi tagállam esetében az 1,55%-os érték lenne alkalmazandó.

Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy várhatóan a 2021-ben kezdődő időszakban is lesz biztonsági háló a rendszerben, amelynek értelmében egy tagállam kohéziós allokációja sem csökkenhet 24%-nál nagyobb mértékben. Az előzetes számítások szerint ez öt tagállam esetében segítene elkerülni a túlzott forrásvesztést: Észtország, Litvánia, Magyarország, Csehország és Málta esetében.

A fentiek (illetve az itt nem részletezett támogatási szabályok¹⁰⁷) alapján a tagállamok kohéziós politikai allokációja a 21. táblázatban bemutatott módon alakulna.

¹⁰⁷ A bizottsági javaslat alapján megváltozik például a berlini képletben alkalmazott, ún. prosperitási szorzók értéke, valamint két fordított biztonsági háló is lenne a rendszerben. Az első értelmében egy tagállam allokációja sem emelkedhet magasabbra, mint a 2014 és 2020 közötti allokációjának 108%-a (ez Bulgáriát, Romániát és Görögországot érintheti hátrányosan). A másik szabály értelmében azokban a tagállamokban, amelyekben az egy főre eső GNI meghaladja az uniós átlag 120%-át, egyáltalán nem emelkedhet a kohéziós boríték nagysága (ez Belgium, Luxemburg, Dánia, Svédország, Ausztria és Hollandia allokációját korlátozza, ld. 21. táblázat).

21. táblázat: A tagállamok kohéziós allokációjának és támogatásintenzitásának változása a bizottsági javaslat alapján (a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest)

	Tagállami allokáció milliárd euró, 2018-as árak	változás 2014- 2020-hoz képest	Támogatásintenzitás euró/fő	változás 2014- 2020-hoz képest
Görögország	19,2	8%	254	12%
Románia	27,2	8%	196	17%
Bulgária	8,9	8%	178	15%
Olaszország	38,6	6%	91	5%
Spanyolország	34	5%	105	3%
Finnország	1,6	5%	42	2%
Ciprus	0,9	2%	147	-5%
Ausztria	1,3	0	21	-4%
Hollandia	1,4	0	12	-3%
Dánia	0,6	0	14	-3%
Svédország	2,1	0	31	-6%
Belgium	2,4	0	31	-5%
Luxemburg	0,1	0	16	-14%
Franciaország	16	-5%	34	-9%
Horvátország	8,8	-6%	298	0
Portugália	21,2	-7%	292	-5%
Szlovénia	3,1	-9%	213	-11%
Írország	1,1	-13%	33	-17%
Lettország	4,3	-13%	308	0
Németország	15,7	-21%	27	-20%
Szlovákia	11,8	-22%	310	-22%
Lengyelország	64,4	-23%	239	-24%
Málta	0,6	-24%	197	-28%
Csehország	17,8	-24%	242	-25%
Magyarország	17,9	-24%	260	-22%
Észtország	2,9	-24%	317	-22%
Litvánia	5,6	-24%	278	-12%

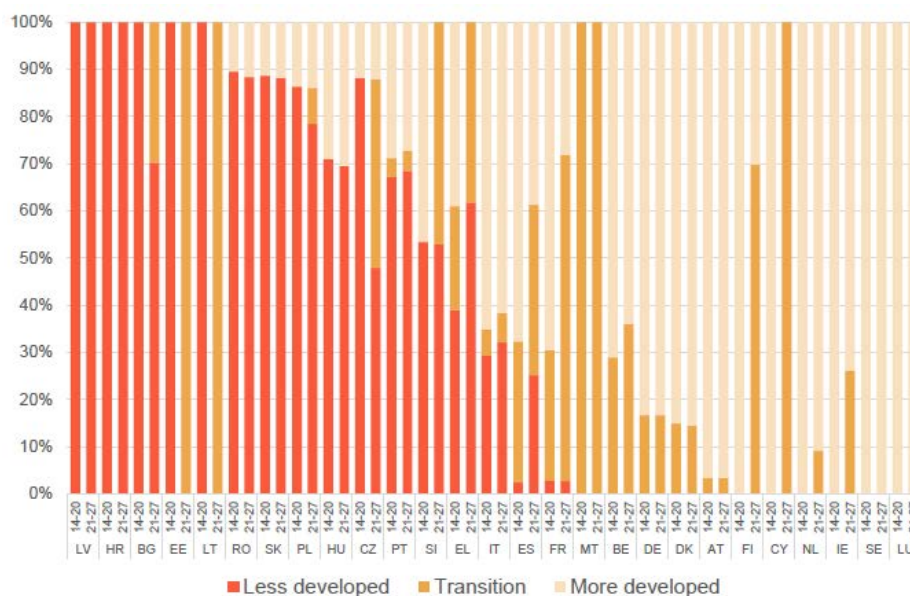
forrás: European Commission [2018c] alapján saját szerkesztés

A 21. táblázatban látható, hogy a bizottsági javaslat alapján Románia és Bulgária mellett a legnagyobb mértékben a déli tagállamok (Görögország, Spanyolország és Olaszország) allokációja növekedne. A déliek nyeresége egyaránt köszönhető annak, hogy várhatóan módosul a támogatások elosztásánál alkalmazott módszertan, valamint annak, hogy a szóban forgó tagállamok esetében több régió¹⁰⁸ tartozik majd a kevésbé fejlettek közé, mint a 2014 és 2020 közötti időszakban. Észtország és Litvánia esetében éppen fordított

¹⁰⁸ Várhatóan összesen tizenhárom régió kerül a kevésbé fejlett kategóriába Spanyolország, Portugália, Görögország és Olaszország területén.

tendencia figyelhető meg: az észt és litván régiók az átmeneti kategóriába tartoznak majd, így sokkal kevesebb forrásra számíthatnak. Ezen változásokról a 25. ábra kínál áttekintést.

25. ábra: Változás a kohéziós politikai státuszban (a 2014 és 2020 közötti időszak összevetése a 2021-ben induló időszakkal)



forrás: Bachtler – Mendez – Wislade [2019] 46. oldal

A 25. ábrán piros színnel láthatóak a kevésbé fejlett régiók, narancssárgával az átmeneti és rózsaszínnel a fejlettebb régiók. Jól látható, hogy Észtország és Litvánia az átmeneti kategóriába tartozik majd, valamint nyomon követhető, hogy a déli tagállamokban hogyan növekszik majd a fejletlenebb kategóriába tartozó régiók részaránya.

A visegrádi tagállamok esetében megfigyelhető forrásvesztés nagymértékben megmagyarázható a támogatási módszertan változásával (elsősorban a *capping* szintjének csökkentésével), valamint azzal, hogy a Kohéziós Alap költségvetése drasztikusan, 46%-kal csökkenne.

A forrásmennyiség alakulásán túl érdemes megvizsgálni a támogatások felhasználási szabályrendszerét is. Elmondható, hogy a bizottsági javaslat alapján a tagállamok a rendelkezésre álló kevesebb forrást szigorúbb felhasználási szabályok mentén költhetik majd el. A Bizottság egyrészt erősíteni kívánja a kohéziós politika és az európai szemeszter közötti kapcsolatot, ezért célirányos iránymutatásokat fogalmazna meg a szükséges reformokra vonatkozóan. A partnerségi megállapodás és az operatív programok

kialakítása során kiemelt szerephez jutna a Bizottság által elkészített országjelentés, amely alapján a Bizottság azonosítaná azon reformokat, amelyekre a tagállamoknak forrást kell allokálniuk. Szigorodna továbbá a makrogazdasági kondicionalitás rendszere, a kifizetések felfüggesztését a Bizottság kezdeményezhetné, az nem a Tanács hatásköre lenne. Másrészt a Bizottság csökkentené az uniós társfinanszírozás mértékét¹⁰⁹, a jelenlegi időszakban működő „n+3” szabály helyett „n+2” rendszert vezetne be, az ÁFA-költség pedig csak azon projektek esetében lenne elszámolható, amelyeknek az összköltsége nem éri el az 5 millió eurót.

Természetesen a kohéziós politikai támogatások elosztásánál alkalmazott módszertan alakulása kiemelt figyelmet kap a többéves keretről folytatott tárgyalások során, nem véletlen, hogy az állam- és kormányfők elé kerülő tárgyalási keret is több oldalon keresztül részletezi a számítási módszertant. Ebből adódóan a fenti bizottsági javaslatok nagyon sokat módosulhatnak az egyezkedések során, ahogy az is elmondható, hogy számos egyedi megoldásra lehet számítani ezen a területen az egyes tagállamok egyetértésének megszerzése érdekében.

Hosszas egyeztetéssorozatot követően a finn elnökség 2019 decemberében arra tett javaslatot, hogy a *capping* rendszere három- helyett négylépcsős¹¹⁰ legyen, ugyanakkor a túlzott forrásvesztés elkerülésére bevezetett biztonsági háló 27%-os forrásvesztést engedett volna meg a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest.

Michel elnök újszerű javaslatot tett a *capping* szintjére: a fejlettségi átlag 55%-a alatti tagállamok esetében a GDP 2,3%-án állna a támogatási plafon, a 68%-os relatív fejlettséget meghaladó tagállamokban pedig 1,5%-on. A két küszöbhatár közé eső tagállamok esetében a 2,3%-os és 1,5%-os szint között lineárisan változna a támogatási felső határ. A biztonsági háló - a bizottsági javaslatnak megfelelően – legfeljebb 24%-os forrásvesztést engedne meg. Ezekről a javaslatokról érdemben nem folytattak vitát a tagállamok a 2020. februári Európai Tanácson, azonban a későbbi alkunak kétségkívül nagyon fontos elemeiről van szó.

¹⁰⁹a kevésbé fejlett régiók esetében 85%-ról 70%-ra, az átmeneti régiókban 60%-ról 55%-ra, a fejlett régiókban 50%-ról 40%-ra.

¹¹⁰A 60%-os relatív fejlettségi szint alatti tagállamok esetében 2,3%-os GDP-arányos szint lenne érvényben, a 60% és 65% közötti relatív fejlettségű tagállamok esetén a GDP 2%-ának megfelelő szint; 65% és 70% között a GDP 1,55%-áig, 70%-ot meghaladó relatív fejlettség esetén a GDP 1,5%-áig emelkedhetne a támogatási szint.

7.2.3. Természeti erőforrások

A bizottsági javaslat alapján a KAP-ra szánt források érdemben csökkennének a 2020-ig tartó hétéves időszakhoz képest, a csökkenés mértéke azonban többféleképpen értelmezhető. Az Európai Parlament kutatói nagyon jó összefoglalót készítettek a témában az AGRI Bizottság számára, ebben ismertetik, hogy rögzített árakat alkalmazva is két bázishoz lehet viszonyítani a bizottsági javaslatban szereplő KAP-költségvetést. Egyrészt az EU27-ek által a hétéves időszak során összesen rendelkezésre álló forrásmennyiséghez, másrészt ahhoz a hipotetikus bázishoz, amelyet úgy állíthatunk elő, hogy a 2020-as év támogatási szintjét megszorozzuk héttel¹¹¹. (European Parliament [2018]) A 22. táblázat azt szemlélteti, hogy a kétféle bázis esetén mekkora forráscsökkenésről beszélhetünk.

22. táblázat: a KAP kiadásainak változása a bizottsági javaslat alapján a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest (kötelezettségvállalások millió euróban, 2018-as árakon)

	EU27-ek 2020-ban*7 „B”	EU27-ek 2014-2020 „C”	EU27-ek 2021-2027 „D”	%-os változás B/D	%-os változás C/D
EMGA¹¹² (I. pillér)	273 743	286 143	254 247	-7%	-11%
EMVA¹¹³ (II. pillér)	93 877	96 712	70 037	-25%	-28%
KAP	367 621	382 855	324 284	-12%	-15%

forrás: European Parliament [2018] alapján saját szerkesztés

A 22. táblázatban jól látható, hogy az agrárkiadások 12-15%-kal csökkennének reálértéken, azonban ez a csökkenés nem egyenlő mértékben oszlana meg a két pillér között, a vidékfejlesztés sokkal nagyobb forrásvesztést szenvedne el. A Bizottság ráadásul érdemben növelné a nemzeti társfinanszírozás mértékét, összességében ez is hozzájárulna ahhoz, hogy uniós szinten csökkenjenek a kiadások.

¹¹¹ Az agrártámogatások esetében ugyanis sokkal inkább éves tervezés jellemző, különösen az I. pillérben.

¹¹² Európai Mezőgazdasági Garanciaalap

¹¹³ Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap

Figyelemreméltó, hogy 2018-ban megjelentetett javaslataiban¹¹⁴ a Bizottság nem csupán az uniós agrárkiadási szintre tett javaslatot, hanem tagállami szintre lebontva is közzétette az allokációk várható szintjét. A Bizottság a vidékfejlesztési pillérben egységesen kb. 15%-kal csökkentené a tagállamok keretét, így alapvetően a 2014 és 2020 közötti forrásmegosztás élne tovább. A közvetlen kifizetések terén azonban átrendeződés várható a tagállamok között abból adódóan, hogy a Bizottság a megelőző időszak reformlépéseit igyekszik tovább vinni.

A legkomolyabb pénzügyi hatás attól várható, hogy valószínűleg folytatódik a közvetlen kifizetések szintjének tagállamok közötti kiegyenlítése. Míg a 2014 és 2020 közötti időszakban ez kismértékű konvergenciát jelentett, amelynek költségeit azon tagállamok viselték, amelyekben az uniós átlag 90%-a feletti támogatási szint volt érvényben, a 2021-ben induló időszak során ennél komolyabb kiegyenlítés mehet végbe. A Bizottság egységesen, 3,9%-kal csökkentené valamennyi tagállam elméleti első pillérbeli keretét, majd az így felszabadult összegből javítana az alacsony támogatási szintű tagállamok helyzetén. Azokban a tagállamokban, amelyekben a közvetlen kifizetések szintje elmarad az uniós átlag 90%-ától, a támogatási szint és a 90%-os határ közötti különbség felével emelkedne a közvetlen kifizetések szintje.

A folyamat legnagyobb nyertesei várhatóan a balti országok lesznek, ezekben a tagállamokban 6% feletti mértékben emelkedhet a közvetlen kifizetési szint. Görögország és (kisebb mértékben) Portugália számára is pozitív lehet a folyamat pénzügyi eredménye, míg néhány további tagállam (például Bulgária és Románia) nagyságrendileg akkora kiegyenlítésben részesülne, amekkorát az elvonás képvisel. A tagállamok többsége (köztük Magyarország) nettó finanszírozója lenne a konvergenciának.

A 23. táblázat arról kínál összehasonlítást, hogy várhatóan hogyan változik majd a tagállamok allokációja a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest a KAP két pillérében.

¹¹⁴ A Bizottság 2018. június 1-jén tette köze az agrárpolitikai javaslatcsomagját, amely három jogszabály-javaslatból épült fel; a többéves keret szempontjából leginkább releváns elemeket a támogatási szabályok megállapítására vonatkozó rendelettervezet tartalmazza, ld.: Európai Bizottság [2018d]

23. táblázat: A tagállami allokációk várható változása a KAP két pillérében

Tagállam	Változás a közvetlen kifizetések szintjében	Változás a vidékfejlesztési források szintjében	Változás a tagállami KAP- allokációban
Málta	-3,9%	-15,3%	-12,5%
Szlovénia	-3,9%	-15,3%	-9,3%
Ausztria	-3,9%	-15,3%	-9%
Finnország	-2,6%	-15,3%	-7,6%
Luxemburg	-3,9%	-15,3%	-7,3%
Olaszország	-3,9%	-15,3%	-7,2%
Ciprus	-3,9%	-15,3%	-7,1%
Magyarország	-3,9%	-15,3%	-7,1%
Csehország	-3,9%	-15,3%	-6,8%
Svédország	-3,8%	-15,3%	-6,8%
Portugália	1,7%	-15,3%	-6,7%
Írország	-3,9%	-15,3%	-6,2%
Németország	-3,9%	-15,3%	-6%
Franciaország	-3,9%	-15,3%	-5,7%
Szlovákia	0,8%	-15,3%	-5,7%
Belgium	-3,9%	-15,3%	-5,4%
Lengyelország	0	-15,3%	-5,2%
Hollandia	-3,9%	-15,3%	-5,1%
Dánia	-3,9%	-15,3%	-4,9%
Spanyolország	-2,1%	-15,3%	-4,7%
Románia	1,6%	-15,3%	-4,7%
Bulgária	0,5%	-15,3%	-4,1%
Észtország	7,4%	-15,3%	-1,2%
Litvánia	6,5%	-15,3%	-0,2%
Görögország	4,6%	-15,3%	0,1%
Lettország	7,1%	-15,3%	0,1%
Horvátország	22,1%	-15,3%	2,4%
EU27	-1,9%	-15,3%	-5,3%

forrás: Matthews [2019] alapján saját szerkesztés

A 23. táblázat alapján szembeötlő, hogy míg a vidékfejlesztési források csökkentése azonos mértékben történik, az első pillérben nagyon eltérően alakul a tagállamok várható agrárallokációja. Az is látható, hogy annak ellenére, hogy a balti tagállamok lehetnek a közvetlen kifizetések kiegyenlítésének legnagyobb nyertesei, a teljes KAP-allokációjuk mégis csökkenni fog a javaslatok alapján. Ennek oka, hogy ezen tagállamokban magas, legalább 30%-os részarányt képviselnek a vidékfejlesztési támogatások a teljes KAP-borítékban. Alan Matthews, a témával foglalkozó kutató vélelmezi, hogy ez nem véletlenül alakul így. Meglátása szerint a Bizottságnak burkolt célja volt, hogy azon újabb tagállamok (a balti országok) esetében, amelyek csatlakozásukkor azt az ígéretet

kapták, hogy a viszonylag alacsony közvetlen kifizetések mellé magasabb vidékfejlesztési támogatást kapnak, az első pillérbeli pozíciójavulás egyidejűleg azt is jelentse, hogy véget ér számukra a kedvezményes elbánás a vidékfejlesztés területén.

Összefoglalóan tehát azt mondhatjuk, hogy a KAP költségvetése és a többéves kereten belüli részaránya várhatóan érdemben csökkenni fog, és ez valamennyi, az agrártámogatásokban kiemelten érdekelt tagállam allokációján megmutatkozik majd. A finn elnökségi tárgyalási keret alapján kismértékben emelkedett volna az agrárkiadások részaránya a bizottsági javaslathoz képest, és a vidékfejlesztés 10 milliárd euróval magasabb összegből gazdálkodhatott volna. Michel elnök javaslata azonban a szóban forgó 10 milliárd eurós többletforrásból csak 2,5 milliárd eurós növekményt tartana meg a vidékfejlesztési pillérben, illetve másik 2,5 milliárd eurót átcsoportosítana az első pillérbe.

7.2.4. Az önálló eurózóna-költségvetés kérdése

A 2021-ben kezdődő időszak egyik figyelemreméltó költségvetési újítása az lehet, hogy létrejön egy olyan eszköz, amely az eurózónabeli tagállamok állami beruházásait és reformjait támogatja majd, így mindenképpen vizsgálatot érdemel ez a kérdés.

Az arra vonatkozó javaslatok, hogy az eurózóna tagjai önálló fiskális eszközzel egészítsék ki a monetáris politikában már teljesen egységes eszköztárukat, komoly múltra tekintenek vissza. A közelmúltban a gazdasági válság és az annak nyomán átalakuló uniós válságkezelési eszköztár irányította rá a figyelmet arra, hogy szükség lenne egy olyan eszközre, amely komoly gazdasági visszaesés idején segítené az euróövezet tagállamait a stabilizációban. Rubio ekkor rendkívül jó áttekintést készített arról, hogy elméleti szempontból milyen eurózóna-költségvetés lehet indokolt. Meglátása szerint három különböző cél teljesülését várhatjuk el egy eurózóna-költségvetés felállításáról, és a három cél három különböző típusú eszköz megalkotását feltételezi. Elsőként, abban az esetben, ha a makrogazdasági stabilizáció az elsődleges szempont, olyan eszközt kell kialakítani, amely az eurózóna tagjai számára az átlagnál nagyobb gazdasági visszaesések idején biztosítási jelleggel igénybe vehető. Megvalósítását tekintve fontos szempont, hogy gazdasági fellendülés idején az eurózóna-tagok befizetnek ebbe az alapba, majd visszaesés idején, objektív jogosultsági

kritériumok teljesítése esetén jogosulttá válnak a forrásaira a gazdasági visszaesést elszenvedő tagállamok. Annak érdekében, hogy egy ilyen eszköz elég nagy legyen ahhoz, hogy valóban stabilizáló funkciót töltsön be, a tagállamoknak a nemzeti költségvetésükből kellene hozzájárulást teljesíteni az alapba és ennek megfelelően a nemzeti parlamenteknek kellene felügyelniük a működését, nem pedig az Európai Parlamentnek.

Másodsorban, azt is elvárhatjuk egy eurózóna-költségvetéstől, hogy támogassa a strukturális reformokat az eurózóna tagállamaiban. Ebben az esetben a tagállamoknak egyfajta szerződést kellene kötniük a Bizottsággal arról, hogy milyen reformok végrehajtásához kérnek pénzügyi támogatást. Annak érdekében, hogy a Bizottság objektíven tudjon döntést hozni a támogatandó tagállamok és reformok köréről, egy ilyen típusú költségvetést nemzeti hozzájárulások helyett saját források révén kellene finanszírozni. Ezáltal megakadályozható lenne, hogy olyan ellentét alakuljon ki a legnagyobb befizetők és a potenciális kedvezményezettek között, mint az uniós költségvetés tervezésekor. Rubio szerint ugyanakkor egy ilyen, reformtámogató típusú eurózóna-költségvetés azzal a veszéllyel járhat, hogy egy párhuzamos kohéziós politika alakul ki.

Harmadrészt, abban az esetben, ha az eurózóna-költségvetésnek azt az alapvető feladatot adjuk, hogy védőhálóként működjön pénzügyi válságok esetén, szintén teljesen más konstrukcióra van szükség. Ebben az esetben elkerülhetetlen, hogy valamely testületet komoly döntési jogkörrel ruházzunk fel azt illetően, hogy mely bankokat szükséges kimenteni és melyeket nem. Egy ilyen megoldáshoz ezért szintén az szükséges, hogy saját forrásokkal rendelkezzen az eszköz és kellőképpen nagy legyen a pénzügyi szféra méretéhez viszonyítva. Becslések szerint az eurózóna GDP-jének 4-5%-ának megfelelő mértékű alap lenne szükséges. Rubio azonban úgy véli, irreális elvárás, hogy a tagállamok létrehoznak egy ilyen méretű alapot, és csak komoly pénzügyi válság esetén nyúlnak hozzá. (Rubio [2012])

Az áttekintésből látható, hogy a kutatói szférában komoly gondolkodás zajlik az eurózóna-költségvetés bevezetésének módjáról. Politikai szinten ugyanakkor egyfajta „egy helyben topogás” volt megfigyelhető ezen a területen, amely a témával kapcsolatos alapvető francia-német ellenállásra vezethető vissza. Míg a francia döntéshozók erőteljesen szorgalmazták egy eurózóna-költségvetés kialakítását, addig Németország

hagyományosan ellenezte azt. 2018 júniusában azonban Angela Merkel német kancellár és Emmanuel Macron francia elnök Mesebergben közös nyilatkozatot¹¹⁵ tett közzé, amelyben javasolták, hogy 2021-től kezdje meg működését egy eurózóna-költségvetés. Ez alapján vette kezdetét az előkészítő folyamat, amelynek első lépéseként 2019 júniusában az euróövezet tagjai, majd az uniós állam- és kormányfők megállapodtak abban, hogy az uniós költségvetésen belül kialakításra kerül egy ilyen eszköz. Rögzítették, hogy kizárólag az eurózóna és az ERM II. árfolyam-mechanizmusban részt vevő tagállamok számára lesz elérhető és olyan szerkezeti reformokra vagy beruházásokra lehet majd igénybe venni, amelyek összhangban állnak az országspecifikus ajánlásokkal, illetve az euróövezeti intézmények által elfogadott iránymutatásokkal. Az eszköz működésének további részletei ekkor még nem körvonalazódtak, csupán annyi vált ismertté, hogy az alap kapcsolódni fog a közös költségvetésben kialakításra kerülő új eszközökhöz.

Az Európai Bizottság 2018 májusában megjelent javaslata alapján két új pénzügyi eszköz kezdte volna meg működését 2021-től. A költségvetés 2. fejezetében az ún. *Reformtámogató program*, amelynek költségvetése (a hét évre 22,2 milliárd euró) három eszköz között oszlott volna meg. A legkomolyabb részt (19,5 milliárd eurót) a reformok végrehajtását elősegítő eszköz képviselte volna, amely a strukturális reformok végrehajtásához nyújtott volna támogatást a tagállamoknak. Létrejött volna továbbá egy konvergenciatámogató eszköz is azon tagállamok számára, amelyek a hétéves időszak során tervezik átvenni az euró használatát, valamint egy technikai támogatási eszköz. A Reformtámogató program mellett új eszközként jelent volna meg az ún. *Beruházásstabilizáló funkció*, amely aszimmetrikus gazdasági sokkok esetén hitelt nyújtott volna az eurózóna tagjainak, hogy azok fenntarthassák az állami beruházásaik szintjét. Fontos különbség a fenti eszközökhöz képest, hogy ez a többéves kereten felüli tételként, egyfajta rugalmassági eszközként működött volna, a nagyságrendileg 26,6 milliárd eurós keretösszegét a Bizottság kötvénykibocsátás révén biztosította volna. (Európai Bizottság [2018b])

2019 második felében intenzív egyeztetéssorozat zajlott a tagállamok között, amelynek eredményeként a finn soros elnökség végére a tagállamok komoly előrehaladást értek el a jogszabály-tervezet tárgyalásában. A Bizottság által javasolt Reformtámogató program

¹¹⁵ A nyilatkozat elérhető a francia elnöki palota honlapján.

várhatóan átalakul: az euróövezeti tagállamok számára a *Költségvetési Eszköz a Konvergenciáért és Versenyképességért (Budgetary Instrument for Convergence and Competitiveness, BICC)*, míg az eurózónán kívüli tagállamoknak a *Konvergencia- és Reformtámogató Eszköz (Convergence and Reform Instrument)* eszköz lesz elérhető. Létrejön továbbá a Bizottság által javasolt technikai támogatási eszköz is. Ugyanakkor az a stabilizációs eszköz, amely az eredeti bizottsági javaslatban a többéves kereten felüli tételként szerepelt, várhatóan nem valósul meg, erről ugyanis érdemben nem folytattak tárgyalást a tagállamok.

A rendszer tehát több elemből épül majd fel, ezek közül a BICC feleltethető meg leginkább a sokat hivatkozott eurózána-költségvetésnek. Ezen eszköz működésének alapvető szabályait már kialakították a tagállamok, így – jóllehet a jogszabály elfogadására várhatóan csak 2020 második felében kerül majd sor – konkrét rendelkezések is ismertté váltak. Az alap forrásai a közös költségvetésből származnak majd¹¹⁶, ugyanakkor a bizottsági javaslathoz képest várhatóan sokkal alacsonyabb keretből gazdálkodhat, a hétéves időszak során nagyságrendileg 13 milliárd euróból. A támogatások elosztásához az első lépést az jelenti majd, hogy az eurócsúcson elfogadott euróövezeti ajánlásokkal összhangban a tagállamok meghatározzák a beruházási és reformcéljaikat. Ezeket formálisan a Bizottság hagyja majd jóvá, és ez teremti majd meg a lehetőséget a BICC forrásainak felhasználására.

Az eurózónán kívüli tagállamok számára a *Konvergencia- és Reformtámogató Eszköz* lesz elérhető, amely várhatóan 5,5 milliárd eurós költségvetéssel rendelkezik majd. Alapvető különbség a BICC szabályaihoz képest, hogy ezen eszköz forrásait csak tagállami reformokhoz lehet majd igénybe venni, beruházásokhoz nem.

Összességében tehát elmondható, hogy 2021-ben várhatóan megkezdí majd működését egy eurózána-költségvetés (és azt kiegészítendő egy, az euróövezeten kívüli tagállamok számára elérhető eszköz is). A jogszabály végleges szövegét nem ismerve is kijelenthető azonban, hogy a kialakulófélben lévő rendszer több tekintetben elmarad majd a várakozásoktól, különösen azoktól a francia javaslatoktól, amelyek érdemi eurózána-költségvetést és szorosabb fiskális együttműködést szorgalmaztak. Elsőként figyelemreméltó, hogy nem egy letisztult előkészítő folyamatról van szó, amelynek során

¹¹⁶Elképzelhető ugyanakkor, hogy az eurózána tagjai külön kormányközi megállapodás révén további forrásokat biztosítanak majd az alap működéséhez.

az elméleti megfontolások mentén kialakítanak egy önálló eurózóna-költségvetést, sokkal inkább arról, hogy a Bizottság másfél évvel korábban kiadott javaslatát igyekeznek hozzáigazítani a politikai elvárásokhoz.

Másodsorban szembeötlő, hogy a BICC eszköz rendkívül szerény, várhatóan 13 milliárd euró körüli költségvetésből gazdálkodhat majd hét év alatt¹¹⁷, amely figyelembe véve az eurózóna tagjainak gazdasági méretét, valóban jelképes összegnek tekinthető. Harmadrészt fontos szempont, hogy az eszköz forrásait reformlépésekre és beruházási célra lehet igénybe venni, gazdasági stabilizációhoz nem, holott éppen a gazdasági válságok esetén elérhető források megteremtése jelentené az érdemi előrelépést a Gazdasági és Monetáris Unió megszilárdításában. Érdemes lesz tehát figyelemmel kísérni, hogy a 2021-ben kezdődő, majd az azt követő időszak során hogyan változik az eurózóna tagjainak hozzáállása, a most kialakuló, jelképes eurózóna-költségvetés átalakul-e később egy valódi válságkezelő eszközzé az euróövezet számára.

7.2.5. Klímapolitika

Elmondható, hogy klímapolitikai célokra a közös költségvetésből mindeztidáig meglepően kevés forrás jutott. Alapvetően a LIFE programból volt lehetőség klímavédelmi intézkedések finanszírozására, valamint 2014-től kezdve egyre több uniós program esetén kellett érvényesíteni a környezet- és klímavédelmi szempontokat¹¹⁸ (ez az ún. *mainstreaming*). A 2021-ben induló időszak során várhatóan bővül majd ennek a területnek a finanszírozása, mégpedig egy teljesen új pénzügyi konstrukciónak köszönhetően, ezért indokoltnak látom, hogy bemutassam a várható reformlépéseket.

Az a tény, hogy uniós szinten alig állt rendelkezésre forrás a klímapolitikai célkitűzésekre, kétségkívül arra vezethető vissza, hogy nincs egységes, uniós szintű klímapolitika, amelynek jogszabályi céljaihoz forrást rendelne a költségvetés (ahogy teszi ezt a többi politikaterület esetében). Az elmúlt évtizedben ugyanakkor felerősödtek a környezetvédelmi és klímapolitikai törekvések a legtöbb uniós tagállamban, így uniós szinten is egyre több célkitűzés fogalmazódott meg. Ezzel összhangban fogadták el a

¹¹⁷ A 13 milliárd eurós eszköz a finn elnökség javaslata volt (amelyet Michel elnök megtartott), a tárgyalások későbbi szakaszában természetesen módosulhat az összeg.

¹¹⁸ 2014 és 2020 között biztosítani kellett, hogy legalább az uniós finanszírozású projektek 20%-a hozzájáruljon a klímavédelemhez. 2021-től ez az arány várhatóan 25%-ra emelkedik majd.

tagállami vezetők a 2020-ig teljesítendő, ún. 20%-os szabályokat¹¹⁹ és rögzítették 2014 októberében a 2030-ig terjedő klímapolitikai vállalásokat¹²⁰.

2019-ben újabb lendületet kaptak a klímapolitikai törekvések, két okból adódóan. Egyrészt az Európai Bizottság új elnöke, Ursula von der Leyen egyértelműen prioritásként tekint erre a területre. Megválasztását követő egyik első intézkedéseként javasolta elfogadni az Európai Zöld Megállapodás programcsomagot¹²¹ (*European Green Deal*), amely új szemléletű növekedési tervként biztosítaná, hogy az Európai Unió 2050-re klímasemleges gazdasággá váljon.

Másrészt – szintén 2019 utolsó heteiben – az Európai Parlament megszavazta a klímavészhelyzet kihirdetését¹²².

Fontos előrelépés volt továbbá, hogy a 2019. decemberi Európai Tanácson egy szavazat híján létrejött a megállapodás arról, hogy az Unió 2050-re karbonsemlegességet valósít meg¹²³. Mindezeket követően az Európai Bizottság 2020 januárjában tett konkrét javaslatot a klímapolitikai intézkedések pénzügyi támogatására.

A Bizottság javaslatai¹²⁴ alapján 2030-ig közel 1000 milliárd euró értékben kerülne sor zöldberuházásokra ahhoz, hogy 2050-re teljesüljön a klímasemlegesség célkitűzése. A rendkívül összetett rendszer központi eleme az ún. méltányos átállási mechanizmus (*Just Transition Mechanism*), amellyel az intézmények célja, hogy azokat az európai régiókat segítse a klímapolitikai célok teljesítésében, amelyekben ez a legnagyobb befektetést igényli.

¹¹⁹ Az állam- és kormányfők 2007-ben fogadták el, majd a 2010-ben rögzített EU2020 stratégia fontos elemévé vált, hogy az Európai Unió

- i) 20%-kal csökkenti az üvegházhatású gázok kibocsátását (az 1990-es szinthez képest)
- ii) 20%-kal javítja az energiahatékonyságot
- iii) legalább 20%-ra emeli a megújuló energiaforrások részarányát.

¹²⁰ A 2030-ig terjedő vállalások az üvegházhatású gázkibocsátás 40%-os csökkentését, az energiahatékonyság 32,5%-os javítását és a megújuló energiaforrások részarányának 32%-ra történő emelését tartalmazzák.

¹²¹ Európai Bizottság [2019]

¹²² Az elfogadott jelentés szintén célul tűzi ki 2050-re a klímasemleges gazdaság megteremtését, valamint felhívja a figyelmet annak fontosságára, hogy csak olyan bizottsági javaslatok szülessenek, amelyek biztosítják, hogy a hőmérsékletemelkedés nem haladja meg a 1,5 Celsius fokot.

¹²³ Az erősen szénfüggő energiapolitikai modellel rendelkező Lengyelország nem tudta magát elkötelezni a vállalás mellett, azonban az Európai Tanács rögzítette, hogy a lengyel hozzájárulás megszerzése érdekében a 2020. júniusi állam- és kormányfői találkozón ismét megvitatják ezt a dossziét.

¹²⁴ Európai Bizottság [2020]

A mechanizmus nagyságrendileg 100 milliárd euró forrást biztosítana az alábbi három pillér révén:

- i) az ún. méltányos átállási alapból,
- ii) az InvestEU programon belül elkülönített méltányos átállási rendszerből, valamint
- iii) egy beruházási keretből, amelyet az Európai Beruházási Bank hitelei nyújtanának az uniós költségvetés garanciavállalásával.

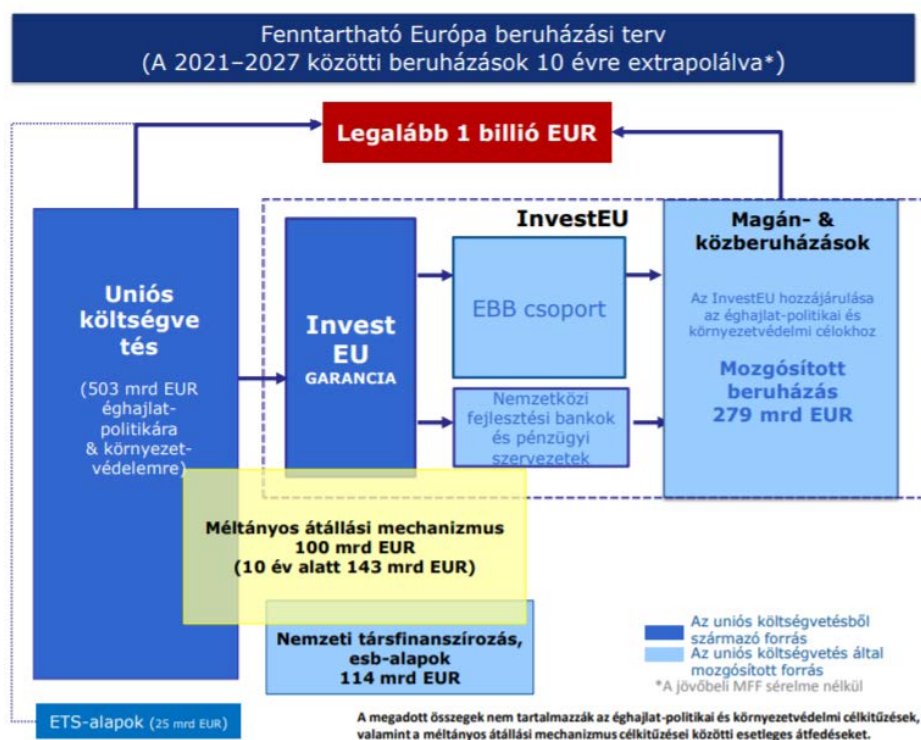
A méltányos átállási alap a költségvetés Természeti erőforrások fejezetében kapna helyet, 7,5 milliárd eurós kerettel. Ezt az összeget elosztanák a tagállamok között úgy, hogy a tagállamoknak legalább az alapból rájuk eső rész másfélszeresével, legfeljebb annak háromszorosával ki kellene egészíteniük a támogatást a strukturális alapokból. A várakozások szerint így nagyságrendileg 30-50 milliárd eurónak megfelelő beruházásra kerülhet sor. Ez a pénzügyi konstrukció tehát egyrészt a többéves keret főösszegének megemelését feltételezi, hiszen a 7,5 milliárd euró nem szerepelt a 2018-ban megjelent bizottsági javaslatban, továbbá a tagállamoknak kohéziós forrásokat kellene átszarnáznuk erre a célra, és társfinanszírozást biztosítani hozzá.

A méltányos átállási alap forrásaiból a régiók többek között támogathatják a munkaerő átképzését, vagy ipari létesítményeket a tiszta energiaforrásokra történő átállásban. A rendszer második pillérében a cél, hogy az InvestEU programból elkülönített, és az Európai Beruházási Bank hiteleivel kiegészített támogatási keret nagyságrendileg 45 milliárd euró magánforrást vonzzon a fenntartható energiára történő átálláshoz. Végezetül, a harmadik pillérben olyan közberuházásokhoz biztosítanának hiteleket, amelyek révén többek között épületfelújításokhoz és a fűtési rendszerek modernizációjához kapnának támogatást az önkormányzatok. Ez a pillér a tervek szerint további 25-30 milliárd euró forrást mobilizálna. Mindezek révén a többéves pénzügyi kerethez kapcsolódóan előállhat a 100 milliárd eurós forrásmennyiség.

A 2030-ig előírányzott, összesen 1000 milliárd eurót magában foglaló zöldberuházás-csomag a 26. ábrán látható további finanszírozási elemekből épülhet fel. Számottevő, nagyságrendileg 500 milliárd eurós forrást képviselhet az uniós költségvetés annak az előírásnak köszönhetően, hogy 2021-től legalább a kiadási programok 25%-át a klímapolitikai célokkal összhangban kell megvalósítani.

A 26. ábrán nyomon követhető továbbá, hogy a költségvetési források hogyan ösztönöznék magánforrások bevonását.

26. ábra: A Fenntartható Európa beruházási tervhez tartozó, a következő évtizedben legalább 1 billió EUR-t kitevő finanszírozási elemek



forrás: Európai Bizottság [2020] 5. oldal

A rendszer központi elemének a méltányos átállási mechanizmus tekinthető abból a szempontból, hogy ebben jelenne meg az a 7,5 milliárd eurónak megfelelő többletforrás, amelyet valóban tagállamokhoz rendelnek majd az alapján, hogy mely térségekben lesz a legnagyobb szükség pótlólagos beruházásokra. Ez a finanszírozási elem politikai értelemben kétségtelenül nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a 2050-re tervezett célkitűzésekhez megnyerjék Lengyelország támogatását is. A Bizottság többször hangsúlyozta, hogy egy tagállamot sem hagynak magára az átállás költségeinek viselésében, ezáltal egyértelműen megjelenik a szolidaritási elem.

Érdekes ezzel kapcsolatban felidézni az *Institute for European Environmental Policy* kutatóintézet 2012-ben készített összefoglaló tanulmányát, amely azt vizsgálta, hogy az uniós klímapolitikai kiadások esetén hogyan biztosítható a legmagasabb európai hozzáadott érték. (Medarova-Bergstrom – Volkery – Baldock [2012]) A tanulmány szerzői is kiemelték, hogy a tagállamok közötti tehermegosztás nagyon fontos elem

ebben a tekintetben: azon tagállamok számára, amelyektől komoly anyagi áldozatot követel az uniós klímapolitikai célok teljesítése, pénzügyi kompenzációt kell nyújtani, mégpedig nem a költséghatékonyság elve mentén, hanem a szolidaritást szem előtt tartva.

Tekintettel arra, hogy a klímapolitikai intézkedések finanszírozására tett bizottsági javaslat csak 2020 januárjában, közel két évvel a Bizottság többéves keretre tett javaslatát követően jelent meg, arról érdemben nem folytattak tárgyalást a tagállamok a 2020. februári Európai Tanácsot megelőzően. Michel elnök ugyanakkor teljes mértékben beépítette a bizottsági javaslatokat a tárgyalási keretbe, és azok várhatóan a legmagasabb politikai szinten is fontos témának bizonyulnak majd. Nem kis részben azért, mert a méltányos átállási alapból számottevő forrásra számíthatnak olyan, elmaradottabb tagállamok is, amelyek a kohéziós politikai javaslatok alapján pozícióromlást szenvednének el a többéves keretben a 2014 és 2020 közötti időszakhoz képest. Az előzetes becslések szerint a legmagasabb támogatási szintre (2 milliárd euró körüli összegre) Lengyelország lenne jogosult, de Románia, Csehország és Bulgária is komoly összegekhez jutna hozzá. Esetükben a klímapolitikai intézkedések javíthatják a 2020 utáni többéves keretről formálódó összképet és nagymértékben megkönnyíthetik egy kompromisszumos csomag jóváhagyását.

7.2.6. Jogállamisági mechanizmus

A Bizottság – a 2021-ben induló költségvetési javaslatcsomaggal egy időben – javaslatot¹²⁵ tett közzé arra vonatkozóan, hogy az intézmények vezessenek be egy új, ún. jogállamisági mechanizmust, amelynek révén ellenőrizhető, hogy a tagállamokban megfelelően működnek a jogállamiság intézményei. Amennyiben elfogadásra kerül, ez mindenképpen figyelemreméltó eleme lesz a 2021 utáni időszaknak, és abból adódóan, hogy a tagállamok uniós forrásainak felfüggesztéséhez vezethet az eljárás, érdemes röviden megvizsgálni, hogy milyen mechanizmus körvonalazódik.

A javaslat értelmében a Bizottság megvizsgálhatná, hogy a jogállamiság elvei megfelelően érvényre jutnak-e a tagállamokban. Amennyiben a jogállamisággal

¹²⁵ Európai Bizottság [2018e]

kapcsolatos, „*általánossá vált hiányosságot*” tár fel (például úgy látja, hogy veszélybe került az igazságszolgáltatás függetlensége vagy nincs megfelelő szankcionálás jogellenes döntések meghozatala esetén), akkor javaslatot nyújthat be a Tanácshoz a szóban forgó tagállam szankcionálására. A Bizottság javaslatát a Tanács csak minősített többséggel módosíthatná vagy utasíthatná el¹²⁶. Ha az intézmények azt állapítják meg, hogy fennállnak a jogállamisággal kapcsolatos hiányosságok, a szóban forgó tagállamban

- i) felfüggeszthetik a kifizetéseket és kötelezettségvállalásokat
- ii) csökkenthetik a meglévő kötelezettségvállalások szerinti finanszírozást
- iii) megtilthatják, hogy új kötelezettségvállalásokat kössön a kedvezményezettekkel.

A Bizottság szóban forgó javaslata nagymértékben megosztja a tagállamokat. Miközben a legtöbb nettó befizető tagállam (Németország, Hollandia, Franciaország, Dánia, Finnország, Svédország) támogatja a javaslat elfogadását, több nettó kedvezményezett tagállam (például Olaszország, Lengyelország, Magyarország, Bulgária és Csehország) elutasítja azt.

A javaslatot ellenző tagállamok legtöbbször azt emelik ki, hogy nincs szükség egy ilyen típusú mechanizmusra, mert az EUSz. 7. cikke alapján már van lehetőség a jogállamiság vizsgálatára, valamint kifogásolják a javasolt döntéshozatali módot (fordított minősített többség). Figyelemreméltó, hogy a Tanács Jogi Szolgálat 2018 októberében megvizsgálta a bizottsági javaslatot, és az erről készített véleményében kifejtette, hogy meglátása szerint egy, az EUSz. 7. cikkén alapuló eljárással párhuzamos mechanizmus jönne létre, mert nem egyértelmű, hogy miben különbözne a 7. cikk alapján folytatott eljárásoktól. A vélemény kitért arra is, hogy pontosan meg kell állapítani, hogy mely tagállami gyakorlatok fennállása esetén lehet alapvető hiányosságról beszélni (a bizottsági javaslat csak egy indikatív listát fogalmazott meg erre vonatkozóan), valamint csak olyan hiányosság esetén kerülhet sor szankcióra, amikor megállapítható, hogy az kihatással van az Unió pénzügyi érdekeire.

A jogállamiságra vonatkozó új mechanizmus kialakításról több kutató is kifejtette a véleményét. Becker kiemeli, hogy nem csupán azért kérdéses a Bizottság javaslata, mert az új eljárás átfedésben lenne a 7. cikk alapján folytatott vizsgálatokkal, hanem mert túl

¹²⁶ Ez az ún. fordított minősített többségi döntéshozatal, amely szigorúbb eljárásrendet jelent a hagyományos minősített többségi szavazáshoz képest.

nagy hatáskört adna a Bizottság kezébe. Eddig az Európai Unió Bírósága állapította meg, hogy fennáll-e jogrendszerbeli hiányosság a tagállamokban. A szerző szerint egyértelmű, hogy politikailag motivált javaslatról van szó, amelynek célja, hogy az intézmények rendelkezzenek egy könnyen, gyorsan igénybe vehető mechanizmussal arra az esetre, ha valamely tagállamot szankcionálni kívánnak. (Becker [2019])

Más kutatók ugyanakkor a fentieknél is szigorúbb mechanizmust vezetnének be a jogállamiság ellenőrzésére. Claeys és Darvas például megfontolandónak tartja, hogy a gazdasági kormányzás erősítése során bevezetett makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás mintájára évente vizsgálják meg az intézmények a jogállamiság helyzetét a tagállamokban. Meglátásuk szerint egy ilyen megoldás azzal az előnnyel járna, hogy biztosítaná a tagállamok közötti egyenlő elbánást, ugyanis nem csak abban az esetben folytatnák le az eljárást, ha valamely tagállammal kapcsolatban politikai problémák merülnek fel. (Claeys - Darvas [2018])

Érdemes kiemelni, hogy Michel elnök 2020 februárjában megjelent javaslata kevésbé szigorú megoldást javasolt a jogállamiság vizsgálatára. E szerint egy általános kondicionalitási rendszer kerülne bevezetésre, amely a jó kormányzással összefüggésben vizsgálná, hogy a tagállamok tiszteletben tartják-e a jogállamisági elveket. Amennyiben hiányosságokat tár fel, a Bizottság megfelelő és arányos intézkedésekre tenne javaslatot, amelyet a Tanácsnak minősített többséggel (nem pedig fordított minősített többséggel) kellene jóváhagynia. A legtöbb nettó befizető tagállam számára ez a „felpuhított” javaslat elfogadhatatlan volt.

Politikai érzékenységből adódóan a jogállamiság kérdése mindenképpen kiemelt figyelemben részesül majd a tárgyalások során.

7.2.7. A költségvetés bevételi oldala

A Bizottság 2018-ban megjelent javaslatcsomagjában - csakúgy, mint a megelőző pénzügyi keretek esetén - ismét javaslatot tett a bevételi oldal átalakítására. Az Egyesült Királyság kilépésében ugyanis kettős lehetőséget lát a Bizottság: nemcsak abban az értelemben van hatással a bevételi oldalra, hogy kiesnek a brit befizetések, hanem a *rebate* megszűnése révén a korrekciós mechanizmusok egy része is okafogyottá válik. A finanszírozási szerkezet átalakítása érdekében három új forrás bevezetését javasolja:

- i) az üvegházhatású gázok kibocsátáskereskedelméből keletkező bevétel 20%-a
- ii) a közös összevont társaságiadó-alapra épülő forrás, valamint
- iii) a műanyag csomagolási hulladék mennyisége alapján számolt bevétel

jelenne meg új saját forrásként. A Bizottság számításai szerint ezek az új források nagyságrendileg a teljes bevételi oldal 12%-át képviselnék. (Európai Bizottság [2018b])

Az új saját források bevezetése mellett a Bizottság javasolta, hogy a hagyományos saját források esetén érvényesülő beszédési költség (a tagállamoknál maradó rész) csökkenjen 10%-ra, valamint hogy a jelenlegi bonyolult ÁFA-alapú forrás helyébe egy átláthatóbb hozzáadottértékadó-alapú forrás kerüljön bevezetésre. Mindezen változtatások révén csökkenthető lenne a GNI-alapú forrás részaránya a bevételekben, így a sajátforrás-rendszer nagyobb mértékben támaszkodna valódi saját forrásokra.

A tagállami visszatérítések rendszere szükségszerűen átalakul abból adódóan, hogy kiesik a rendszerből a brit *rebate*, valamint azok a tagállami kedvezmények, amelyek révén egyes nettó befizetők a brit visszatérítést kisebb mértékben finanszírozták. A Bizottság javasolja, hogy valamennyi tagállami korrekciós mechanizmus kerüljön kivezetésre oly módon, hogy a túlzott befizetéseket teljesítő tagállamok egyösszegű, átalány típusú visszatérítésben részesülnek 2021-től, azonban ennek mértéke fokozatosan csökken az időszak során.

Természetesen elmondható, hogy nem ez az első eset¹²⁷, hogy a Bizottság alapvető változtatásokat javasol a saját források rendszerének működésében, azonban – az egyhangú döntéshozatalból adódóan – ezek rendre elbuknak a tagállamok ellenállásán. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy 2020 januárjában tizennyolc tagállam¹²⁸ fogalmazott meg közös dokumentumot, amelyben kifejtették, hogy valamennyi korrekciós mechanizmust meg kell szüntetni 2021-től. Rámutattak, hogy az a két elv, amelynek mentén a fontainebleau-i egyezmény legitimnek tekintette a tagállami visszatérítéseket (aránytalan kiadási szerkezet, illetve valamely tagállam esetében túlzott befizetések a prosperitási szintjéhez képest) már egyik olyan nettó befizető tagállam esetén sem állnak fenn, amelyek a 2014 és 2020 közötti időszakban költségvetési korrekcióban részesül.

¹²⁷ Ld. pl. a 2011-ben megjelent bizottsági javaslatokat (European Commission [2011a])

¹²⁸ Bulgária, Ciprus, Csehország, Észtország, Görögország, Spanyolország, Franciaország, Magyarország, Olaszország, Luxemburg, Lettország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia

Figyelembe véve azonban azt, hogy a megelőző többéves keretek tárgyalása során a szóban forgó tagállamok mennyire rugalmatlanul álltak hozzá a költségvetési nettó pozíciójuk esetleges romlásához, nem valószínű, hogy a 2020-ban elfogadandó költségvetési alku során lemondanának a visszatérítésükről. A négy „fukar” nettó befizető tagállam mellett Németország is jelezte, hogy 2021-től állandó korrekciós mechanizmus bevezetését támogatja, amely biztosítja, hogy befizetéseik ne emelkedjenek túl magasra.

7.3. Következtetések

A fentiekben ismertettem a 2020 utáni időszak többéves keretére tett bizottsági javaslat legfontosabb elemeit, illetve azokat a fejleményeket, amelyek a tárgyalások eddigi szakaszában történtek. Láthattuk, hogy várhatóan

- i) nem emelkedik majd a kiadási főösszeg,
- ii) kismértékben módosul a kiadási szerkezet, mert nagyobb finanszírozásban részesülnek bizonyos területek, mint a migráció, a biztonság és a klímavédelem,
- iii) a kohéziós politika és a KAP költségvetésének lefaragása számos tagállamot nagyon hátrányosan érinthet, ezért komoly politikai csatározásra lehet számítani,
- iv) létrejön egy euró-zóna-költségvetés, azonban várhatóan jelképes összeggel működik majd,
- v) a tárgyalások részét képezi egy új jogállamisági mechanizmus kialakítása, amely erősen megosztja a tagállamokat.

A témával foglalkozó kutatók véleménye megoszlik a bizottsági javaslattal kapcsolatban. Egyes szerzők, mint például Núñez Ferrer és Gros úgy látják, hogy a Bizottság javaslata egyértelműen a korábbi, elavult kiadási szerkezetű költségvetések továbbvitelét jelenti. (Núñez Ferrer-Gros [2018]) Amellett érvelnek, hogy a Bizottság által tett modernizációs lépések (például a migráció és biztonság külön fejezetben szerepeltetése, valamint a strukturális reformokhoz nyújtott támogatás) pozitívan értékelhetők ugyan, azonban csupán marginális elmozdulást képviselnek az eddigi költségvetési szerkezethez képest. Kiábrándítónak tartják, hogy a Bizottság nem tett javaslatot érdemi reformra az agrárpolitikában.

Más szerzők, például Claeys és Darvas, a Bruegel Intézet kutatói, inkább pozitívan értékelik a bizottsági javaslatot, miközben számos egyértelműen rossz elemet is felfedezni vélnek a bizottsági csomagban. (Claeys-Darvas [2018]) Egyetértenek többek között a kiadási szerkezet átalakításával, a KAP reformlépéseivel, a nemzeti társfinanszírozás mértékének emelésével a kohéziós politikában és a KAP-ban, valamint a bevételi oldal javasolt átalakításával. Negatívumként emelik ki ugyanakkor, hogy nem történik érdemi egyszerűsítés a programok szerkezetében, hogy nem kezdődik el a közvetlen kifizetések rendszerének radikális átalakítása, illetve hogy továbbra sem jut majd elegendő forrás a külkapcsolatokra.

Rubio egy érdekes szempontot említ a 2021-ben induló keret tárgyalásaihoz. (Rubio [2019]) Rámutat, hogy ez az első olyan többéves keret, amelynek elfogadása többé-kevésbé egybeesik az intézményi/személyi változásokkal. A javaslatot ugyan a Juncker-bizottság nyújtotta be, azonban a tárgyalások nem haladtak túl gyorsan, így mind a Bizottság új elnökének, mind az újonnan megválasztott európai parlamenti képviselőknek van lehetőségük befolyásolni a kiadási szerkezetet. Rubio kiemeli, hogy míg Juncker elnöknek ez a lehetőség nem adatott meg, így utólag, összetett finanszírozási modell révén tudott csak fedezetet biztosítani az általa meghirdetett beruházási tervnek, Von der Leyen elnöknek vélhetően lesz módja forrást találni az általa meghirdetett zöldítési programhoz.

Mindezeket szem előtt tartva is meggyőződésem, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet lesz a meghatározó a 2021-ben kezdődő időszak többéves keretének elfogadása során. A tagállamok 2018 májusa óta képviselt álláspontján jól látható, hogy továbbra is elsődleges, hogy a kialakulófélben lévő hétéves keret révén hogyan alakulnak a nemzeti pozíciók. Ennek érvényre juttatásához a nettó befizető tagállamoknak kifejezetten jó érvet jelent a *brexit*, hangsúlyos elvárásként jelenik meg ugyanis, hogy a kieső brit befizetések ne kelljen más tagállamoknak pótolni – márpedig ennek hiányában nincs lehetőség többletkiadások finanszírozására. Az Európai Bizottság 2019 novemberében közzétette előzetes becsléseit arra vonatkozóan, hogy 2021-től hogyan változna a tagállamok pozíciója a két legnagyobb kiadási tételben, illetve a befizetések terén (24. táblázat). A táblázatban jól látható, hogy a KAP-támogatásokat tekintve valamennyi tagállam GNI-arányos mutatója romlana, a kohéziós politikában is csupán Görögország és Olaszország allokációja emelkedne néhány század százalékpontnyit. A befizetések terén kismértékben minden tagállam helyzete kedvezőtlenebbé válna. Az uniós

költségvetési rendszer sajnálatos velejárója, hogy új célkitűzések finanszírozása csak ilyen áron valósítható meg, a közel állandó kiadási főösszeg miatt. A tárgyalások kimenetelét várva ugyanakkor bízhatunk abban, hogy a megszilárdult gazdasági helyzet, az intézményi személycserék és a brit kilépés levezénylése kellőképpen pozitív háttérrel biztosít majd a tagállami vezetőknek ahhoz, hogy törekedjenek egy előremutató költségvetés elfogadására.

24. táblázat: A tagállamok nemzeti hozzájárulásainak, valamint KAP- és kohéziós allokációjának várható alakulása (a bruttó nemzeti jövedelem százalékában)

Tagállam	KAP (a GNI %-ában)		Kohézió (a GNI %-ában)		Nemzeti hozzájárulások (a GNI %-ában)	
	2014-2020	2021-2027	2014-2020	2021-2027	2014-2020	2021-2027
Ausztria	0,35%	0,24%	0,05%	0,04%	0,79%	0,91%
Belgium	0,14%	0,10%	0,08%	0,07%	0,86%	0,91%
Bulgária	2,14%	1,52%	2,27%	1,97%	0,87%	1,06%
Ciprus	0,39%	0,28%	0,62%	0,59%	0,90%	0,97%
Csehország	0,66%	0,43%	1,83%	1,12%	0,86%	0,97%
Dánia	0,34%	0,25%	0,03%	0,02%	0,78%	0,88%
Észtország	1,03%	0,79%	2,32%	1,39%	0,86%	1,06%
Finnország	0,38%	0,29%	0,09%	0,09%	0,84%	0,91%
Franciaország	0,41%	0,32%	0,10%	0,09%	0,85%	0,91%
Görögország	1,57%	1,22%	1,36%	1,44%	0,84%	0,93%
Hollandia	0,12%	0,08%	0,03%	0,02%	0,67%	0,83%
Horvátország	1,07%	1,07%	2,72%	2,32%	0,86%	0,99%
Írország	0,67%	0,43%	0,08%	0,05%	0,83%	0,91%
Lengyelország	1,01%	0,66%	2,59%	1,57%	0,86%	0,92%
Lettország	1,31%	1,12%	2,48%	1,76%	0,86%	0,90%
Litvánia	1,66%	1,30%	2,55%	1,60%	0,84%	0,93%
Luxemburg	0,13%	0,08%	0,02%	0,02%	0,86%	1,08%
Magyarország	1,50%	0,93%	2,75%	1,60%	0,85%	0,98%
Málta	0,19%	0,10%	1,06%	0,57%	0,88%	0,99%
Németország	0,19%	0,14%	0,08%	0,06%	0,75%	0,88%
Olaszország	0,33%	0,26%	0,29%	0,31%	0,85%	0,87%
Portugália	0,70%	0,54%	1,67%	1,46%	0,88%	0,98%
Románia	1,56%	1,01%	1,92%	1,51%	0,83%	0,94%
Spanyolország	0,57%	0,44%	0,39%	0,38%	0,86%	0,95%
Svédország	0,20%	0,15%	0,06%	0,06%	0,71%	0,85%
Szlovákia	0,78%	0,52%	2,47%	1,56%	0,82%	0,93%
Szlovénia	0,61%	0,38%	1,10%	0,78%	0,86%	0,93%
EU	0,37%	0,32%	0,35%	0,33%	0,81%	0,90%

forrás: European Commission [2019a] alapján saját szerkesztés

8. Következtetések

Értekezésemben megvizsgáltam a tagállamok minél előnyösebb nettó egyenleg elérésére összpontosító szemléletét. Az elemzés során azzal a hipotézissel dolgoztam, hogy nem várható elmozdulás a nettó pozíciós szemlélettől, mert a jelenség mögött nagyszámú magyarázó tényező húzódik meg, amelyek kellő okot szolgáltatnak a tagállamoknak arra, hogy a jövőben is az általuk elérhető nettó egyenleget helyezték a középpontba a közös költségvetés megítélésekor. Elmondható továbbá, hogy a szemlélet mögött azonosítható okok egy része átfedi, ezáltal erősíti egymást. Ennek alapján meggyőződésem, hogy alacsony a valószínűsége annak, hogy érdemi költségvetési reformra kerüljön sor. Amennyiben mégis megvalósul a jövőben valamilyen reform, az sem fogja kiiktatni ezt a tagállami szemléletet.

A hipotézis bizonyítása alapvetően leíró-elemző megközelítést alkalmazva történt. Az Európai Bizottság folyamatos adatközlései, valamint a Eurostat adatbázisában elérhető nagy mennyiségű kimutatás ugyanakkor lehetővé tette, hogy az elméleti kutatómunkát közelmúltbeli számadatokkal támasszam alá. A Bizottság a kilencvenes évek vége óta szolgáltat adatokat a tagállamok nettó egyenlegére vonatkozóan. 1998-ban – a nettó befizető tagállamok igényének eleget téve – megvizsgálta a nettó pozíció lehetséges értelmezését és megállapította, hogy több tagállam esetében komoly egyensúlytalanságok alakultak ki. Azáltal, hogy a Bizottság 1998-ban rendelkezésre bocsátotta a tagállamok nettó pozíciójára vonatkozó számításait, megdöntött egy addig többé-kevésbé érvényben lévő tabut, így mind a tagállami vezetők, mind a kutatók körében egyre elterjedtebbé vált a nettó pozíció vizsgálata. Azóta rendkívül sokan vizsgálták a nettó pozíció témakörét, így elmondható, hogy a témával kapcsolatos szakirodalom kifejezetten gazdag.

Úgy látom azonban, hogy a kutatások nagy része ugyanazon kérdések megválaszolására tesz kísérletet: a szerzők döntő többsége abból a szemszögből vizsgálja a kérdést, hogy vajon milyen reform révén csökkenthető a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemlélete. Miközben nem tagadom a normatív elemzések létjogosultságát, az értekezésem más megközelítést alkalmaz. Úgy vélem, hogy a tagállamok nettó egyenleget előtérbe helyező stratégiáját nem lehet visszaszorítani, mert az – a magyarázó tényezőket ismerve – egy logikus viselkedésmód részükről.

Ezen elméleti különbségek ellenére a hipotézis bizonyításakor nagymértékben támaszkodtam a témában született kutatómunkákra. A szakirodalom áttekintése során külön figyelmet szenteltem azon szerzőknek (Cipriani és Pisani, Gretschnann, Richter), akik arra tettek kísérletet, hogy a jelenleg használatos nettó költségvetési egyenleg fogalmát bővítsék. Olyan további, az integrációból fakadó előnyöket számszerűsítettek, mint a megnövekedett keresleti hatás vagy az uniós tagság kereskedelebővítő hatása.

A disszertációban elsőként ismertettem a téma tárgyalásához szükséges alapfogalmakat és definíciókat. A gyakorlati elemek mellett fontosnak éreztem történeti elemzések, áttekintések szerepeltetését is, ugyanis a költségvetési rendszer egészét, de különösen a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét jól jellemezhetjük az útvonalfüggőséggel. Egyrészt elmondható, hogy a közös költségvetés számos olyan jellegzetességet visel magán, amelyek már évtizedekkel korábban kialakultak, és azóta megosztják a tagállamokat (ld. pl. a kiadási szerkezetet). Másrészt nem elhanyagolható tény, hogy a nettó egyenlegek vizsgálata sem újkeletű dolog, legalább Margaret Thatcher szerepvállalásáig visszanyúlik ennek története, így az elmúlt évtizedek feszültségeinek, nehézségeinek vizsgálata szintén fontos a hipotézis szempontjából.

A szakirodalmi áttekintést követően részletesen megvizsgáltam a tagállamok uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlegének kiszámítási módjait, valamint ismertettem, hogy 2000 óta hogyan alakult a tagállamok nettó pozíciója. Megállapítottam, hogy annak ellenére, hogy az uniós költségvetés volumene kicsi (a kiadások megközelítőleg az uniós GNI 1%-át teszik ki), bizonyos kedvezményezett tagállamokban érdemi, a nemzeti jövedelem akár 3-4%-át meghaladó nettó forrásmennyiséget jelentenek az uniós támogatások. Mindezt úgy valósítja meg az uniós költségvetési rendszer, hogy a nettó befizetők számára a pénzügyi teher arányaiban alacsonyabb. Egy nettó befizető tagállam pozíciója sem éri el ugyanis a GNI 1%-át kitevő nettó finanszírozói szintet, a kedvezményezett oldalán azonban a GNI 3-4%-át meghaladó pozíciókkal találkozhatunk. Ezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy az uniós költségvetés – minden hiányossága és tökéletlensége ellenére – a gyakorlatban egy működőképes, többé-kevésbé igazságos forráselosztást megvalósító rendszer.

A tagállami motivációk minél pontosabb megértése érdekében megvizsgáltam, hogy azon kiadási fejezetekben, amelyekben olyan források szerepelnek, amelyek egyértelműen

kötődnek a tagállamokhoz (ezek a kohéziós politika és a közös agrárpolitika), mely tagállamok a források legnagyobb kedvezményezettjei. Azt is áttekintettem, hogy az ún. versenyképességi kiadások esetében mely tagállamok cégei, kutatóhelyei jutottak hozzá a legtöbb uniós támogatáshoz. A versenyképességi források esetében nem indokolt, hogy egyértelműen a szóban forgó tagállamokat tekintsük kedvezményezettnek, mert itt többnyire központi, bizottsági kezelésű támogatásokról van szó, amelyek esetében kiemelkedően magas a határokon átgyűrűző (spill-over) hatás. Figyelemreméltó ugyanakkor, hogy a versenyképességi kiadások esetében éppen úgy azonosítható egy bizonyos tagállami csoport, amely évről-évre a legnagyobb kedvezményezettnek számít, mint a kohéziós és az agrárpolitikai források esetében. Ezek alapján megállapítottam, hogy a közös költségvetésre olyan kiadási szerkezet jellemző, amelyben rögzült, hogy mely tagállamok mely kiadási tételekből számíthatnak magas allokációra. Ez pedig egy komoly magyarázat arra, hogy miért nem valósul meg érdemi reform a kiadási oldalon, illetve hogy miért nem számíthatunk a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet visszaszorulására.

Ezeket követően részletesen ismertettem, hogy milyen hiányosságok, problémák említhetők a költségvetési egyenleggel önmagában, illetve a költségvetési egyenlegre összpontosító tagállami szemlélettel kapcsolatban. Annak ellenére ugyanis, hogy az alapvető hipotézisem szerint nem várható elmozdulás a tagállamok nettó pozíciós szemléletétől, egyetértek a témával foglalkozó kutatókkal abban, hogy a költségvetési egyenleg nem alkalmas a tagállamok által az Unióban élvezett fiskális (és egyéb természetű) előnyök bemutatására.

Rámutattam, hogy a költségvetési egyenleg nem szemlélteti megfelelően a tagállamok által élvezett fiskális előnyöket, mert

- kiadások egy részénél nem egyértelmű, hogy mely tagállamot kell kedvezményezettnek tekintenünk
- a számítási módszertan nem veszi figyelembe az igazgatási kiadásokat, ugyanakkor több leegyszerűsítést tartalmaz az adatok könnyebb felhasználhatósága érdekében
- a számítás során nem jelenik meg sem a kohéziós támogatások növekedésösztönző hatása, sem a pénzügyi eszközök által előidézett beruházási többlet, sem az egységes piactól várható növekedési és munkahely-teremtési többlet.

Részletesen elemeztem a tagállamok nettó egyenlegre összpontosító szemléletét és megállapítottam, hogy az többek között azért tekinthető károsnak, mert nem veszi figyelembe a közös költségvetés kiadásai esetén jelentkező uniós hozzáadott értéket, továbbá az integráció által biztosított politikai előnyöket, mint a béke és stabilitás vagy a tagállamok közötti szolidaritás.

Az értekezésben amellet érvelek, hogy annak ellenére, hogy a nettó pozíciós szemléletet negatívnak tekinthetjük, a gyakorlatban nem várható ettől elmozdulás, mert túl sok, gyakran egymást erősítő okot azonosíthatunk mögötte. Ennek bizonyításához részletesen megvizsgáltam a magyarázó tényezőket, kitérve azokra a szerzőkre, akik ezekkel kapcsolatban már kifejtették a nézeteiket. Ahol lehetséges, statisztikai adatokkal, számszerű kimutatásokkal támasztottam alá a meglátásaimat.

Elsőként megállapítottam, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélettől azért nem várható elmozdulás, mert a tagállamok túlságosan ragaszkodnak a fiskális szuverenitásukhoz. A legtöbb tagállami vezető ellenzi mind új saját források bevezetését, mind a szupranacionális intézmények (Bizottság, Európai Parlament) költségvetési ügyekben betöltött szerepének erősítését. Ezért olyan döntéshozatali rendszert alakítottak ki, amely (a vétőjog révén) biztosítja szuverenitásuk megőrzését, az általuk képviselt szempontok érvényre juttatását.

Másodsorban, a nettó egyenlegre összpontosító szemlélettől a döntéshozatali rendszer jellegzetességei miatt sem várható elmozdulás. Az 1988-ban kialakított döntéshozatali rendszer tagállam-központúnak tekinthető, amelyben az Európai Bizottság csupán javaslattevő szerepet tölt be, az Európai Parlamentnek pedig egyetértési joga van. A Tanácsban a tagállamok egyhangú szavazással hoznak döntést a többéves pénzügyi keretről, ezáltal megtehetik, hogy ragaszkodnak saját álláspontjuk érvényre juttatásához. A saját források rendszerét illetően különösen erős a tagállami kontroll, a sajátforrás-határozat elfogadása ugyanis tagállami ratifikációhoz kötött. Rámutattam, hogy a többéves keretek tárgyalásai során a tagállamok érdekcsoportokba szerveződnek, ez még eredményesebb érdekképviselést biztosít számukra és hozzásegíti őket egy előnyös nettó egyenleg eléréséhez.

Harmadrészt, a nettó egyenlegre összpontosító szemlélettől nem várható elmozdulás a bevételi oldal sajátosságai miatt. A saját források rendszerében a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmére épülő bevételi forrás a meghatározó, ez biztosítja a bevételek kb.

60%-át. A GNI-alapú forrás sokkal nagyobb mértékben kötődik a tagállamokhoz, mint a hagyományos saját források vagy az ÁFA-alapú bevételi forrás. Így ameddig fennmarad a GNI-alapú befizetések meghatározó szerepe, arra lehet számítani, hogy a tagállami vezetők igyekeznek nyomon követni, hogy a tagdíjszerűen befizetett összegekért „cserébe” mekkora támogatási szintre volt jogosult az adott tagállam.

Negyedrész, a nettó pozíciós szemléletet nagymértékben megmagyarázza a kiadási szint alakulása és a kiadási szerkezet. Az értekezésben ismertettem, hogy (reálértéken nézve) 2000 óta nem emelkedett a kiadási főösszeg, sőt, a 2014-ben indult hétéves időszak során reálértéken csökkent. Mindez annak ellenére alakult így, hogy időközben számos új tagállammal bővült az Unió, emelkedett a közös célkitűzések száma és mind gazdasági, mind biztonsági téren komoly kihívások jelentkeztek. A keretek szűkössége arra ösztönzi a tagállami vezetőket, hogy igyekezzenek biztosítani, hogy a korábban elért támogatási szintjük nem csökken.

A kiadási szerkezettel kapcsolatban megvizsgáltam, mely területek részesülnek a legtöbb uniós forrásban. Elmondható, hogy a közös agrárpolitika és a kohéziós politika képviseli a legnagyobb részarányt, együttesen a kiadások kb. 70%-át. Egyben ezek azok a kiadási területek, amelyek esetében egyértelműen nyomon követhető, hogy mely tagállam (régió) volt a támogatások kedvezményezettje. Ebből adódóan a tagállamok számára elsődleges, hogy ezeken a politikákon keresztül minél magasabb támogatási szintet érjenek el. Ezért ameddig a kohéziós politika és az agrárpolitika meghatározó részarányt képvisel a kiadásokban, nem várható a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet visszaszorulása.

Ezt követően megállapítottam, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet fennmaradásában a politikai tényezők is komoly szerepet játszanak. A politikai tényezők sorában elsőként Margaret Thatcher örökségét vizsgáltam meg. Ráműtattam, hogy az a hozzáállás, amellyel az Egyesült Királyság számára költségvetési visszatérítést harcolt ki, más tagállami vezetőket is arra ösztönzött, hogy minél előnyösebb nettó egyenleget biztosítsanak maguknak. A kilencvenes években komoly aggodalmakat okozott a nettó befizető tagállamok számára a küszöbön álló „keleti” bővítés, ez is arra sarkallta a legnagyobb hozzájárulást teljesítő tagállamokat, hogy ne engedjék növekedni a kiadási szintet, illetve hogy költségvetési korrekciót biztosítsanak maguknak. A nettó egyenlegre összpontosító szemlélet felerősödésében szerepet játszott továbbá az a tény, hogy a kilencvenes évektől kezdődően egyre több visszaélésre volt példa a kohéziós támogatások

felhasználása során. A kétezres években további kihívást jelent az euroszkepticizmus kezelése: a tagállami vezetők igyekeznek arról beszámolni az állampolgáraiknak, hogy biztosították a támogatási szintjük fennmaradását.

Végezetül ismertettem, hogy a nettó egyenlegre összpontosító szemlélet fennmaradásában a gazdasági helyzet alakulásának is komoly szerepe van. Meglátásom szerint a kétezres években a gazdasági válság is hozzájárult a nettó pozíciós szemlélet felerősödéséhez. A GDP-ben és a foglalkoztatásban történt visszaesés, a válságkezelő eszközökbe történő befizetések mértéke és a sok tagállamban életbe léptetett megszorító politika arra ösztönözte a nettó befizető tagállamokat, hogy igyekezzenek csökkenteni a közös költségvetésbe teljesítendő befizetéseiket. A költségvetés kedvezményezettjei ugyanakkor a korábbiaknál is nagyobb mértékben voltak ráutalva az uniós forrásokra, ezért a támogatási szintjük megőrzéséért küzdöttek.

Az értekezésben konkrét példákat is megfogalmaztam arra nézve, hogy a nettó pozíciós szemlélet mögötti okok gyakran egymást felerősítve jelentkeznek.

Elsőként elmondható, hogy a tagállamok azon igénye, hogy megőrizzék fiskális szuverenitásukat, nagymértékben meghatározza a bevételi oldal alakulását, valamint a döntéshozatal módját. Ebből adódóan új saját források bevezetése vagy a döntéshozatal reformja önmagában nem csökkentené a nettó pozíciós szemléletet.

Másodsorban, a kiadási oldal sajátosságai növelik a nettó befizető tagállamok igényét a bevételi oldali kompenzációra. A kiadási és bevételi oldal reformja ezért elképzelhetetlen egymás nélkül, azonban épp azért nem kerül sor reformra, mert túl sok akadályt kellene egyszerre legyőzni.

Harmadrészt, az egyhangú döntéshozatal miatt nem kerül sor reformra a kiadási oldalon, ugyanakkor a kiadási szerkezet számos problémája megmagyarázható a konszenzusos döntéshozatallal. Ebben az esetben tehát oda-vissza hatás érvényesül.

Negyedrészt, a nehéz gazdasági kontextus és az euroszkepticizmus erősödése a korábbiaknál is indokoltabbá tenné a költségvetési reformot, azonban éppen ezen tényezők hátráltatják a nettó pozíciós szemlélettől történő elmozdulást. A gazdasági válság(kezelés) tagállamokra rótt terhe, valamint az állampolgárok körében folyamatosan erősödő euroszkepticizmus mellett fontos lenne, hogy a közös költségvetés függetlenedjen a tagállami befizetésektől (valódi saját források bevezetése révén),

valamint hogy valóban a legnagyobb hozzáadott értékű célkitűzésekre költjön az Unió. Ugyanakkor éppen a fenti tényezők által előidézett belpolitikai helyzet lehetetleníti el a valódi reformot: az állampolgárok ilyen helyzetben még inkább azt várják a vezetőiktől, hogy a saját tagállamuk számára előnyös alkuat biztosítsanak.

Mindezek alapján bízom benne, hogy az értekezésben valóban újszerű tudományos eredményt hordoz

1. a bizonyítási mód, amely a tagállami motivációk megértését helyezi előtérbe ahelyett, hogy elutasítaná a nettó pozíciós szemlélet létjogosultságát,
2. a nettó egyenleget magyarázó tényezők részletes, összegző jellegű vizsgálata.

Hivatkozások

Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2012]: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, C 326., 47-390. (2012.10.26.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2013]: A Tanács 1311/2013/EU EURATOM rendelete a 2014-2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, L 347/ 891. (2013. 12. 20.)

Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2014]: A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom), L 168/105-111. (2014.6.7.)

Bachtler, J. – Mendez, C. -Wishlade, F. [2013]: EU Cohesion Policy and European Integration: The Dynamics of EU Budget and Regional Policy Reform. Routledge 2013, DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315580630>

Bachtler, J. – Mendez, C. – Wishlade, F. [2019]: *Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: pragmatic drift or paradigmatic shift?* European Policies Research Paper N. 107, University of Strathclyde Publishing 2019

Bajusz Anna [2012]: *Szövetségi politika a többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalások során* in: Európai Tükör, XVII. évfolyam 1. szám, 2012 tavasz, 37-44. oldal

Bajusz Anna [2013]: *A többéves keretről folytatott tárgyalások második szakasza, a megállapodás kialakulása* in: Európai Tükör XVIII. évfolyam 1. szám, 2013 tavasz, 34-46. oldal

Bajusz Anna [2015a]: Az Európai Unió költségvetési rendszerének finanszírozási problémái in: Külgazdaság 2015/3-4 Jogi melléklet

Bajusz Anna [2015b]: *A Delors-Thatcher-vita, különös tekintettel az uniós költségvetésre.* Internet: http://www.grotius.hu/doc/pub/HQRNUQ/2015-10-05_bajusz_anna_a-delors-thatcher-vita-kulonos-tekitettel-az-unios-koltsegvetesre.pdf (2015. október 20.)

Baldwin, R. E. [1995]: *The Eastern enlargement of the European Union*, in: European Economic Review 39 (1995), 474-481. oldal, DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-2921\(94\)00053-3](https://doi.org/10.1016/0014-2921(94)00053-3)

- Baldwin, R. E. - Francois, J. F. - Portes, R. [1997]:** *The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe* in: *Economic Policy*, Vol. 12, 125-176. oldal, April 1997
- Banai Péter Benő [2010]:** *Fiskális föderalizmus és a közösségi költségvetés bevételi struktúrájának reformja. Védőbeszéd a GNI-alapú hozzájárulás mellett* in: *Fejlesztés és Finanszírozás* 2010/3. szám, 51-61. oldal
- Becker, P. [2019]:** *A new budget for the EU: negotiations on the multiannual financial framework 2021-2027*. SWP Research Paper 11/2019. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik – Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, DOI: <https://doi.org/10.18449/2019RP11>
- Begg, I. – Enderlein, H.-Le Cacheux, J. –Mrak, M. [2008]:** *Financing of the European Union Budget. Study for the European Commission, Directorate General for Budget*. Final Report. April 2008
- Begg, I. [2010]:** *Rethinking how to pay for Europe*, in: SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies) *European Policy Analysis*, March-Issue 2010
- Benedetto, G. [2012]:** *Budget Reform and the Lisbon Treaty* in: Benedetto – Milio (eds.): *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, Palgrave Macmillan, 2012, DOI: 10.1057/9781137004987
- Blankart, Ch.B.-Kirchner, Ch. [2003]:** *The Deadlock of the EU Budget: An Economic Analysis of Ways In and Ways Out*. CESIFO Working Paper No. 989. February 2003
- Blankart, Ch. B. – Koester, G. B. [2012]:** *The Lisbon Treaty, the Financial Crisis and Exit from Budget Gridlock* in: Benedetto – Milio (eds.): *European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis*, Palgrave Macmillan, 2012, DOI: 10.1057/9781137004987
- Breuss, F. – Shebeck, F. [1999]:** *Costs and Benefits of EU Eastern Enlargement for Austria*, in: *Austrian Economic Quarterly*, 1/1999
- Cattoir, Ph. [2009]:** *Options for an EU financing reform*. Notre Europe Policy Paper 38.

- Cipriani, G. – Pisani, S. [2004]:** *The European Budget: An Alternative to Budgetary Balances to Assess Benefits for the Member States*, XVI Conferenza della Società Italiana di Economia Pubblica,. Internet: <http://www.siepweb.it/siep/images/joomd/1399116284339.pdf> (2017. augusztus 8.)
- Cipriani, G. [2014]:** *Financing the EU Budget. Moving Forward or Backwards?* Brussels; Centre for European Policy Studies, DOI: 10.13140/2.1.3604.3209
- Claeys, G. – Darvas Zs. [2018]:** The Commission's proposal for the next MFF: a glass half-full. Internet: <https://bruegel.org/2018/05/the-commissions-proposal-for-the-next-mff-a-glass-half-full/> (2018. december 3.)
- De La Fuente, A.-Doménech, R. [2001] :***The redistributive effects of the EU budget: An analysis and proposal for reform.* Journal of Common Market Studies 39, No. 2. 307-330. oldal, DOI: 10.1111/1468-5965.00290
- Enderlein, H. – Lindner, J. – Calvo-Gonzalez, O. – Ritter, R. [2005]:** *The EU Budget. How Much Scope for Institutional Reform?* European Central Bank Occasional Paper Series No. 27/April 2005
- Eriksson, J. [2011]:** *Options for EU Budget reform.* SIEPS 2011
- Európai Bizottság[2010]:** *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban.* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, DOI:10.2761/4224
- Európai Bizottság [2017]:** *Az én régióm, az én Európám, a mi jövőnk. Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról,* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017, DOI: 10.2776/2493
- Európai Bizottság [2018a]:** *A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az uniós költségvetés jövőbeli pénzbeáramlásainak és –kiáramlásainak a 2019 és 2023 közötti időszakra vonatkozó hosszú távú előrejelzéséről,* COM(2018) 687 final, Brüsszel, 2018.10.10

Európai Bizottság [2018b]: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021-2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret.* Brüsszel, 2018. 5. 2. COM(2018) 321 final

Európai Bizottság [2018c]: *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról.* Strasbourg, 2018.5.29. COM(2018) 375 final

Európai Bizottság [2018d]: *Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a közös agrárpolitika keretében a tagállamok által elkészítendő stratégiai tervhez (KAP-stratégiai terv) nyújtott, az Európai Mezőgazdasági Garanciaalap (EMGA) és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásra vonatkozó szabályok megállapításáról, valamint az 1305/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1307/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.* Brüsszel, 2018.6.1. COM (2018) 392 final

Európai Bizottság [2018e]: *Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén az Unió költségvetésének védelméről.* Brüsszel, 2018.5.2. COM(2018) 324 final

Európai Bizottság [2019]: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az európai zöld megállapodás.* Brüsszel, 2019.12.11. COM (2019) 640 final

Európai Bizottság [2020]: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: A fenntartható Európa beruházási terv. Az európai zöld megállapodáshoz kapcsolódó beruházási terv.* Brüsszel, 2020.1.14. COM (2020) 21 final

- Európai Számvevőszék [2019]:** *A Számvevőszék éves jelentése a 2018. évi pénzügyi év költségvetésének végrehajtásáról, az intézmények válaszaival együtt.* Az Európai Unió Hivatalos Lapja C340 62. évfolyam, 2019. október 8., 1-269. oldal
- European Commission [1997]:** *Budget Contributions, EU Expenditure, Budgetary Balances and Relative Prosperity of the Member States*, ECOFIN Council, October 1997
- European Commission [1998]:** *Financing the European Union. Commission Report on the Operation of the Own Resources System.* Brussels, 07.10.1998 COM (1998) 560 final
- European Commission [2009]:** *EU budget 2008. Financial Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009, DOI: 10.2761/51196
- European Commission [2011a]:** *Commission Staff Working Paper. Financing the EU Budget: Report on the Operation of the Own Resources System.* Brussels, 27.10.2011 SEC (2011) 876 final/2.
- European Commission [2011b]:** *Commission Staff Working Paper: The added value of the EU budget. Accompanying the document Commission Communication A budget for Europe 2020*, Brussels, 29.6.2011 SEC (2011) 867 final
- European Commission [2012]:** *20 years of the European Single Market. Together for new growth. Main achievements*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012, DOI: 10.2780/66906
- European Commission [2013]:** *EU budget 2012. Financial Report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2013, DOI: 10.2761/94894
- European Commission [2014a]:** *European Union Public Finance, 5th edition.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, DOI: 10.2761/17724
- European Commission [2014b]:** *EU budget 2013. Financial Report. Also covering Multiannual Financial Framework 2007-13.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, DOI: 10.2761/41817
- European Commission [2016]:** *Commission Staff Document, Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, Brussels, 19.9.2016, SWD (2016) 318 final

- European Commission [2017a]:** *EU budget 2016. Financial Report.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017, DOI: 10.2761/171746
- European Commission [2017b]:** *Designing Europe's future: Opinions about the EU budget.* Special Eurobarometer 461, European Union 2017
- European Commission [2017c]:** *Reflection Paper on the Future of EU Finances.* COM (2017) 358 of 28 June 2017, DOI: 10.2775/94244
- European Commission [2018a]:** *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: A new, modern Multiannual Financial Framework for the European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020. The European Commission's contribution to the Informal Leaders' meeting on 23 February 2018;* Brussels, 14.2.2018 COM(2018) 98 final
- European Commission [2018b]:** *Financial Regulation applicable to the general budget of the Union and a selection of legal texts relevant to the EU budget,* July 2018. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018, DOI: 10.2761/816722
- European Commission [2018c]:** PANORAMA Summer 2018/No. 65.
- European Commission [2019a]:** EU budget for the future. Technical briefing on EU's next long-term budget, 5 November 2019. Internet: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/2019-11-05_eu_budget_technical_briefing_-_with_covers.pdf (2019. december 3.)
- European Commission [2019b]:** EU budget 2018. Financial Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, DOI: 10.2761/027405
- European Commission [2019c]:** *European economic forecast. Autumn 2019, Institutional Paper 115,* November 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, DOI: 10.2765/392612
- European Commission [2019d]:** *Standard Eurobarometer 91, Spring 2019, Report. Public opinion in the European Union,* European Union, 2019, DOI: 10.2775/15973

- European Court of Auditors [2016a]:** *Implementing the EU budget through financial instruments – lessons to be learnt from the 2007-2013 programme period. Special Report No. 19*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, DOI: 10.2865/98596
- European Investment Bank [2016]:** Evaluation of the functioning of the European Fund for Strategic Investment, Operations Evaluation September 2016
- European Parliament [2018]:** Briefing for the AGRI Committee: Towards the Common Agricultural Policy beyond 2020: comparing the reform package with the current regulations. Directorate-General for Internal Policies, PE 617.494 September 2018, DOI: 10.2861/887947
- Fabbrini, S. [2016]:** *Representation without Taxation: An Association or Union of States?* in: De Feo, A. – Laffan, B. (eds): EU Own Resources. Momentum for a Reform?, European University Institute 2016, pp. 19-29., DOI: 10.2870/176147
- Fuest, C. – Heinemann, F. – Ungerer, M. [2015]:** *Reforming the Financing of the European Union: A Proposal*, ZEW Policy Brief, No. 2, May 2015, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-015-0553-z>
- Gehring, K. – Schneider, S. A. [2015]:** *Towards the Greater Good? EU Commissioners' Nationality and Budget Allocation in the European Union* in: American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 10. No. 1. February 2018, 214-239. o., DOI: 10.1257/pol.20160038
- Gretschmann, K. [1998]:** *Reform of the Own-Resources System and Net Positions in the EU Budget*. European Parliament Directorate-General for Research. Division for Budgetary Affairs, Civil Liberties and Internal Affairs, Rules of Procedure, Petitions and Comparative Law. Working document, Budget Series 100., Luxembourg, October 1998
- Gros, D. – Micossi, S. [2005]:** *A Better Budget for the European Union. More Value for Money. More Money for Value*. CEPS Policy Brief No. 66/February 2005
- Haug, J. – Lamassoure, A. – Verhofstadt, G. – Gros, D. – De Grauwe, P. – Ricard-Nihoul, G. – Rubio, E. [2011]:** *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*. CEPS Paperbacks, 2011

- Heald, D. – Wright, I. [2019]:** *The UK's Exit Charge from the EU: Insights and Modes of Accounting*. ABACUS, Vol. 55, No. 3, 2019, DOI: 10.1111/abac.12166
- Heinemann, F. – Mohl, Ph., – Osterloh, S. [2010]:** *Reforming the EU Budget: Reconciling Needs with Political-Economic Constraints*. Journal of European Integration, 32:1, pp.59-76, DOI: 10.1080/07036330903375149
- Hiller, W. (ed.) [2017]:** *Mapping the Cost of Non-Europe, 2014-2019. Fourth edition*, European Parliamentary Research Service European Added Value Unit, PE 603.239, December 2017, DOI: 10.2861/35381
- Hix, S. – Høyland, B. [2011]:** *The Political System of the European Union*. London: Palgrave Macmillan 2011., DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-349-27531-1>
- Inotai András – Szemlér Tamás [2004]:** *A 2004-ben csatlakozó közép- és kelet-európai országok és az EU 2006-2013 közötti közös költségvetése*. in: Inotai András, Bognár Károly (szerk.): EU-tanulmányok, Budapest: Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004. 623-649. oldal
- Inotai András [2004]:** *Az Európai Unió költségvetése és Magyarország: elvárások, érdekek, hazai teendők és befolyásolási lehetőségek*. in Inotai A. (szerk.): EU-Tanulmányok, Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, II. kötet, 581-623. oldal
- In't Veld, J. [2019]:** *Quantifying the Economic Effects of the Single Market in a Structural Macromodel*. European Economy Discussion Paper 094 February 2019. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, DOI: 10.2765/281048
- Iván Gábor [2007]:** *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*, Budapest: Osiris, 2007
- Jenkins, R. [1997]:** Address by the right honourable Roy Jenkins, President of the Commission of the European Communities, to the European Parliament; Luxembourg, Tuesday 11 January 1977
- Kengyel Ákos [2007]:** *Az Európai Unió közös költségvetése kiadási oldalának 2014-től kívánatos szerkezete*. In: Balázs Péter – Szemlér Tamás (szerk.): EU-költségvetés: kihívások és reformtervek. MTA VKI – CEU ENS. Budapest, 2007, 106-162. oldal

- Kengyel Ákos [2013]:** *A megszokott keretek csapdájában. Gondolatok az Európai Unió 2014-2020 közötti költségvetési kiadásairól.* in: Köz-Gazdaság. VIII. évf. 1. szám, 2013. március, 189-202. oldal
- Kengyel Ákos [2017]:** *The next Multiannual Financial Framework (MFF) and its Duration.* In-depth analysis requested by the BUDG committee of the European Parliament, PE 603.798 – October 2017 , DOI: 10.2861/13
- Kengyel Ákos [2019]:** *Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021-2027-es többéves pénzügyi keret tükrében.* in: Közgazdasági Szemle LXVI. évf. (2019. május), 521-550. oldal, DOI:10.18414/KSZ.2019.5.521
- Kölling, M. [2012]:** *The Multiannual Financial Framework 2014-20 – Best European value for less money?* in Perspectives of Federalism, Vol. 4, Issue 3, 2012, DOI: [10.2139/ssrn.2167190](https://doi.org/10.2139/ssrn.2167190)
- Kölling, M. [2015]:** *How much Solidarity is in the EU Budget?* Perspectives on Federalism, Vol. 7, Issue 3, 2015
- Le Cacheux, Jacques [2005]:** *European Budget. The Poisonous Budget Rebate Debate.* Notre Europe Studies & Research N. 41
- Leonard, D. – Taylor, R. [2016]:** *The Routledge Guide to the European Union.* London: Routledge, 2016, DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315617657>
- Matthews, A. [2013]:** *The distribution of CAP payments by member state,* Internet: <http://capreform.eu/the-distribution-of-cap-payments-by-member-state/> (2017. október 4.)
- Matthews, A. [2019]:** *What explains the differential cuts in CAP P1 and P2 spending in the Commission's MFF proposal?,* Internet: <http://capreform.eu/what-explains-the-differential-cuts-in-cap-p1-and-p2-spending-in-the-commissions-mff-proposal/> (2020. január 7.)
- Medarova-Bergstrom, K. – Volkery, A. – Baldock, D. [2012]:** *Criteria for maximising the European added value of the EU budget: the case of climate change.* IEEP, Brussels

- Mijs, A. – Schout, A. [2012]:** *Views on the Commission's Draft EU Budget: Excessively Ambitious or Overly Timid?*, European Policy Institutes Network Working Paper No. 32 January 2012, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2001362>
- Mion, G. – Ponattu, D. [2019]:** *Estimating economic benefits of the Single Market for European countries and regions*. Bertelsmann Stiftung Policy Paper 2019.
- Mocsáry Péter [2002]:** *Az EK adójoga és adórendszere, mint az intra-integrációs adójog és adórendszer megvalósulása, kitekintéssel annak magyar adójogi és adórendszerbeli vonatkozásaira*, Ph.D. értekezés, Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, 2002
- Monti, M. – Daianu, D. – Fuest, C. – Georgieva, K. – Kalfin, I. – Lamassoure, A. – Moscovici, P. – Simonyte, I. – Timmermans, F. – Verhofstadt, G. [2016]:** *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December 2016
- Nugent, N. [2017]:** *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Macmillan, 2017, DOI: <https://doi.org/10.1057/978-1-137-45410-2>
- Núñez Ferrer, J. - Le Cacheux, J. – Benedetto, G. – Saunier, M. [2016]:** *Study on the Potential and Limitations of Reforming the Financing of the EU Budget*, 3 June 2016, Internet: http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/highlights/hlgor-studies-external-studyonfinancingofeu-budget-june-2016_en.pdf (2016. október 12.)
- Núñez Ferrer, J. – Gros, D. [2018]:** *The Multiannual Financial Framework, where continuity is the radical response*. CEPS Commentary, 4 May 2018
- Núñez Ferrer, J. – Katarivas, M. [2014]:** *What are the effects of the EU budget: Driving force or drop in the ocean?* CEPS Special Report No. 86, April 2014
- Núñez Ferrer, J. [2008]:** *Can reforming own resources foster policy quality?* SIEPS Report 2008:3, Stockholm
- OLAF [2019]:** *The OLAF report 2018*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019, DOI: 10.2784/695669
- Padoa-Schioppa, T. [1987]:** *Efficiency, Stability and Equity: a Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community*, Oxford University Press 1987

- Pataki Zsolt [2014]:** *The Cost of Non-Europe in the Single Market, 'Cecchini revisited', An overview of the potential economic gains from further completion of the European Single Market.* European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, September 2014 – PE 510.981, DOI: 10.2861/57536
- Petersen, Th. – Böhmer, M. – Weisser, J. [2014]:** *20 years of the European single market: growth effects of EU integration,* Bertelsmann Stiftung Policy Brief 2014/02
- Pieńkowski, J. – Berkowitz, P. [2017]:** *Econometric assessments of Cohesion Policy growth effects. How to make them more relevant for policymakers?* in: Bachtler, J. – Berkowitz, P. – Hardy, S. – Muravska, T. (eds): *EU cohesion policy: reassessing performance and direction,* Routledge, 2017, 55-69.o., DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315401867>
- Pollack, M. A. [2008]:** *Member-State Principals, Supranational Agents, and the EU Budgetary Process, 1970-2008,* Internet: <http://ssrn.com/abstract=1119108> (2016. október 8.), DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1119108>
- Richter, S. [2008]:** *Facing the Monster 'Juste Retour'. On the Net Financial Position of the Member States vis-à-vis the EU Budget and a Proposal for Reform.* WIIW Research Reports 348. May 2008
- Rubio, E. [2011]:** *The „added value” in EU budgetary debates: one concept, four meanings.* Notre Europe Policy Brief, No.28, June 2011
- Rubio, E. [2012]:** *Eurozone budget: 3 functions, 3 instruments.* Notre Europe – Jacques Delors Institute Tribune, 15 November 2012
- Rubio, E. [2019]:** *Europe by Numbers: The Von der Leyen Budget.* Berlin Policy Journal, September/October 2019. Internet: <https://berlinpolicyjournal.com/europe-by-numbers-the-von-der-leyen-budget/> (2019. augusztus 29.)
- Sapir, A. [2008]:** *Speech by André Sapir.* in: *The Purse of the European Union: Setting Priorities for the Future,* SIEPS 2008:1op, Stockholm 2008, 15-23. oldal

- Sapir, A. (ed.) [2003]:** *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, DOI: 10.1093/0199271488.001.0001
- Somai Miklós [2003]:** *A közvetlen kifizetések és az EU keleti bővülése* in: Európa 2002, IV/1., 63-71. oldal
- Somai Miklós [2014]:** *A britek és az EU közös költségvetése – különös tekintettel a rebate-re.* in: Külügyi Szemle XIII. évfolyam 2. szám, 77-103. oldal
- Szemlér Tamás [2006]:** *Az EU-költségvetés mérföldkövei: a rendszer reformjától a szervezettkáoszig* in: Külgazdaság L. évf. (7-8) 77-89. oldal
- Szemlér Tamás [2017]:** *Úton a fiskális föderalizmus felé?* in: Európai Tükör 2017 (1) 49-61. oldal
- Thatcher, M. [1979]:** Press Conference after Dublin European Council, 1979 Nov 30, Internet: <http://www.margareththatcher.org/document/104180>, (2015. március 10.)
- Torreblanca, J. I. – Leonard, M. [2013]:** *The Continent-wide Rise of Euroscepticism*, European Council on Foreign Relations Policy Memo 79, May 2013
- Várnay E. [2012]:** Költségvetési és monetáris szuverenitás az Európai Unióban. Internet: http://uni-nke.hu/uploads/media_items/varnay-erno-koltsegvetsesi-es-monetaris-szuverenitas-az-europai-unioban.original.pdf(2015.október 3.)
- Vetter, S. [2013]:** *The Single European Market. 20 Years on. Achievements, Unfulfilled Expectations & Further Potential*. Deutsche Bank Research, October 31,2013
- Vignon, J. [2011]:** *Solidarity and Responsibility in the European Union*. Notre Europe Policy Brief, No. 26. (2011)
- Visegrad Group [2016]:** *Impact and Results of Cohesion Policy. Benefits from V4 Cohesion Policy to the EU-15 and Project Examples from V4+,* Internet: <http://www.ewaluacja.gov.pl/> (2017. július 10.)

Waldhoff, Ch. [2016]: *Legal restrictions and possibilities for greater revenue autonomy of the EU* in: The Future of EU-Finances. Working Papers for the Brussels Symposium on 14 January 2016, FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne, 2016, 147-157. oldal

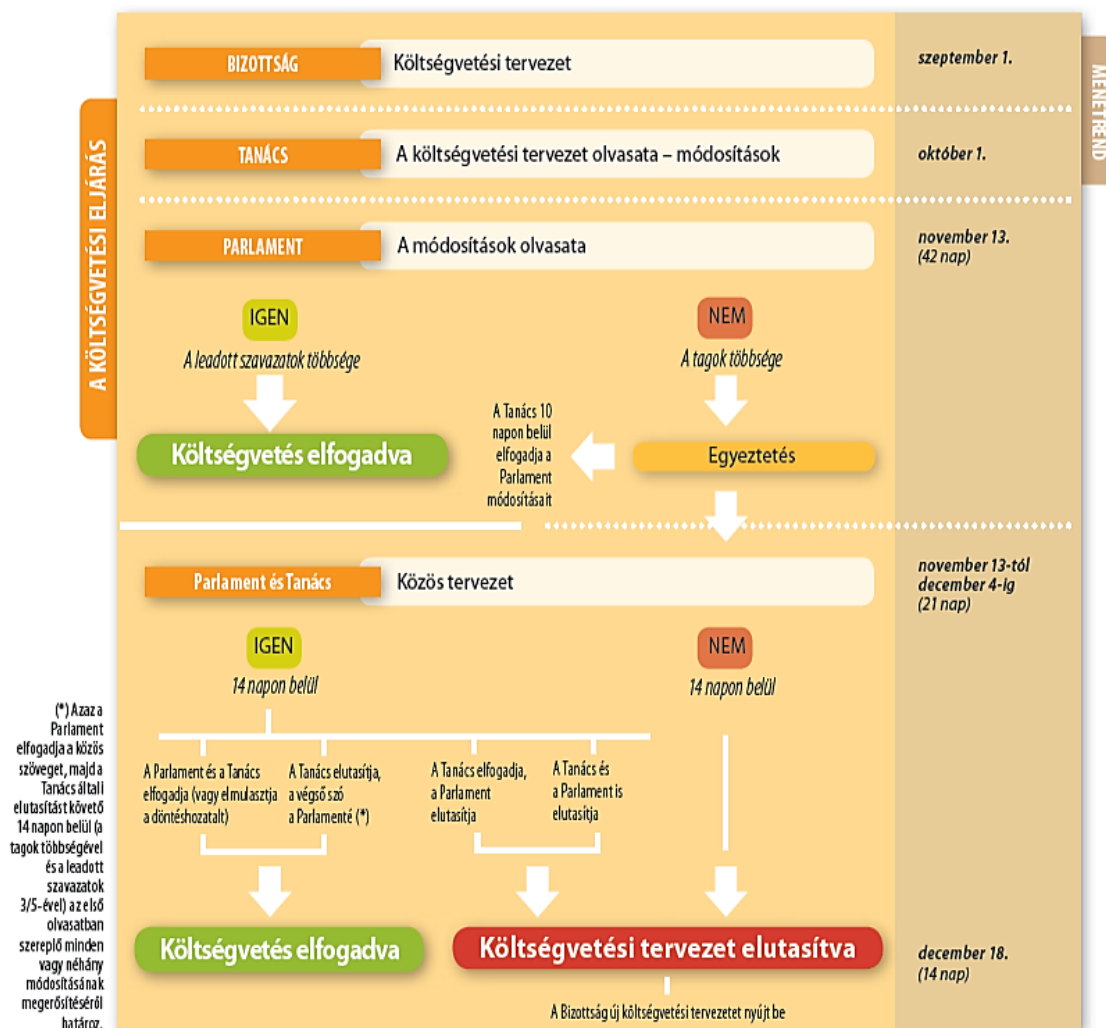
Weiss, S. – Bassford, M. – Brune, S-Ch. – Gilbert, J. – Heinemann Fr. – Misch, Fl. – Moessinger, M-D. – Osterloh, St. [2013]: *The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help its Member States to Save Money?* Exploratory Study. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, Germany, 2013

Wostner, P. [2008]: *On the character of the EU and its budget: Look into the future.* EU-Consent EU-Budget Working Paper No. 8. October 2008, DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1025384>

Mellékletek

1. melléklet: az éves költségvetés elfogadásának menete

27. ábra: A költségvetési eljárás



forrás: Európai Bizottság [2010] 10. oldal

2. melléklet: a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret

28. ábra: Többéves pénzügyi keret (EU-28)

TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERET (EU-28)							
(millió EUR – 2011-es áron)							
KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Intelligens és inkluzív növekedés	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004
1a: Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079
1b: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558
ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605
3. Biztonság és uniós polgárság	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469
4. Globális Európa	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794
5. Igazgatás	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417
ebből: Az intézmények igazgatási kiadásai	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590
6. Ellentételezések	27	0	0	0	0	0	0
ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZAT	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242
a GNI %-ában	1,03 %	1,02 %	1,00 %	1,00 %	0,99 %	0,98 %	0,98 %
ÖSSZES KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZAT	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781
a GNI %-ában	0,98 %	0,98 %	0,97 %	0,92 %	0,93 %	0,93 %	0,91 %
Rendelkezésre álló mozgástér	0,25 %	0,25 %	0,26 %	0,31 %	0,30 %	0,30 %	0,32 %
A saját források felső határa a GNI százalékában	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %	1,23 %

forrás: Az Európai Unió Hivatalos Lapja [2013] I. melléklet