

Somai Miklós:

Az EU közös költségvetése 2013 után

Az Európai Unió közös költségvetésének 2013 utáni méretéről és szerkezetéről a tagállamok az ún. Többéves Pénzügyi Keretről (angolul Multiannual Financial Framework, a továbbiakban MFF-ről) szóló rendeletben határoznak. Ehhez – a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az ún. „különleges jogalkotási eljárás” keretében – a Tanács (lényegében a tagországok) egyhangú és az Európai Parlament képviselőinek többségi szavazatára van szükség. Az új MFF-re vonatkozó javaslatait a Bizottság 2011. június 29-én teszi közzé. Ezt követően technikai és diplomáciai egyeztetés kezdődik, melynek során az egyes EU-tagok ütköztetik álláspontjukat, s így kiderülhet, hol vannak a szakmai szint számára áthidalhatatlan érdekellentétek. Ez utóbbiak feloldására hivatott az Európai Tanács által képviselt politikai szint, mely optimális esetben legkésőbb a dán elnökségi félév vége felé, valamikor a 2012 júniusában tartandó csúcsertekezleten tehet pontot a vitatott kérdésekre.

Ami eddig tudható...

A megfelelő uniós menetrend és felhatalmazások alapján a Bizottság először 2007 szeptemberében tette közzé a közös költségvetés helyzetét bemutató tanulmányát, mely a gyakorlatban vitairatként szolgált, és alkalmat adott arra, hogy a különböző tagországok, régiók, érdekképviselők, kutatóközpontok kifejhessék véleményüket a költségvetés jövőjével kapcsolatban. Bár a következő egy-másfél évben a nyilvános konzultáció keretében az említett köröktől rendkívül sok állásfoglalás érkezett Brüsszelbe, az időközben kirobbanó pénzügyi és gazdasági világválság elterelte a figyelmet erről a kérdésről. Mindazonáltal, az európai közös költségvetéssel kapcsolatban megfogalmazott legfőbb kritikákat érdemes összefoglalni:

- a költségvetésből egyszerre hiányzik a rugalmasság és a stabilitás. Talán egy tízéves időszak jobban megfelelne a stabilitás igényeinek, melyet a félidei felülvizsgálat során rugalmasan ki lehetne igazítani;
- a nettó hozzájárulás szerepének megerősödése azzal jár, hogy a költségvetés egyre inkább kicsinyes tagállami alkudozások eredőjeként áll össze, és semmi esetre sem tekinthető a források hatékony allokációjának. A költési szerkezetet a legnagyobb európai hozzáadott-értéket hordozó politikák szükségleteihez kellene igazítani;
- a kiadási oldal prioritásait illetően, a globalizációhoz leginkább kapcsolódó három téma kapott különleges figyelmet: az EU versenyképességének növelése, a klímaváltozás elleni harc és az energiabiztonság. Ez utóbbi területhez tartozik a tagországok energetikai hálózatainak összekötése, a hiányzó láncszemek kiépítése is;
- a jelenleg futó két legfontosabb kiadási tételt illetően, az uniós szolidaritást kifejező regionális politikát sokan a leginkább rászoruló régiókra szűkítenék, míg a közös agrárpolitikát a második, vidékfejlesztési pillér (klímaváltozás elleni harc, élelmiszerbiztonság stb.) felé tolnák el. Azon vita van, hogy az első (farmjövődelmeket garantáló) pillér tekintetében is bevezessék-e a nemzeti társfinanszírozás intézményét, valamint hogy megszüntessék-e a közvetlen támogatások mértékében uniós szinten mutatkozó különbségeket;
- a költségvetés saját forrásait illetően két, jól kivehető álláspont rajzolódik ki:

- az egyik (jellemzően tagországi) álláspont szerint a hagyományos saját források (döntően a vámok) és a GNI-hoz kapcsolódó ún. negyedik forrás igazságos, átlátható és viszonylag egyszerű, ezért megtartandó, míg az ÁFA-forrással épp ellenkező a helyzet;
- a másik (NGO-k és tudósok által pártolt) álláspont igazi saját forrást egy európai adó bevezetésétől remél, melyet lehetőleg a klímaváltozás elleni harc jegyében a CO₂-emisszióhoz (CO₂-emissziós egységek árveréséből származó bevételekhez, közlekedési üzemanyagok adójához, gépjárműadókhoz), és/vagy a tőzsdei tranzakciókhoz kapcsolnának.
- végül, a véleményformálók többsége számára mindenféle korrekciós mechanizmus elfogadhatatlan, vagy ha mégis fenn kell tartani egy ilyesfajta rendszert, az legalább legyen egy minden tagállamra egyaránt érvényes, általános mechanizmus.

A Bizottság mintegy másfél évvel később, 2010 márciusában jelentkezett az Európa 2020 programjával, melyben átfogóan foglalkozik az EU előtt álló kihívásokkal – kiemelve a szegénység, a munkanélküliség, a klímaváltozás és a korai iskolaelhagyás elleni harc, valami a tudásalapú illetve a „szénszegény” gazdaság erősítésének a fontosságát. A dokumentum felettébb mostohán bánik az EU-költségvetés két legfontosabb területével, amennyiben a kohézió szó csupán kétszer, a közös agrárpolitika kifejezés pedig egyetlen egyszer sem jelenik meg benne.

A fenti programot mintegy ellensúlyozandó, az Európai Tanács 2010. március 25-26-ai brüsszeli csúcstekeztetéről kiadott Következtetésekben azt olvashatjuk, hogy a KAP és a kohéziós politika egyaránt fontos szerepet kell hogy kapjon az Európa 2020-as stratégia végrehajtásában. Az Európai Tanács hangsúlyozza, hogy a mezőgazdasági ágazat jelentős mértékben járulhat hozzá a stratégia sikeréhez, valamint hogy ez utóbbi érdekében fontos a gazdasági, társadalmi és területi kohézió előmozdítása, és az infrastruktúra fejlesztése.

A Bizottság óriási késéssel, 2010. október 19-én hozta nyilvánosságra az uniós költségvetés felülvizsgálatáról szóló álláspontját, mely azonban az Európai Parlamenten kívül már senkit sem foglalkoztatott. Mindenki más már a többéves pénzügyi tervről szóló vitára készül. Az eredetileg 2008/2009 fordulójára ígért anyag bemutatása többszöri halasztást szenvedett, részben az intézményi reformok elhúzódása, részben a kormányok figyelmét lekötő gazdasági és pénzügyi válság miatt. Az euró-övezeti problémák eredményes kezelése érdekében szükség volt a tagállamok lehető legszorosabb együttműködésére, és a Bizottság úgy gondolta, nem lenne helyes, ha ilyen körülmények között egy, az országokat hagyományosan végletesen megosztó témával állna elő.

Végül megemlítendő, hogy az új MFF-fel kapcsolatban néhány nagy nettó befizető tagország (Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság, Hollandia és Finnország) vezetői 2010 decemberében közös levelet intéztek José Manuel Barrosóhoz, a Bizottság elnökéhez. A levélben amellet érvelnek, hogy – tekintettel a közpénzügyek rendbehozatala céljából Európa-szerte indított takarékosági programokra – a kötelezettségvállalások éves plafonja a jelenlegi (2007-2013-as) MFF utolsó évéhez, azaz 2013-hoz képest még az infláció mértékével se nőjön. A jelenleg futó MFF-fel kapcsolatos tapasztalat azt mutatja, hogy az ilyen, jelentős befolyással bíró tagországok által írott leveleket érdemes komolyan venni.

Nagy országok érdekei

Bár tudjuk, hogy végső soron egyetlen tagországnak az érdekeit sem lehet figyelmen kívül hagyni, hiszen a többéves pénzügyi keretről – az Európai Parlament tagjai többségének egyetértését követően – a Tanács egyhangúlag dönt, azaz minden országnak vétőjoga van, mégis ki kell emelnünk három országot, amelyek gazdasági-politikai súlyuk, illetve különleges helyzetük révén nagyban meghatározhatják a közös költségvetés jövőjét.

Az első ilyen ország az Egyesült Királyság. Legfontosabb érdeke a még Margaret Thatcher által az 1984-es fontainebleau-i csúcsértekezleten kiharcolt ún. visszatérítés (*rebate*) megőrzése, mely nettó költségvetési hozzájárulásának mintegy kétharmadára, 2003-2009 között átlagosan évi 5,4 milliárd euróra rúgott. A *rebate* utáni pozíciókat vizsgálva elmondható, hogy a britek igen kedvező helyzetben vannak a többi nettó befizető, fejlett EU-tagországhoz képest. Bár a korrekcióra okot adó körülmények az évek során jelentősen változtak, minek következtében annak létjogosultsága alaposan meggyengült, az eltörlésére irányuló eddigi kísérletek egytől-egyik meddőnek bizonyultak, azon egyszerű oknál fogva, hogy a közös költségvetés saját forrásairól csak egyhangú döntés hozható, vagyis a briteknek a nekik járó visszatérítéssel kapcsolatban vétőjoguk van.

Az sem egyértelmű, hogy vajon a britek lemondának-e a *rebate*-ről az általuk pénzkidobásnak tartott közös agrárpolitika (KAP) eltörléséért cserébe, tekintve, hogy ez utóbbi nettó költsége számukra kisebb, mint az előbbi haszna: 2003-2009 között a különbség évente 1,77 milliárd euróra rúgott. A britek valószínűleg csak abban az esetben mondanának le a visszatérítésről, ha az új MFF-ben nem csupán a KAP szűnne meg, de olyan célok (együttműködési területek) kerülnének előtérbe, amelyekből minimum az említett összegű nettó költségvetési haszna származna.

A második jelentős tagország Németország az 1970-es évek végétől kezdődően az EU-büdzsé legnagyobb nettó befizetője. A németek évtizedekig nem is nagyon tettek azért, hogy ez a helyzet megváltozzon, amiben politikai és gazdasági megfontolások egyaránt szerepet játszottak. Az európai költségvetési pozícióhoz való hozzáállás azonban a német újraegyesítés óta alapvetően megváltozott: bár a deficit megfeleződött, az avval kapcsolatos érzékenység a duplájára nőtt. Mindez nem jelenti azt, hogy a mai Németország már ne lenne hajlandó áldozatokat hozni az európai együttműködés oltárán. Továbbra is az integráció egyik vezető erejének tekinti magát, miközben ugyanúgy tekintettel kell lennie legnagyobb partnere, Franciaország, mint legfontosabb befolyási övezete, a közép- és kelet-európai tagországok érdekeire. Ez utóbbi körülmény miatt a németek – bár szívesen fordítanák a közös költségvetés szekerét a globális kihívásokkal kapcsolatos új célok irányába –, nem javasolhatják nyíltan a régi politikák gyors és drasztikus visszafejlesztését; nem szeretnék olyan helyzetet teremteni, melyben túl sok tagország érezné vesztesnek magát.

Végül itt van Franciaország, mely a KAP-ból származó tetemes haszna miatt hosszú évtizedekig a közös költségvetés viszonylag mérsékelt nettó finanszírozójának számított. Ez a kegyelmi állapot azonban a keleti bővüléssel összefüggésben – gyakorlatilag 2002 óta – fokozatosan megszűnőben van, és a franciák a jelenlegi MFF végére (2013-ra) a németekével összemérhető nettó befizetői pozícióba kerülhetnek. A franciáknak az MFF jövőjét illető hozzáállásának prognosztizálásához a következő körülményeket érdemes figyelembe venni:

- a brit visszatérítéshez való hozzájárulásuk 2008 óta tisztán meghaladja a KAP-ból származó nettó hasznukat;
- a világválság által leginkább sújtott régi tagországok közül azok, amelyek mindeddig a kohéziós politika nettó kedvezményezettjei voltak, valamint az új tagországok

többsége könnyen elfordulhat a KAP-tól, ha egy kiélezett helyzetben választania kellene a KAP és a kohéziós politika között, tekintve, hogy ez utóbbiból nagyobb nettó haszna származna;

- s végül, a nyugati *agri business* képviselői soha nem támogatták azt a törekvést, hogy az új tagországok agrártermelői az övékéivel egyenlő elbánásban részesüljenek. Ennek hátterében az áll, hogy nem szeretnék, ha a régi (gazdag) tagországok nettó befizetéseiből a kontinens keleti felén olyan fejlett termelői kapacitások jönnének létre, amelyek – klimatikus okokból – a nyugati részen fellelhetővel azonos termékszerkezetű kínálattal árasztanák el a piacokat.

Mi hoz a jövő?

Amennyiben abból indulunk ki, hogy a 2013 utáni MFF céljaira az EU legnagyobb gazdaságaival rendelkező tagországok adófizetői nem lesznek hajlandók a jelenleginél több forrást rendelkezésre bocsátani, valamint hogy az unió kénytelen lesz pénzt áldozni a globális kihívások legyőzésére hivatott új politikák beindítására és működtetésére, akkor a KAP ún. első, a farmok jövedelmezőségét garantáló pillére marad a közös költségvetés egyetlen olyan területe, ahonnan érdemi mennyiségű pénzt lehet átirányítani máshová. Egy ilyen forgatókönyv egyúttal arra is lehetőséget adna, hogy elkezdődhessen a brit *rebate* módszeres leépítése.