

IVÁN GÁBOR

Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007–2013-ra – az infúzió bekötte

A tanulmány arra a kérdésre keresi a választ, hogy az Európai Unió 2007–2013-ra vonatkozó keretterve mennyiben teszi lehetővé az egyes területek közös politikájának megvalósítását, vajon a közös politika határozza-e meg a közös költségvetést 2007-től, vagy fordítva. A szerző a kérdést kifejezetten az Európai Unió egésze és annak jövője szempontjából vizsgálja. Írásának nem célja, hogy e cikkben mutassa be részletesen a tagállamok álláspontjait, a tagállamok közötti viták történetét, ezeket csupán annyiban érinti, amennyiben az a közös költségvetés és az egyes területek közös politikája közötti viszony vizsgálata szempontjából szükséges.

Journal of Economic Literature (JEL) kód: F36.

Az Európai Tanács 2005. december 15–16-ai brüsszeli ülésén az Európai Unió tagállamai megállapodásra jutottak a 2007–2013 közötti pénzügyi kereterről (*financial perspective*) minden tagállam számára elfogadhatónak tartott sarokszámairól, amely a Tanács, a Bizottság és az Európai Parlament közötti intézményközi megállapodással létrehozandó hétéves költségvetési keret alapja.¹ Az Európai Unió 2005. évi eseményeire visszatekintve, ez a megállapodás meghatározó jelentőségű volt a kibővült unió hitelességének, működőképességének bizonyítása szempontjából. Lehetővé teszi, hogy a közös célok megvalósítását szolgáló közös politikák a következő hétéves időszakban is tervezhető módon végrehajthatók legyenek. Ez biztató és jó jel. Ugyanakkor nem lehet megkerülni azt a kérdést, hogy a tagállamok politikai megállapodása valóban megfelelő perspektívát jelent-e az integráció jövőjének?

¹ A pénzügyi kereterről az Európai Unió többéves költségvetési kereteit határozza meg. Fejezetekre bontva tartalmazza a kötelezettségvállalási előirányzatok számszerű nagyságának felső határát. Rögzíti továbbá a kiadási előirányzatok nagyságát, mind abszolút, mind relatív mértékben: az euróban meghatározott kiadási főösszeget a közösségi GNP százalékában is megállapítja. A pénzügyi kereterről határokat szab az éves költségvetés tervezésének. A több évre előre megállapított fejezeti és alfejezeti felső határok az éves tervezés során nem léphetők át, azok a költségvetési eljárás effektív korlátait jelentik a költségvetési hatóság mindkét intézménye (az Európai Tanács és az Európai Parlament) számára. A pénzügyi kereterről ugyanakkor nem többéves költségvetés, nem teljesíti a költségvetés részletességének elvét. A pénzügyi kereterről számai kiigazíthatók a közösségi GNP-nek és a közösségi áraknak az előre jelzettől eltérő mozgása esetén (technikai kiigazítás). A finanszírozási kereterről az Európai Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Parlament közötti intézményközi megállapodás rögzíti, aminek nincs a közösségi jog szempontjából ugyan közvetlen kötőereje (*soft law*), a benne tükröződő politikai megállapodás ereje azonban meghatározza az éves költségvetési fejezetek felső határát.

Integrációelméleti megközelítés

Mielőtt rátérnénk az európai integráció – mint regionális gazdasági integráció – költségvetési fejlődési szakaszainak, illetve a 2007–2013 közötti pénzügyi keret vizsgálatára, szükségesnek tartunk megfogalmazni néhány elméleti alapvetést.

Integrációelméleti kutatással igazolható, hogy a közös költségvetés velejárója a regionális gazdasági integráció elmélyülésének. Ezt alátámasztják fejlődéselméleti, liberális, föderalista, funkcionalista, konfliktuselméleti és institucionalista megközelítések, valamint az optimális valutaövezet elmélete. Ezeknek az integrációs elméleteknek az esetében több szempontból is következik a költségvetési elosztás szükségessége az integráció bizonyos fokán. A teljesség igénye nélkül a következő szempontokra hívjuk fel a figyelmet.²

– Nem közömbös az integráció foka és az abban résztvevők fejlettségi színvonala. A szabadkereskedelmi övezet vagy a vámunió alig mutat túl a közös kereskedelempolitikán, az integráció kezdeti fokozatai nem feltételeznek szorosabb együttműködést. Az integráció belső piaci lépcsőjét elérve azonban más a helyzet: a fejlődéselméleti megközelítés szerint, ha eltérő fejlettségű országok vesznek részt a munkamegosztásban, a belső piaci integráció transzfereket vagy kompenzációkat tehet szükségessé.

– Liberális megközelítésben a versenymechanizmusok érvényesülése, a termelékenységi szintek konvergenciája a belső piaci viszonyok létrejöttének irányába mutat, és megkönnyíti a makrogazdasági szintű kiegyenlítődést. A közösségi versenynek, a munkaerő termelékenységi konvergenciájának vagy keresleti oldalról a vásárlóerő konvergenciájának elősegítésére példa a kohéziós politika, a kutatási keretprogram vagy a vidékfejlesztés támogatása. Mindez nem nélkülözheti a közösségi finanszírozást.

– Az Európai Unió kollektív politikai rendszerében a kormányok a kollektív egész javát szolgáló hatalmi, politikai struktúrát alkotnak. Ebben a közegben olyan politikai célokat tűznek maguk elé, mint amelyeket az Európai Közösségek alapszerződése fektet le, és amelyek az egyes területek közös politikájával valósíthatók meg. Ez a folyamat szintén szükségessé teszi a konvergenciát elősegítő belső transzfereket, továbbá – a tagállami érdekek közös célok miatti részleges vagy teljes feladásának az ellensúlyozására – a kompenzációkat.

– Az integráció érdekütközések színtere. Az európai integráció sorsára ható viták nem egy esetben költségvetési alkuval hoztak megegyezést. Ide sorolható a nyolcvanas évek költségvetési vitája, a kibővítéseket követő reformok köre, vagy a Gazdasági és Monetáris Unióról és a Kohéziós Alap létrehozásáról született megállapodás. Az integráció előrehaladtával mindinkább nyilvánvalóvá vált, hogy a pénzügyi keretéről folyó viták célja a tagállamok közötti konfliktusok megoldása. A közös költségvetés az integráció fokozatos mélyítésének fontos katalizátoraként is értelmezhető.

– Tekintettel a nemzetállamok gazdasági és politikai teljesítményeinek korlátaira, egyre több, a társadalmi jólétet előmozdító feladat hárul az integrációs szervezetekre. A részlegesen nemzetek feletti intézmények által elősegített gazdasági-társadalmi konvergencia megvalósításához közösségi transzferekre és erőforrásokra van szükség.

– A közös költségvetésből finanszírozott újraelosztó politika – különösen az elmaradott régiók és tagállamok felzárkózását szolgáló kohéziós politika vagy a közös mezőgazdasági politika – megvalósítása során a tagállamok azért is működnek együtt, mert ebből a kooperációból olyan hasznot húznak, amely a kooperáció nélkül elmaradna.

² Részletesebben lásd *Iván* [2005] 12–29. o. Az elméleti hivatkozások – többek között – *Pelkmans* [1997], *Kindelberger* [1966], *Predöhl–Jürgensen* [1961], *Palánkai* [2004], *Kende* [2002], *Kiss* [2003] *Bull* [1997], *MacDougall* [1983], *Wallace* [2000], *Kenen* [2000], *Mundell* [1968], *Myrdal* [1972] műveire történnek.

– A valutaövezet szintjére eljutó integrációban a tagállamok – önálló monetáris eszköztár híján – mozgástere erősen korlátozott az őket érő sokkhatások kivédéséhez. Az európai Gazdasági és Monetáris Unió, amelyben nem teljesülnek az optimális valutaövezet kritériumai, felveti egy olyan közös költségvetés elméleti igényét, amely képes lenne az unión belüli transzferek segítségével hozzájárulni az integráció stabilitásához.

Az európai integráció költségvetésének fejlődési szakaszai

Az európai integráció költségvetésének fejlődése 1957 és 2006 között négy szakaszra bontható:

1. 1957–1969: a különböző közösségek különböző költségvetéseinek időszaka;
2. 1970–1987: az éves egységes költségvetések időszaka;
3. 1988–1999: a közösségi politikák által meghatározott első két pénzügyi keretterv időszaka;
4. 2000–2006: a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka.

Az európai integráció történetének költségvetéseit a kezdetektől a *közös célok megvalósítása* és a *tagállami érdekérvényesítés* határozta meg. Ebben a kettős feltételrendszerben az alapítók által kitűzött célok megvalósítását szolgáló közös intézkedések végrehajtására meglévő politikai akarat biztosította a három közösség (Montánunió, az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom) önálló költségvetéseinek működését (1957–1969).

Az 1970. évi költségvetési szerződéssel³ létrejött az Európai Közösségek egységes költségvetése, amely áttekinthetőbbé tette a közös célokra rendelkezésre bocsátott források felhasználását. A hetvenes évek olajválsága és az Európai Közösségek kibővítése az évtized végére az éves költségvetések elfogadásának vitáját egyre inkább megterhelte. Az Egyesült Királyság – tagsága első évétől – folyamatosan kísérletet tett arra, hogy valamiféle kompenzációban részesüljön. 1976-ban született meg a brit visszatérítésre jogi alapot biztosító első rendelet,⁴ amely kimondta azt az elvet, hogy ha egy tagállamnak aránytalanul nagy terhet okoz a közös költségvetéshez történő hozzájárulás, akkor költségvetési kompenzációban részesülhet.

Az 1980-as évtized elejére, az egyes ágazatok finanszírozási igényének számottevő növekedésével a közös célok megvalósítása és a tagállami érdekérvényesítés súlyos konfliktusba került egymással. Az Európai Parlament három alkalommal is elutasította az éves költségvetés elfogadását (1979-ben, 1982-ben és 1985-ben), Németország pedig két alkalommal megtagadta a brit visszatérítés rá jutó részének finanszírozását (1981-ben és 1982-ben). Önmagában az éves költségvetési eljárás elégtelennek bizonyult a megnövekedett igények finanszírozásához, az EK költségvetési válságba került.

A nyolcvanas évek elhúzóódó költségvetési vitái, a válsághelyzet feloldásának szándéka vezette az Európai Bizottságot, az Európai Parlamentet és a Tanácsot arra, hogy több évre előre rögzítsék az Európai Közösségek kiadási rangsorát, meghatározzák az egyes kiadási fejezetek felső határait. Az első ilyen intézményközi megállapodást Jacques Delors kezdeményezésére 1988-ban kötötte a három közösségi intézmény.

Az egyes területek közösségi politikájának látványos fejlődése az első Delors-terv idejére (1988–1992) tehető. Az első többéves finanszírozási kerettervet egyértelműen a különböző téren kialakított közösségi politikák határozták meg. A közös célok megvalósítása és a tagállami érdekérvényesítés egyensúlya helyreállt. Ezt a jellegzetességet viselte magán a második Delors-terv – már hét évre szóló – pénzügyi csomagja is (1993–1999).

³ Elfogadta az Európai Tanács 1970. április 21–22-i luxemburgi ülése (*Merger Treaty*, 20(1) cikk, módosította a *First Budgetary Treaty*, 10. cikke).

⁴ Lásd az EGK 1172/76. sz. rendeletét (Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 131, 1976).

Az európai integráció költségvetésének történetében a 2000–2006-ra vonatkozó pénzügyi keretterv elfogadásával alapvetően megváltozott a közösségi politikák és a közös költségvetés egymáshoz való viszonya. Az Agenda 2000 vitájában eldőlt, hogy 2000-től nem a közösségi politikák fejlődése determinálja a közös költségvetést, hanem a költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politika finanszírozásánál. A kiadások 2000. évi „stabilizálásának” célja nem volt más, mint a nettó befizető tagállamok kedvezőbb költségvetési pozíciójának megteremtése (Iván [2005] 8. o.)

Bár a 2007–2013. évi pénzügyi keretterv értékeléséhez az európai integráció történetének kezdeti szakaszai is tanulságokkal szolgálnak, a 2007–2013 közötti évekre vonatkozó keretek alapvetően az európai integráció költségvetési fejlődésének 3. (1988–1999) és 4. (2000–2006) szakaszával (az első három pénzügyi kerettervvel) vethetők össze: az 1988-tól jellemző többéves keretek rendszere megfelelő alapot nyújt a közös politikák és a közös költségvetés kapcsolatában lezajlott fejlődés vizsgálatához.

A közösségi politikák fejlődése és a költségvetés kötelezettségvállalásai 1988–1999 között

A közösségi politikák fejlődése 1988–1999 között

A vizsgált pénzügyi kerettervek időszakait a kezdetektől az egyes részterületek jelentős makro- és mikro gazdasági hatással járó közösségi politikája kísérte, befolyásolva a tagállamok gazdaságpolitikai eszközeinek a megválasztását; és jelentősen növelve a közösségi költségvetés finanszírozási igényét.

A közösségi politikák fejlődését és a regionális gazdasági integráció magasabb integrációs fokozatba érkezését 1988 és 1999 között alapvetően meghatározó tényezők a következők:

- az egységes belső piac kiépítése;
- a regionális politika kiteljesedése;
- a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása;
- a mezőgazdasági politika reformjának napirenden tartása;
- a kutatás-fejlesztési programok finanszírozása; valamint
- a közlekedési infrastruktúra fejlesztése.

A felsorolt közös célkitűzések jó alapot nyújtanak ahhoz, hogy megvizsgáljuk: fejlődött-e a közös költségvetés a Római Szerződésben foglalt célok megvalósítása érdekében, avagy a költségvetés önmozgása határozta meg a közös politikákat.

Az egységes belső piac. 1968-ra megvalósult a gazdasági integráció első szakasza – vámunió, majd közös piac formájában. Megszűntek a belső vámok, a közös kereskedelempolitika keretei között külső vámokat hoztak létre, megszüntették a mennyiségi akadályokat, és korlátozták a kereskedelmi monopóliumokat, meghozták az első intézkedéseket a nemzeti szubvenciók leépítése, illetve egységesítése érdekében, kísérletet tettek a valutaárfolyamok stabilizálására, szabadabbá tették a munkaerő és a működőtőke áramlását. A belső piac kialakítására tett fontos lépésként 1979-ben bevezették a nem harmonizált területeken a kölcsönös elismerés elvét.

Az 1986. évi Egységes Európai Okmány⁵ 1992-ig meghatározta az egységes belső

⁵ <http://www2.datanet.hu/im/Primleg/11986U-HU.htm>.

piachoz kapcsolódó közösségi jogfejlődést. Fő célkitűzése az egységes belső piac megteremtése volt 1992. december 31-ig: a négy alapszabadság (az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad áramlása) előtti akadályok végleges lebontása, jogszabály-harmonizációs menetrend elfogadása, az állami megrendelések piacának integrálása, a minősített többségi szavazás bevezetése a belső piaci jogalkotásban, a társadalmi és gazdasági kohézió fogalmának bevezetése.

A belső piac kiteljesedése olyan alapvető feltételt jelentett, amely nélkül a közösségi politikát számtalan korlát nehezítené. Ezért – minimális közvetlen közösségi költségvetési hatása ellenére – alapvető fontosságú a belső piaci szabályok egységesítése.

A regionális politika kiteljesedése. Az Egységes Európai Okmány emelte a regionális politikát az elsődleges közösségi joganyagba, beillesztve a Római Szerződés rendelkezései közé a „gazdasági és társadalmi kohéziót”.⁶ Az új rendelkezések nem csupán újra meghatározták a közösségi regionális és strukturális politikát, hanem előkészítették a strukturális alapok reformját is. A reform lefektette a regionális politika ma is használatos alapelveit, illetve a koncentráció alapelveinek keretében a regionális politika célkitűzéseit.

A Európai Közösség 1981–1986 közötti kibővülésével az egységesülő piacot a centrum–periféria közötti markáns különbségek jellemezték, ami alapvetően új helyzetet teremtett. A gazdasági felzárkózás, a strukturális hátrányok csökkentése, majd a belső piac szabályainak alkalmazása jelentős közösségi támogatást igényelt három új tagállam (Görögország, Spanyolország és Portugália), illetve Írország és Dél-Olaszország számára. Ezt a strukturális alapok 1988. évi reformja tette lehetővé.

A kohéziós politika hatása a négy legszegényebb tagállam esetében kézzelfogható volt. Ez leginkább a vásárlóerő-paritáson számított egy főre jutó GDP növekedésében mutatkozott meg. 1960-ban Portugália az EK-átlaghoz képest 40 százalékon állt, Görögország 43 százalékon, Spanyolország 57 százalékon, Írország 61 százalékon. 2000-re az EU-15 átlagához képest Portugália egy főre jutó jövedelme 74 százalékot, Görögországé 69 százalékot, Spanyolorságé 81 százalékot, Írországé 119 százalékot ért el. Vagyis egyértelmű konvergencia mutatható ki a periféria és az unió átlagos fejlettségi szintje között, amit az – ugyan nem minden időszakban egyenletes – GDP növekedés alátámaszt (*Kenyél* [2002] 17. o.).

A Gazdasági és Monetáris Unió terve. A Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) tervében foglalt konvergenciakritériumok elfogadásának feltétele a szegényebb országok részéről az új támogatási forma, a Kohéziós Alap létrehozása volt. A maastrichti szerződés nem csupán az integrációt mélyítette, hanem olyan alku jött létre, amelynek keretében a szegényebb tagországok új támogatási forma létrehozásához kötötték a GMU tervének elfogadását. Ez tükröződik a második Delors-tervben, a Kohéziós Alap létrejöttében.

A Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása két szempontból volt jelentős hatással a közösségi költségvetés fejlődésére: egyrészt alku tárgyává tette a közösségi fejlesztési támogatásokat (Kohéziós Alap létrehozása), másrészt a költségvetési feyelem elvét általánossá tette (a kiadások stabilitásának 1998–1999-i évi vitájában határozta meg a nettó befizetők pozícióját).

Az 1992. évi mezőgazdasági reform. Az első Delors-tervhez tartozott a MacSherry nevével fémjelzett 1992. évi mezőgazdasági reform: a jövedelempolitika és az árpolitika különválasztása – a támogatott árakról a piaci folyamatokat kevésbé torzító, közvetlen

⁶ A konszolidált EK-szerződésben: harmadik rész, XVII. cím.

kifizetéseken alapuló jövedelemtámogatási rendszerre való áttérés. Ez együtt járt az intervenciós árak csökkentésével és a mezőgazdasági termelők kártalanításával.⁷ A reform költségvetési szempontból meglehetősen ellentmondásos volt: miközben a gabonapiaci árcsökkentések tényleges megtakarítást jelentettek a közös költségvetésnek, addig a közvetlen kifizetések olyan kiadási tételt jelentettek, amelyek kioltották az előbbi hatást. Ez utóbbi kiadási tétel eredeti céljától eltérően önálló életre kelt, sokmilliárdos közösségi kiadást okozva, sajátos és ma már természetesnek vett termelői jövedelemforrássá vált.

Kutatás és fejlesztés. A közösségi kutatási és technológiafejlesztési tevékenységre – a regionális politikához hasonlóan – az Egységes Európai Okmány megújító hatással volt, azt az elsődleges joganyag részévé emelte. Ennek alapján kutatási, technológiafejlesztési és demonstrációs programok hajthatók végre, elősegítve az ipar, a kutatóközpontok és a felsőoktatás együttműködését. Lehetőség nyílt továbbá harmadik országokkal és nemzetközi szervezetekkel folytatandó kutatás-fejlesztési együttműködésre; illetve kutatói mobilitás és képzés támogatására. 1984-től a kutatás-fejlesztésre fordított közösségi támogatások eszközévé a K+F-keretprogramok váltak.

A transzeurópai közlekedési hálózat fejlesztése. A közös költségvetés fejlődésére hatással volt a közlekedési politika keretei között kidolgozott transzeurópai közlekedési hálózatok (*Trans-European Networks, TEN*) fejlesztésének elindítása.⁸ Ezzel ugyan nem jött létre önálló költségvetési fejezet, a közlekedési programokat azonban jelentős mértékben társfinanszírozza a Kohéziós Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap. További támogatást nyújt a közös költségvetés „belső politikák” fejezete. Ez a katalizátorjellegű, közvetlen finanszírozási hozzájárulás az elismerhető költségeinek 10 százalékát érheti el, illetve 2004-től egyes határon átnyúló projektek esetén annak 20 százalékát. A transzeurópai közlekedési hálózatok projektjei az 1990-es évtized második felétől kiemelt közlekedési infrastruktúrafejlesztési célkitűzéseket jelentenek.

Az első és a második Delors-terv kötelezettségvállalásai

Az első két pénzügyi keretterv valójában ugyanannak az időszaknak a két tervezési szakaszában született. Ennek az időszaknak a legfőbb jellemzői – a közös célok elérése, az integráció előmozdítása és a tagállami érdekérvényesítés – egyensúlyban voltak, így az egyes részterületek közösségi politikájának alakulása nagyban meghatározta a közösségi költségvetés szerkezetét és nagyságát.

Az első és a második Delors-terv kötelezettségvállalási főösszegei megszakítás nélkül és tartósan növekedtek (*1. és 2. táblázat*). Ennek oka a mezőgazdasági kiadások stagnálása mellett a strukturális támogatások növekedése (az Európai Regionális Fejlesztési Alap költségvetésének többszörösödésével és a Kohéziós Alap létrejöttével), továbbá a K+F-kiadások és a belső piaci kötelezettségvállalások emelkedése, illetve a

⁷ A reform alapvetően a gabona, az olajos magvak, a fehérjenövények és a dohány termesztését érintette; illetve a tejtermelésre, a vágómarha- és vágójuhtenyésztésre volt közvetlen kihatással (*Halmi* [2001] 323-326. o.).

⁸ A transzeurópai hálózatok (TEN) 14 közlekedési projektjét az 1994. évi esseni csúcstalálkozó fogadta el. A kibővített EU transzeurópai hálózattal kapcsolatos módosítására a – Van Miert-csoport jelentése alapján – 2003 júliusában tett javaslatot az Európai Bizottság, amelyet a Tanács 2003. december 5-ei ülésén hagyott jóvá.

1. táblázat

A kötelezettségvállalási előirányzatok 1988 és 1992 közötti növekedése az Európai Tanács 1988. június 29-i határozata alapján, 1988-as árakon
(millió ecu)

Fejezet	1988	1989	1990	1991	1992
EMOGA* Garanciarészleg	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
Strukturális támogatások	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
Többéves programok	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
Egyéb nem kötelező kiadással járó programok	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
Visszafizetések és adminisztratív költségek	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
Monetáris tartalék	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Teljes kiadás	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
ebből: kötelező	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Kifizetési előirányzatok	43 303	46 885	48 900	50 950	52 800
ebből: kötelező	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Kifizetési előirányzatok a GNP százalékában	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Szükséges saját források a GNP százalékában	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

* Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap.

Forrás: Intézményközi megállapodás. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L185, 1988. július 15.

2. táblázat

A második Delors-terv költségvetési javaslata, 1992-es árakon
(millió ecu)

Fejezet	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1999
1. EMOGA* Garanciarészleg	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Strukturális támogatások							
– Kohéziós Alap	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
– Strukturális alapok	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Belső politikák	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Külső akciók	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 189	5 600
5. Igazgatás	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Tartalékalapok	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
– Monetáris Tartalék	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
– Külső akciók	200	200	300	300	300	300	300
– Gyorssegély	300	300	300	300	300	300	300
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Összes kifizetési előirányzat	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Kifizetési előirányzat a GNP százalékában	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26

* Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap.

Forrás: Intézményközi megállapodás. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 331, 1993. november 22.

transzeurópai közlekedési hálózatok társfinanszírozásának megjelenése. A közösségi költségvetés összes kötelezettségvállalási előirányzata az első Delors-csomag idején 45 303 millió ecu-ról 52 800 millió ecu-re emelkedett (ez 16,5 százalékos növekedést jelentett reálértéken). A második Delors-terv időszakában az összes kötelezettségvállalás 69 177 millió ecu-ról 84 089 millió ecu-re nőtt (ez 21,6 százalékos növekedésnek felel meg).⁹ Ebben szerepet játszott az EU 1995. évi kibővítése is, ugyan minimális mértékben, mert az 1995-ben csatlakozott három tagállam (Ausztria, Finnország, Svédország) a közös költségvetésből kismértékben részesedtek (1999-ben összesen 3,3 milliárd euróval, EC [2000]). A kibővítés hatásait kiszűrve a második Delors-terv idején a közös költségvetés 17 százalékkal növekedett.

A közösségi politika által meghatározott fejlődés nem jelentette minden esetben a kiadások töretlen növekedését. Míg a kohéziós politika esetében az ír, a görög, a spanyol és portugál felzárkóztatás érdekében megkétszereződött a kiadások nagysága, addig az agrárkiadások esetében – a közös mezőgazdasági politika felülvizsgálatának részleges eredményeképpen – 1988-ban a nemzeti jövedelem növekedésénél alacsonyabb növekedést engedett meg a költségvetés.

Az első Delors-csomag keretében került sor első alkalommal a költségvetési fegyelem rögzítésére. A költségvetési fegyelmet egy határozat,¹⁰ majd öt évvel később már az intézményközi megállapodás¹¹ is magában foglalta [*Gormley és szerzőtársai* [1998] 356–358. o.). Az 1988. évi határozat két kiemelt célt szolgált: egyrészt a mezőgazdasági kifizetések növekedésének féken tartását; másrészt a fő kiadási fejezetek esetében a kiadások kiegyensúlyozott, ellenőrzött fejlődését. Az első pénzügyi keretterv éppen a költségvetési fegyelem eredeti értelmezésével van segítségünkre: a kiadásoknak úgy kellett fejlődniük, hogy azok kiegyensúlyozottan és ellenőrzött módon szolgálják az Egységes Európai Okmányban foglalt egységes belső piaci célok és a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak megvalósítását. Az 1988–1992-es időszakban megvalósított finanszírozási gyakorlat azt mutatja, hogy a költségvetési fegyelem eredeti értelmezése a közösségi politikák meghatározó finanszírozásának igényét elfogadja, viszont azon túlmenő, ellenőrizetlen felhasználást nem enged meg. Ez a közösségi politikák és a költségvetés kapcsolatában az előbbi domináns szerepét támasztja alá, tiszteletben tartva a költségvetési fegyelem elvét.

Összességében megállapítható, hogy az első két finanszírozási keretterv időszakában a kötelezettségvállalási előirányzatok növekedése alapvetően a közösségi politikák fejlődésével párhuzamosan haladt, ami meghatározta a közösségi költségvetés kereteit. Mind az egységes belső piac, mind a kohéziós politika, a közös mezőgazdasági politika, a Gazdasági és Monetáris Unió, a transzeurópai hálózatok és a kutatás-fejlesztés jelentős szerepet játszottak a két Delors-időszak közösségi költségvetésének alakulásában.

⁹ Megjegyezzük, hogy az EK/EU tényleges kiadásai eltértek (alatta maradtak) a pénzügyi keretterv keretszámaiktól. Itt mégis az intézményközi megállapodások számait használjuk, minthogy az elemzés nem a költségvetés végrehajtására, hanem annak fejlődésére irányul.

¹⁰ Lásd a 88/377/EGK sz. határozatot (Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 185, 1988).

¹¹ Intézményközi megállapodás. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, L 185, 1993.

Az Agenda 2000 – a költségvetés elsőbbsége a közösségi politikákkal szemben

A nettó kedvezményezettek és a nettó befizetők vitája

A harmadik pénzügyi keretterv vitájában a korábbiaknál is nyíltabban jelentek meg a tagállami érdekek. Az 1998–1999. évi viták során egyértelművé vált, hogy a tagállamoknak a pénzügyi keretterv alakításában képviselt álláspontját a közösségi költségvetéssel szemben fennálló nettó pozíciója határozza meg.¹²

Az 1998–1999-es költségvetési vitákban kialakult nettó befizetők csoportjához tartozott elsősorban Németország, Hollandia, az Egyesült Királyság, Svédország és a velük hol nyíltan, hol hallgatólagosan egy platformra helyezkedő Ausztria, Olaszország és Belgium. Franciaország helyzete sajátságos volt, bár nettó befizető, a közös mezőgazdasági politikából való jelentős részesedése azonban nem a nettó pozíciót állította figyelem középpontjába.

A nettó hasznélvezők csoportjára (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország) éppúgy jellemző az előző csoportnak a közösségi politikák fejlődésétől független szemléletmódja – csak éppen ellenkező előjellel (*Európai Unió Tanácsa* [1998], [1999]).

A „kiadások stabilizálása”

A költségvetési korlátok jelentőségét, illetve a közös politikáknak a költségvetési mozgástér általi meghatározását vetítette előre, hogy igen intenzív vita folyt a saját forrásoknak a pénzügyi kerettervben szereplő 1,27 százalékos plafonja körül (*3. táblázat*). A regionális politika kedvezményezett tagállamai ennek emelését igényelték a 2000 utáni kibővítés finanszírozásához, és ezt a politikai irányvonalat támogatta az Európai Parlament is (*EP* [1998]). A legjelentősebb nettó befizetők ugyanakkor az 1,27 százalékot a saját forrás felső határnál jelentősen alacsonyabb (1,1–1,2 százalék közötti) kötelezettségvállalási szintet szorgalmaztak (*Európai Unió Tanácsa* [1998], [1999]).

A 2000–2006 közötti pénzügyi kerettervre jellemző kötelezettségvállalás trendfordulásának legfőbb okát a tagállamok politikájában, illetve a tagállamoknak az Európai Bizottsággal szemben megnövekedett érdekérvényesítő képességében kell keresni. Az Agenda 2000 vitájában a közösségi politikák kedvezményezett tagállamai elérték ugyan olyan részeredményeket, mint a mezőgazdasági támogatások szinten tartása, az egy főre jutó strukturális támogatás nagyságának változatlansága vagy a Kohéziós Alap támogatása az eurót bevezetni képes tagállamok esetében is; ugyanakkor a közösségi költségvetés nettó befizetői Németország vezetésével elérték „a kiadások stabilizálása” jelszóval a költségvetési mozgástér szűkítését. A kiadások stabilizálásának terminológiáját a nettó befizetők a növekedési és stabilitási egyezmény által előírt költségvetési fegyelem szükségességéből vezették le.

¹² A nettó költségvetési pozíció számítására többféle módszer ismert. Az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága a saját forrásokról rendszeresen közzétett jelentéseiben is többféle számítási eredményt ismert, bár formálisan csak a brit korrekció számítási alapjául használatos módszer elismert. Ez a következő: 1. meghatározzák az adott tagállamhoz rendelhető allokált kiadásokat; 2. az allokált kiadások összegéből kivonják az adott tagállam áfa- és GNI-alapú befizetéseinek korrigált összegét. (Mint látható, a brit korrekció nem veszi figyelembe a hagyományos sajátforrás-befizetéseket.) A másik leginkább használatos nettó pozíció a számviteli egyenleg módszere. A számviteli nettó egyenleg (*accounting net balance*) a tagállamhoz rendelhető összes allokált kiadás és a tagállam összes befizetésének különbsége. A brit korrekciós számítás-hoz képest a befizetések oldalán tehát a hagyományos saját forrásokat is figyelembe veszik, ezért a számviteli nettó egyenleg kedvezőlenebb nettó pozíciót ad.

3. táblázat
Az EU–21 pénzügyi perspektívája, 2000–2006, 1999-es árakon
(millió euró)

Fejezet	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Mezőgazdaság	40 920	42 800	43 900	43 770	42760	41 930	41 660
2. Strukturális tevékenységek	32 045	31 455	30 865	30 285	29595	29 595	29 170
Strukturális alapok	29 430	28 840	28 250	27 670	27080	27 080	26 660
Kohéziós Alap	2 615	2 615	2 615	2 615	2515	2 515	2 510
3. Belső politikák	5 900	5 950	6 000	6 050	6100	6 150	6 200
4. Külső akciók	4 550	4 560	4 570	4 580	4590	4 600	4 610
5. Igazgatás	4 560	4 600	4 700	4 800	4900	5 000	5 100
6. Tartalékok	900	900	650	400	400	400	400
7. Előcsatlakozási támogatás	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
8. Kibővítés			6 450	9 030	11 610	14 200	16 780
Kötelezettségvállalási előirányzatok	91 995	93 385	100 255	102 035	103 075	104 995	107 040
Kifizetési előirányzatok	89 590	91 070	98 270	101 450	100 610	101 350	103 530
Kibővítésre jutó Kifizetési előirányzatok			4 140	6 710	8 890	11 440	14 210
a GNP százalékában	1,13	1,12	1,14	1,15	1,11	1,09	1,09
Margin (százalék)	0,14	0,15	0,13	0,12	0,16	0,18	0,18
Saját források felső határa (százalék)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Forrás: Intézményközi megállapodás, 1999. május 6. Az Európai Unió Hivatalos Lapja, C 172 1999. június 18.

A 2000–2006 időszakra vonatkozó pénzügyi keretterv – mint a „kiadások stabilizálásának” eredménye – megtörte a korábbi időszakokra jellemző folyamatos kötelezettségvállalás-növekedési trendet. A közösségi kiadások 2000 és 2006 közötti stabilizálása megnyilvánul a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok „egymáshoz közeledésében”. Míg 2000-ben a 92 milliárd eurós kötelezettségvállalási irányzattal 89,6 milliárd kifizetési előirányzat állt szemben, addig 2006-ban már csak alig 1 milliárd euró a különbség a két érték között (*Iván* [2003] 53. o.).

Az Agenda 2000 vitája, illetve annak hatására a 2000–2006-ra finanszírozási keretterv szakított tehát azzal a gyakorlattal, hogy a közösségi költségvetés a közösségi politikák szolgálatában áll: 2000-től kezdve már a közösségi költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák fejlődését. A tagállamok nettó költségvetési pozíciója fontosabb szemponttá vált az integráció mélyítését szolgáló politikák fejlődésének finanszírozásánál.

A nettó pozíció fontossá válásának okait az Agenda 2000 vitája során a következőkben látjuk.

- A közösségi politikák fejlődése az első és a második Delors-csomag idején – a mezőgazdasági politika támogatásigénye korlátok közé szorításának ellenére – jelentős finanszírozásnövekedéssel járt. Ezt a tendenciát a nettó befizető tagállamok egyre élesebben bírálták.

- A közösségi politikák költségvetési igényeinek 1988–1999 közötti növekedése és a csatlakozási tárgyalások megkezdése 1998-ban különösen felerősítette a félelmeket attól,

hogy a közös költségvetés ellenőrizetlenné váló mértékben növekedik.¹³ A kibővítés költségvetési megítélése mind a nettó befizetők, mind a nettó kedvezményezettek részéről aggodalmakat keltett. Előbbiek hozzájárulásuk jelentős növekedésétől tartottak, utóbbiak pedig attól, hogy a nem bővítésarányos növekedésű költségvetés miatt a torta felszeletelésekor relatíve kisebb részhöz juthatnak.

– Az amszterdami szerződéssel együtt 1997-ben elfogadott stabilitási és növekedési egyezmény két oldalról is hatott az 1998–1999 közötti vitákra. Egyrészt a közös költségvetéshez történő hozzájárulás nagysága – hozzávetőleg a GNI 1 százaléka – egyharmadát jelentette a GNI-arányos államháztartási hiány kritériumnak. Ez a tagállamok államkincstárait minél alacsonyabb mértékű közös hozzájárulásban tette érdekeltté. Másrészt a stabilitási és növekedési egyezmény szelleme kitűnő ideológiai alapot nyújtott a „kiadások stabilizálásához”.

– A nettó befizetők közül különösen a kiadások stabilizálásának élharcosa, Németország érdemel figyelmet. A német újraegyesítést követően a kormány 1991 és 1997 között évente hozzávetőleg annyit költött a volt Kelet-Németországra, mint amekkora ezekben az években a teljes közös költségvetés nagysága volt (*Silguy* [1998] 111. o.). Ez a nem elhanyagolható és folyamatos teher kedvezőtlenül befolyásolta Berlin magatartását. Németországnak mint a közös költségvetés legnagyobb finanszírozójának magatartása nyilvánvalóan különös súllyal esik a latba minden költségvetési vita során.

A 2007–2013. évi pénzügyi keretterv

A 2007–2013. évi pénzügyi keretterv vitájának kulcskérdései

Az Európai Unió számára már égetően szükséges volt a 2005. decemberi politikai megállapodás (*4. táblázat*), amely rövid távon stabilizáló erővel hatott, és lehetővé teszi a középtávú fejlesztések elkezdését a kohéziós politika kedvezményezett tagállamaiban. Kételyeink vannak azonban azt illetően, hogy a megállapodás mennyiben szolgálta az Európai Unió hosszú távú fejlődését. Felmerül a kérdés, hogy a 2007–2013 közötti időszak új fejezetet jelent-e a közös politikák és a költségvetés viszonyában, vagy megerősödik a 2000-ben kezdődött tendencia. Ennek a kérdésnek a vizsgálatához vegyük sorra, melyek voltak a 2007–2013 közötti pénzügyi kerettervről folytatott tagállami viták kulcs-elemei!¹⁴

A költségvetés nagysága. Az Európai Tanács 2005. december 15–16-ai ülésén a tagállamok arról állapodtak meg, hogy 2007–2013 között a költségvetés kötelezettségvállalásainak főösszege 2004. évi áron az Európai Unió bruttó nemzeti jövedelmének 1,045 százaléka, azaz 862,363 milliárd euró legyen (*5. táblázat*).

A közös költségvetés abszolút és relatív nagysága mindvégig a viták középpontjában állt. Nem vagyunk híve olyan mértékű redisztribúciónak, amely a nemzeti költségvetéseket jellemzi, azonban a 2004. évi közös költségvetés 99,7 milliárd euró kifizetési elői-

¹³ A 2000–2006. évi pénzügyi keretterv munkahipotézisében 2002-re öt új tagállammal számolt.

¹⁴ A kulcskérdések között azokat vesszük számba, amelyek közvetlenül kötődnek a pénzügyi keretterv sajátosságaihoz. Így nem vizsgáljuk azokat a kérdéseket, amelyek politikai vagy gyakorlati végrehajtási szempontok miatt kerültek a megállapodás szövegébe. Itt utalunk többek között a strukturális alapok és a Kohéziós Alap végrehajtási kérdéseire, amelyek ugyan nagy figyelmet kaptak, de szabályozásukat valójában a költségvetés végrehajtását szolgáló rendeletek határozzák majd meg.

4. táblázat
Az Európai Tanács 2005. december 15–16-i megállapodása, 2004. évi áron
(milliárd euró)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Fenntartható növekedés	51,090	52,148	53,330	54,001	54,945	56,384	57,847
1.a A versenyképesség a növekedés és a foglalkoztatottság szolgálatában	8,250	8,860	9,510	10,200	10,950	11,750	12,600
1.b A kohézió a növekedés és a foglalkoztatottság szolgálatában	42,840	43,288	43,820	43,801	43,995	44,634	45,241
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	54,972	54,308	53,652	53,021	52,386	51,761	51,145
- ebből: a piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések:	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesítése	1,120	1,210	1,310	1,430	1,570	1,720	1,910
3.a Szabadság, biztonság és a jog érvényesítése	0,600	0,690	0,790	0,910	1,050	1,200	1,390
3.b Állampolgárság	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520	0,520
4. Az EU mint globális szereplő	6,280	6,550	6,830	7,120	7,420	7,740	8,070
5. Igazgatás	6,720	6,900	7,050	7,180	7,320	7,450	7,680
6. Kompenzáció	0,419	0,191	0,190	-	-	-	-
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	120,601	121,307	122,362	122,752	123,641	125,055	126,646
Összes kötelezettségvállalási előirányzat a GNI százalékában	1,10	1,08	1,06	1,04	1,03	1,02	1,00
Összes kifizetési előirányzat	116,650	119,535	111,830	118,080	115,595	119,070	118,620
Összes kifizetési előirányzat a GNI százalékában	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94
Rendelkezésre álló tartalék	0,18	0,18	0,27	0,24	0,28	0,27	0,30
A saját források felső határa a GNI százalékában	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Forrás: Európai Tanács [2005].

5. táblázat

Összehasonlító táblázat: az Európai Bizottság, az Európai Parlament és az Európai Tanács
2007–2013. évi javaslatai, 2004. évi áron
(milliárd euró)

Megnevezés	Európai Bizottság*	Európai Parlament**	Európai Tanács 2005. június***	Európai Tanács 2005. december****
1.a Versenyképesség	121,7	110,6	72,0	72,1
1.b Kohézió	336,3	336,3	309,6	307,6
2. Természeti erőforrások	400,3	392,3	377,8	371,2
Ebből: piaci és közvetlen termelői támogatások	301,1	293,1	295,1	293,1
3. Állampolgárság, szabadság és igazságosság	20,9	16,1	11,0	10,2
4. Külső akciók	84,6	64,0	50,0	50,0
5. Igazgatás	57,7	54,8	50,3	50,3
Összesen:	1022,4	974,8	871,5	862,4
Kötelezettségvállalások a GNI százalékában	1,24	1,18	1,06	1,045 %
Kifizetések	943,1	883,3	827,5	819,4
Kifizetések a GNI százalékában	1,14	1,07	1,004	0,994

Forrás: *EC [2004b], **European Parliament, A5-0153/2005, TA-PROV(2005)0224., *** EC [2005a], **** EC [2005b]

rányzata (EC [2004e]) a tagállamok összesített nemzeti jövedelmének alig 1 százalékát teszi ki.¹⁵ Az európai integráció egyes finanszírozási szempontjait vizsgáló 1977. évi MacDougall-jelentés (EC [1977]) ésszerűnek tartott volna az Európai Közösségek bruttó nemzeti jövedelmének 2-2,5 százalékát elérő közös költségvetést az európai integráció korabeli szakaszában, amit a „preföderális” szakaszban a bruttó nemzeti jövedelem 5-7 százalékára javasolt növelni. (A hetvenes évek végén készült jelentés számos tényezőt nem láthatott előre – többek között a közös politikák fejlődését, a stabilitási és növekedési egyezmény és a közös költségvetés összefüggéseit stb. –, így az az európai integráció mai fokán nehezen lenne értékelhető. Abból a szempontból azonban osztjuk a megközelítést, hogy az integráció mélyülése, a közös politikák fejlődése és a közös költségvetés nagysága között összefüggés van.) Amint arra már utaltunk, a közös költségvetés éves nagysága összevethető azzal, amennyit Németország a volt Kelet-Németország felzárkóztatására 1991–1997 között évente fordított. Jelentősen nagyobb eltérést kapunk, ha az Európai Unió 1 százalékos GDP-arányos sajátforrás-tömegét összevetjük a szövetségi államok (Egyesült Királyság, Kanada, Ausztrália) föderális adóbevételeivel, amelyek a GDP 18-20 százaléka körül mozognak (Palánkai [2004] 260. o.), bár belátjuk, hogy ezek az országok mint politikai uniók egyelőre nem vethetők össze az Európai Unióval. Mindenesetre megállapítható, hogy az integráció gazdasági lehetőségeihez mérten szerény – és esetenként szétaprózott fejlesztési célokat magában foglaló – európai uniós költségvetés hatása csak korlátozott lehet.

A 2007–2013. évi pénzügyi kerettervről még meg sem indult formálisan a vita, amikor 2003. december 15-én Ausztria, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Né-

¹⁵ A kötelezettségvállalások szintjén a 2004. évi uniós költségvetés nagysága 111,3 milliárd euró.

metország és Svédország közzétette levelét a közös költségvetés általuk elfogadhatónak ítélt nagyságáról. A hatok által jegyzett közös levél határozott üzenetben fogalmazta meg, hogy a közös kiadások az új pénzügyi keretervben nem haladhatják meg az Európai Unió bruttó nemzeti jövedelmének 1,0 százalékát.¹⁶

A hat tagállam korábban kifejtett közös erőfeszítése még inkább visszafelé mutatott, mint a kiadások stabilizálására törekvő álláspont. Az 1,0 százalék követelése ugyanis nem csupán a kiadások növekedésének elutasítását, hanem a kibővített Európai Unió kiadásainak csökkentését jelentette, még a 2000–2006-os időszakhoz képest is. Ezt a vádat ugyan a hatok azzal utasították el, hogy például az összes tényleges kifizetés 2004-ben sem érte el az uniós GNI 1,0 százalékát. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy az összevetésnek ebben az esetben más a tárgya. A 2007–2013. évi pénzügyi keret-terv kifizetési szintje – mint felső korlát – a 2000–2006-os időszakra vonatkozó hasonló mutatóval vehető össze, és nem egy adott költségvetési évben ténylegesen megtörtént kifizetésekkel. Előbbi a politikai megállapodás részeként rögzített elvi felső határ, utóbbi pedig az adott évben a programok végrehajtása függvényében megtörtént tényleges kifizetések összege (amely rendre alacsonyabb összeg).

A hatok levelével szemben az Európai Bizottság azt javasolta (*EC [2004b]*), hogy a kibővített Európai Unió célkitűzéseinek megvalósításához a saját források felső határát az EU–27-ek nemzeti jövedelmének 1,24 százalékában állapítsák meg 2007 és 2013 között. A kiadási előirányzatok szintje ugyanakkor ennél lényegesen alacsonyabb lett volna, 2013-ra csupán 1,15 százalékra növekedett volna (vagy az EDF nélkül 1,12 százalékra¹⁷) a 2006. évi 1,09 százalékról. Ez a 2007–2013. évi időszak során évente átlagosan az EU nemzeti jövedelmének 1,14 százalékával megegyező kiadási előirányzatot jelentett volna.

A hatok levelének legfontosabb üzenete azonban nem is a – lélektanilag kétségkívül jelentős – 1,0 százalékos felső határ pontos értéke. Ennél sokkal fontosabb az a filozófia, amely a levél megírását motiválta: meghatározó szerepe a közös költségvetésnek legyen, ne pedig a közösségi politikáknak. A hat tagállam nem a közös célokat szolgáló politikák finanszírozási igénye és a költségvetési feyelem (egyébként nem megkérdőjelezett) elvének figyelembevételével jutott az 1,0 százalékos felső határ céljához. A hatok levelét semmilyen, a közösségi politikák jövőjét vizsgáló tudományos elemzés nem támasztotta alá. A hatok egy egyszerű, a hazai közvéleményük által is jól érthető politikai üzenetet fogalmaztak meg.

A költségvetés vitájában a politikai vélemények, igények megfogalmazásában semmi rendkívüli nincs. Mind az éves költségvetések, mind a pénzügyi kerettervek vitái a tagállami érdekérvényesítés különleges jelentőségű színterét jelentik. A probléma annak megítélésben rejlik, hogy milyen célt szolgál a közös költségvetés. Ha az európai integrációt egy kollektív politikai rendszernek tekintjük (*Wallace [2000]*) – márpedig a kormányköziség és a federalizmus vitájában nem nagyon látunk más kiutat –, akkor minden tagállam kollektív felelősséget visel a közösen megállapodott, alapszerződésekbe foglalt célok

¹⁶ A közös levél a kiadások nagyságáról beszél, nem pontosítja, hogy a kötelezettségvállalások vagy a kifizetések szintje ne haladja meg az 1,0 százalékot. A kezdeti értelmezési vitákat követően a hatok 2004 második felétől, a holland elnökség alatt már azt képviselték, hogy a „kiadások” szintjét a kötelezettségvállalások szintjeként kell értelmezni. Ez a szigorúbb értelmezés később halványult, amikor a luxemburgi elnökség utolsó szakaszában az estleges megállapodás hazai „eladhatósága” érdekében ismét felmerült, hogy az 1,0 százalék a kifizetések szintjén legyen értelmezhető.

¹⁷ Az Európai Bizottság szándéka az volt, hogy 2008-tól az EDF is része legyen a közös költségvetésnek, ez 0,03 százalékponttal növelte volna a kiadási előirányzatokat. (EDF: *European Development Fund*, Európai Fejlesztési Alap; az ázsiai, karib-tengeri és csendes-óceáni fejlődő országok támogatására szolgáló eszköz; a tagállamok közvetlen befizetései alapján működik, jelenleg nem része a közös költségvetésnek.)

megvalósításáért vagy azok felülvizsgálatáért. A hatok politikai üzenete ebben az összefüggésben nem állja meg a helyét.

Kétségtől, a nettó befizető tagállamok legfőbb motivációja nettó pozíciójuk javítása, de ugyanez igaz a nettó befizetővel hagyományosan vitában álló nettó kedvezményezett-ek esetében is, akik az elérhető támogatások maximalizálására törekednek. Tulajdonképpen a nettó befizetők és a nettó haszonélvezők egyaránt relatív nettó pozíciójuk számukra kedvező korrigálásáért szállnak síkra. A befizető és a kedvezményezett tagállamok vitájának tárgya tehát nem feltétlenül a közösségi politikák tartalma. Vitájuk költségvetési jellegű, így a befizetők és a kedvezményezettek konfliktusa közvetlenül kihat a költségvetés meghatározó szerepére a közösségi politikákkal szemben.

A költségvetés *nagyságáról* folytatott vita megkerülhetetlenül a 2007–2013. évi pénzügyi keretrev központi kérdését jelentette. Ehhez képest a többi – szintén kiemelt jelentőségűnek mondott – kérdés másodlagossá vált, így a költségvetés szerkezetéről folytatott vita is. A kiadások szerkezetéről folytatott vita nem a kibővült unió előtt álló régi és új kihívásokról, vagy az alapító szerződésekben foglalt elvekről és célokról folyt: a vita kezdetétől fogva tulajdonképpen a viszonylag jól behatárolható méretű torta feldarabolásának módjáról szólt.

A kiadások szerkezete. Az Európai Bizottság 2004. február 10-én tett javaslatot a 2007–2013. évi pénzügyi keretekre (Közös jövőnk építése: a kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei – 2007–2013 címmel; *EC* [2004b]). Az Európai Bizottság 2004. július 14-én újabb csomagot terjesztett elő (Pénzügyi keretrev 2007–2013 című átfogó közlemény; *EC* [2004c]). Ezek mellett az Európai Bizottság húsz további javaslatot is közzétett, beleértve a pénzügyi keretek szempontjából lényeges közösségi politikák új jogszabálytervezeteit, illetve a saját források rendszerére vonatkozó jelentéseket és javaslatokat.

Az Európai Bizottság 2004. február 10-ei javaslata – a fenntartható növekedést mint fő célkitűzést szem előtt tartva – a következő új kiadási fejezeteket tartalmazta, a 2000–2006 közötti kiadási fejezetek átstrukturálásával:

1. Fenntartható növekedés,
 - 1.a Versenyképesség a növekedés és foglalkoztatás szolgálatában (oktatás és képzés, kutatás és technológiafejlesztés, hálózati infrastruktúrák stb.),
 - 1.b Kohézió a növekedés és foglalkoztatás szolgálatában,
2. A természeti erőforrások megőrzése és a velük való gazdálkodás (a közös mezőgazdasági politika; fenntartható környezet),
3. Az Unió a polgárai szolgálatában (bel- és igazságügyek, az európai kultúra és sokszínűség megőrzése stb.),
4. Az Unió mint globális partner,
5. Adminisztratív kiadások.

A bizottsági javaslat egy kísérletnek tekinthető annak érdekében, hogy a közös költségvetést ismét a közös célok határozzák meg. A bizottsági közleményben megfogalmazott fejezeti struktúra szakít a korábbiakban hagyományosan alkalmazott prioritásokkal. Már nem a mezőgazdasági kiadások jelentik az 1. fejezetet, hanem a globális kihívásokhoz és a kibővült Európai Unió igényeihez jobban alkalmazkodó kiadási tételek: a versenyképesség (1a) és a kohéziós politika (1b).

A 2005. decemberi megállapodás ugyan egy kisebb költségvetést tartalmazott, amely az eredeti bizottsági javaslat belső arányain is módosított, mindazonáltal a 2007–2013. évi pénzügyi keretrev szerkezete megtartotta az eredeti bizottsági javaslat prioritásait. Mindent összevetve fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a kisebb költségvetésből adódó belső arányváltozások egy kényszerpálya eredményei. Ennek a kényszerpályának a leg-

fontosabb elemét a 2002. októberi megállapodás jelentette a közös mezőgazdasági politika piaci alapú és közvetlen termelői kifizetéseiről. A kezdetektől látható volt, hogy a 2002. évi megállapodás tiszteletben tartása mintegy 300 milliárd eurós tételt jelent (a későbbi megállapodás 35 százalékát). A bizottsági javaslat és az 1,0 százalékhöz közeli költségvetés különbségét valahol meg kellett takarítani. A közös mezőgazdasági politika után a második legnagyobb tételt a közel hasonló nagyságú kohéziós politika jelentette, a harmadik legnagyobb tétel pedig a versenyképesség alfejezete volt. Az érdemi megtakarításokra értelemszerűen e két utóbbi alfejezet, a kohézió és a versenyképesség adott elvi lehetőséget. A kohéziós politika védelme érdekében a régi és az új kohéziós tagállamok¹⁸ hoztak létre együttműködést, míg a versenyképesség esetében a lisszaboni célkitűzések érdekében tett erőfeszítésekkel állt szemben a kiadások csökkentésének szándéka. A pénzügyi keretterv előirányzatát a luxemburgi elnökség úgy próbálta a nettó befizetők álláspontjához közelíteni, hogy – felmérve a 2005. októberi megállapodás újranítványának veszélyeit – a kohéziós politika kiadásait kisebb, a versenyképességi alfejezetet viszont nagyobb mértékben javasolta csökkenteni. 2005 második félévében, a brit elnökség idején tulajdonképpen ennek a szerkezetnek megfelelően jött létre a megállapodás, azzal a további módosítással, hogy az új tagállamok kohéziós támogatása a luxemburgi javaslat-hoz képest némileg csökkent, méltánytalan vitákba kényszerítve ezzel az új tagállamokat. A brit elnökségi javaslat megtakarításainak másik forrása a vidékfejlesztés támogatásainak megrövidítése volt.

A 2004–2005. évi költségvetési viták tehát eleve egy szűkre szabott pályán haladtak, s a felső határnak az 1,0 százalékhöz közel kellett lennie, minthogy a megállapodáshoz a nettó befizetők egyetértésére is szükség volt. Ennek közvetlen következménye az lett, hogy a 2007–2013. évi pénzügyi keretterv szerkezete csak részben felel meg annak a kettős követelménynek, hogy egyrészt finanszírozza az Európai Unió előtt álló új kihívásokat, másrészt fedezze a kibővítés költségvetési igényeit.

A 2005. decemberi csúcstalálkozón elfogadott költségvetési szerkezet ugyan a bizottsági javaslaton alapult, belső arányai azonban az Európai Unió régi politikáinak javára módosultak a bizottsági javaslat-hoz képest. A tagállamok politikai megállapodásának eredményeképpen létrejött fejezeti szerkezet valójában nem több mint egy látszólagos megújulás, új fejezetcímekkel, jórészt régi tartalommal.

Itt jegyezzük meg, hogy a bizottsági javaslat 2004 elején történt közzétételét megelőzően két olyan tanulmány is született a 2006 utáni költségvetési keretekről, amelyek alapvetően más-más megközelítést ajánlottak a közös költségvetés és a közös politikák viszonyát illetően, mégis hatással voltak a bizottsági javaslat kidolgozására, illetve a tagállami véleményformálásra is.

Az első tanulmány a költségvetési keretek meghatározó szerepét szem előtt tartva, különböző forgatókönyveket vázolt fel: 2002-ben készült a *Mi a bővítés ára?* című munka a svéd pénzügyminisztérium megrendelésére (Karlsson [2002]). Az elemzés három lehetséges forgatókönyvvel számolt a 2006 utáni helyzetre. Ezek között kiemelt helyen szerepelt a „legkisebb ellenállás” forgatókönyve, amely megpróbált minden igényt kielégíteni, és nem számolt a közösségi politikák jelentős reformjával. E szerint a forgatókönyv szerint az alapvető közösségi politikák reformja csak névleges lehet: a közös mezőgazdasági politika finanszírozási igénye nem változik, a kohéziós politika pedig úgy elégíti ki az új tagállamok igényeit, hogy a régi tagállamok régiói sem veszítik el támogatásaikat.

A második, nagyobb nyilvánosságot kapott tanulmány a közösségi politikák reformjára, közvetve a közös politikák meghatározó szerepének visszaállítására helyezte a hangsúlyt. Az André Sapir vezette munkacsoport tanulmánya az *Egy növekvő Európa napi-*

¹⁸ Görögország, Spanyolország, Portugália, valamint a 2004-ben csatlakozott tagállamok.

rendje címet kapta (Sapir [2003]). A független szakértőkből álló csoport átfogó módon próbált javaslatot tenni az Európai Unió előtt álló kihívásokra, figyelemmel a globális piacon éleződő versenyre, a közösségi politikák és a gazdasági növekedés kapcsolatára, a növekedés társadalmi és környezetvédelmi szempontjaira, illetve a közösség számára rendelkezésre álló forrásokra.

Sapir szerint az unió versenyképességének javítása nélkül veszélybe kerül mind az európai társadalmi modell, mind az unió globális szerepe a világ gazdaság és a világpolitika színpadán. Ezért az uniós döntéshozatal és a közösségi költségvetés szempontjából a versenyképességnek a 2000. évi lisszaboni csúcstalálkozón elfogadott célkitűzések mentén történő javítását helyezte középpontba. Javaslatában a versenyképesség növelését a termelékenység és a foglalkoztatás emelésén keresztül kell elérni. Ennek a megközelítésnek a középpontjában a gazdasági növekedés áll.

A saját források rendszere, a túlzottan minősített negatív nettó pozíció kezelése.

A pénzügyi keretterv két éves tárgyalása során rendkívül kevés figyelmet kapott a saját források rendszerének egésze. A saját források vitája tulajdonképpen leszűkült a közös költségvetéssel szemben túlzottan minősített tagállami negatív nettó pozíciók megoldására. Maga az Európai Bizottság is csak 2004 júliusában tette közzé javaslatait (EC [2004d]), illetve felvetéseit a saját források reformját illetően, érdemi vitára gyakorlatilag 2005 közepéig, a luxemburgi elnökség végéig alig került sor.

A saját forrásokról folytatott 2005. évi viták nem az Európai Unió költségvetésének finanszírozási kérdéseit, a rendszer működésének értékelését vagy annak hatékonyabbá, átláthatóbbá, igazságosabbá tételét célozták, hanem szinte kizárólagosan a túlzott nettó befizetői pozíciók mérséklését. Az Európai Bizottság említett 2004. júliusi jelentésében két lehetséges fő irányt fogalmazott meg: az egyik a brit visszatérítési mechanizmus reformja (amely közvetve javította volna a többi nettó befizető tagállam pozícióját is); a másik pedig egy objektív feltételrendszeren alapuló általános korrekciós mechanizmus bevezetése, amely valamennyi, a feltételeknek megfelelő tagállam nettó pozícióját javította volna.¹⁹

A létrejött megállapodás egyrészt megváltoztatta a brit visszatérítés számításának módját, másrészt egyedi kedvezményeket adott Hollandiának, Svédországnak, Németországnak és Ausztriának, továbbá 0,3 százalékra csökkentette az áfa-alapú forrás egységkulcsát. Ezen túlmenően érdemi reformra nem került sor.

A 2005. decemberi megállapodás szerint 2009-től fokozatosan megváltozik a brit visszatérítés kalkulációja. A visszatérítés számítási képletéből 2009-től indulóan, felfutó ütemben hagyja figyelmen kívül az új tagállamok javára allokkált költségeket, a közös agrárpolitika kivételével.²⁰ Ugyanakkor a visszatérítés csökkenéséből adódó a brit befizetésnövekedést 2007–2013-ban 10,5 milliárd euróban maximálja.

Az áfa egységkulcsa Ausztria esetében 0,225 százalékra, Németország esetében 0,15 százalékra, Hollandia és Svédország esetében 0,1 százalékra módosul; Hollandia GNI-alapú bruttó hozzájárulását évi 605 millió euróval, Svédországot pedig évi 150 millióval csökkentették; továbbá a brit visszatérítéssel kapcsolatban az 1999-ben rögzített, Németország, Ausztria, Hollandia és Svédország számára biztosított csökkentett hozzájárulás

¹⁹ Az általános korrekciós mechanizmus javaslata a következőkben összegezhető: 1. az a tagállam, amelynek negatív nettó pozíciója meghaladja a GNI 0,35 százalékát, a nettó pozíció 66 százalékát visszakapta volna; 2. valamennyi tagállam egyformán, GNI-arányosan vett volna részt a visszatérítés finanszírozásában; 3. a visszatérítések összege maximálva lett volna, 7,5 milliárd euróban; 4. a brit visszatérítés rendszere négyéves kivezető szakasz után szűnt volna meg.

²⁰ Az új tagállamok javára allokkált kiadások kivezetésének üteme: 2009: 20 százalék, 2010: 70 százalék, 2011-13: 100 százalék.

szabálya nem változott. Mindezek a változtatások a legnagyobb nettó befizetők érdekeit szolgálták.

Mint már említettük: a saját források reformjáról a tagállamok érdemi vitát nem folytattak. A 2007–2013 közötti időszak sajátforrás-rendszere gyakorlatilag magán fogja viselni a 2000–2006 közötti időszak fő jellemzőit (az áfa-alapú forrás szerepének némi csökkenése mellett). A saját forrásokról folytatott vitát tehát nem az Európai Unió finanszírozásának jövője, hanem a túlzottan minősített negatív nettó pozíciók mérséklése határozta meg.

A közös költségvetés kiadásainak és saját forrásainak felülvizsgálata. A közös költségvetés kiadásainak és saját forrásainak felülvizsgálata a 2005. júniusi csúcstalálkozó sikertelensége után vált kulcskérdéssé. Ez tulajdonképpen a júniusi kudarc legfontosabb hozadéka. A holland, majd a luxemburgi elnökség ideje alatt ugyan több nettó befizető tagállam elutasította az Európai Bizottság javaslatában foglalt kiadási szerkezetet, azt hangsúlyozva, hogy az a múlt, nem pedig a jövő prioritásait tartalmazza. Elsősorban a versenyképesség és a külkapcsolati eszközrendszer erősítését látták volna szívesen, a mezőgazdasági és a kohéziós politika rovására. A saját forrásokról azonban érdemi vitára nem került sor.

A 2005. második felében hivatalba lépett brit elnökség legfőbb retorikai célja a jövő kihívásainak megfelelő költségvetési szerkezet létrehozása volt. Az azonban nyilvánvaló volt, hogy a bizottsági javaslatnál érdemben eltérő kiadási szerkezet megvitatása és elfogadása egy elnökségi periódusban nem lehet reális cél, tekintettel a 2002. októberi brüsszeli agrármegállapodásra, illetve a kibővült Európai Unióban különös jelentőségű kohéziós politikára (továbbá annak tükrében, hogy a brit elnökség első tárgyalási dokumentumát 2005. december 5-én hozta csak nyilvánosságra).

A brit elnökség ezért központi kérdéssé tette egy felülvizsgálati klauzula elfogadtatását. A javaslat alapjául az Európai Bizottság 2005. júniusi kezdeményezése szolgált, amelyet már a luxemburgi elnökség is beépített végső javaslataiba. A felülvizsgálat – első felvetésétől kezdve – mind a kiadási szerkezetet (különösképpen a közös mezőgazdasági politikát), mind a saját források reformját jelentette volna.²¹

A felülvizsgálati klauzula tartalma és az annak eredményeképpen alkalmazandó reformok időhorizontja megosztotta a tagállamokat. A közös mezőgazdasági politika és a kohéziós politika kedvezményezettjei olyan felülvizsgálati megfogalmazást tartottak elfogadhatónak, amelynek eredményei csak 2013 után lennének effektívek. Ezzel szemben az Egyesült Királyság, Hollandia és Svédország a 2007–2013 közötti időszak második felében már alkalmazták volna a felülvizsgálat döntéseit.

A felülvizsgálati vita, amely látszólag az uniós költségvetés jövőjéről szólt, megint csak a tagállamok nettó pozíciója által vezérelt véleményeket állította szembe. Amint a mezőgazdasági politika 2002. évi brüsszeli megállapodásának tiszteletben tartása jórészt biztosítottá vált, és a kohéziós politika esetében is látható volt, hogy a nagy reformok 2013-ig nem következnek be; továbbá a nettó befizetői problémákkal kapcsolatban a vita utolsó napján létrejöttek a kompromisszumok, így a megállapodás végső szövegébe egy igen gyenge felülvizsgálati klauzula került. Az Európai Tanács felkérte az Európai Bizottságot, hogy tekintse át a költségvetés kiadási és bevételi oldalát egy 2008-ban vagy 2009-ben közzeendő jelentésben, amit figyelembe lehet majd venni a következő pénzügyi keretterv előkészítéséhez. Döntés tehát nem született egy 2013 előtti reformról.

²¹ Az Európai Tanács 2005. június ülésén Tony Blair miniszterelnök a brit visszatérítést a költségvetés anomáliájának minősítő véleményekre úgy válaszolt, hogy a költségvetés valódi anomáliája a közös mezőgazdasági politika, a brit visszatérítés csak annak következménye, így a két kérdést együtt kell kezelni.

A 2005. decemberi megállapodás értékelése

Az Európai Unió jövője szempontjából a 2006 utáni költségvetési időszakról létrejött megállapodást illetően az első értékelések azt emelték ki, hogy az alkotmányszerződés francia és holland elutasításával, majd a pénzügyi keretterv júniusi kudarcával terhelt 2005. év végén a megállapodás bizonyította az Európai Unió működőképességét. Kétségtelenül, a decemberi megállapodás súlyos próbája volt annak, hogy a 25 tagú Európai Unió működőképes-e, a 2004-ben csatlakozott új tagállamok 2007-től a közösségi politikákhoz kapcsolódó minden támogatást valóban megkapnak-e. A megállapodás rövid és középtávú politikai értéke tehát jelentős. Olyan nagy szüksége volt az Európai Uniónak erre a megállapodásra, mint egy súlyos betegnek az infúzióra.

A tagállamok megállapodása azonban az Európai Unió hosszú távú jövőjét tekintve számos kérdést vet fel. Az aggodalomra leginkább okot adó szempontokat a következőkben látjuk.

A tagállamok álláspontját elsődlegesen nem az határozta meg, hogy a közösen vallott értékek mentén közös célokat tűzzenek a közösség elé. A tagállamok első számú motivációját a közös költségvetéssel szembeni nemzeti érdekérvényesítés határozta meg. A tagállamok nemzeti érdekérvényesítése természetes és szükséges dolog, önmagában nem is ez ad okot aggodalomra. A probléma ott kezdődik, ha ez az érdekérvényesítés felülírja a kollektív felelősség vállalását. Ha a tagállami tárgyalási pozíció jórészt kimerül abban, hogy mekkora legyen a közös költségvetés, akkor joggal merül fel a kérdés, hogy mi is tulajdonképpen a közös költségvetés célja.

Az uniós költségvetés meggyőződésünk szerint a közös politikák és célok megvalósításának eszköze. A közösségi politikák és célok hozzák létre a közösség anyagi tartalmát, biztosítják az egységes belső piac működését, szolgálják az uniós polgárok jólétét. A közösségi politikáknak vannak közvetlen és közvetett haszonélvezői. Ha a közös költségvetéshez való tagállami viszonyt csak könyvelői szemlélettel értékeljük, csupán az allokkált kiadások és a befizetések nettó egyenlegét tekintjük, akkor jelentős és rendkívül félrevezető különbségeket találunk.

A közvetlen kedvezményezett vagy befizetői pozíciók semmit sem árulnak el arról az európai szintű hozamról, amellyel a közösségi politikák hozzájárulnak az egységes belső piac addicionális (vagy szupranacionális) makrogazdasági keresletnöveléséhez. Az allokkált kiadások, köztük nagyságrendjüknel fogva különösen a kohéziós politika és a mezőgazdasági politika százmilliárdjai közvetlen keresletnövelő hatást fejtenek ki. Akár az egyes intézkedések végrehajtását szolgáló, valamennyi tagállamban meghirdetett közbeszerzéseket, akár az egységes piac beruházási (vagy akár fogyasztási) termékeire fordítható egyéni kifizetéseket tekintjük, a közös költségvetés kifizetései a közösség egészének gazdasági érdekeit szolgálják.

Az elmondottak alapján nem tudjuk elfogadni azt a megközelítést, amely a költségvetéssel szembeni tagállami nettó pozíciót a közös célokat szolgáló közösségi politikák elé helyezi. Ez a 2000–2006. évi pénzügyi keretterv vitája óta uralkodó magatartás odavezet, hogy a költségvetés korlátja elsődlegesen meghatározza a meglévő közösségi politikák fejlődését, és gyakorlatilag ellehetetleníti az új kihívásoknak megfelelő új politikák létrejöttét.

A nettó pozíció azonban nem feltétlenül önmagában, hanem a költségvetési fegyelem elve mögött jelenik meg. Meggyőződésünk, hogy a közösségi politikák költségvetés-meghatározó szerepe és az uniós szintű költségvetési fegyelem összeegyeztethető. Amint azt láttuk, a költségvetési fegyelem rögzítésére először az első Delors-csomag keretében került sor. A költségvetési fegyelem eredeti értelmezése szerint a közös kiadásoknak úgy kell fejlődniük, hogy azok kiegyensúlyozottan és ellenőrzött módon szolgálják az egységes belső piaci célok és a gazdasági és társadalmi kohézió céljainak megvalósítását. A költ-

ségvetési fegyelem tehát egyáltalán nem zárja ki a közösségi politikák és a költségvetés kapcsolatában a közösségi politikák meghatározó szerepét. A 2007–2013. évi keretokról folytatott vitában azonban a költségvetési fegyelem szorgalmazásának oka nyilvánvalóan nem a fenti megközelítés, hanem a nettó befizetők pozíciójának javítása volt.

Míndez rányomta a bélyegét a költségvetés szerkezetére is. A 2007–2013. évi pénzügyi keretekre vonatkozó tanácsi megállapodás fejezetei „újraszerkesztésükben” magukon viselik az Európai Bizottság kísérletét a kibővült Európai Unió integrációjának fokozatos továbbvitelére, a közösségi politikák meghatározó szerepének visszaállítására. Az új kihívásoknak és a kibővítés igényeinek való együttes megfelelés követelménye azonban nem teljesült. A nettó pozíció javítása által motivált szigorú költségvetési korlát szűkre szabott mozgásteret hagyott egy egészséges szerkezet kialakítására. A tizenötök régi kompromisszumai, valamint a kohéziós tagállamokkal szemben meg nem tagadható szolidaritás lehetetlenné tette az új feladatoknak a bizottsági javaslatához közelítő finanszírozását, vagy akár új közösségi politikák kialakulásának esélyét.

A 2005. decemberi megállapodás saját forrásokra vonatkozó megállapításai is számos kérdést vetnek fel. A saját források értékelését általában a következő szempontok alapján szokás vizsgálni: stabilitás, átláthatóság, egyszerűség, pénzügyi függetlenség, költséghatékonyág és igazságosság (egyenlő bruttó hozzájárulás).

A 2007–2013. évi időszakról létrejött megállapodás alapvetően a megelőző időszak finanszírozási modelljét viszi tovább. Erről megállapítható, hogy elegendő forrást nyújt a kiadások fedezetére, stabil rendszernek tekinthető. Távolról sem állítható azonban, hogy könnyen átlátható vagy egyszerű. A saját források egyes elemeinek a kiszámítása önmagában is bonyolult feladat, a 2005. decemberi megállapodás ezt tetézi a brit visszatérítés fenntartásával (beleértve annak módosítását, ami csak körülményesebbé teszi a számítást), valamint a további négy nagy nettó befizető tagállamnak biztosított egyedi kedvezményekkel. Míndez nagyon távol áll egy transzparensnek vagy egyszerűnek minősíthető megoldástól.

A saját források rendszere az új keretterv idején egyre inkább korlátozott pénzügyi függetlenséget nyújt a tagállami költségvetésekkel szemben. A költségvetés finanszírozása növekvő mértékben a nemzeti költségvetésből származó forrásokra épül; az áfa-alapú befizetés kulcsának csökkentése pedig értelemszerűen tovább növeli az így is már háromnegyed résznyi finanszírozást adó GNI-alapú forrás szerepét.

Az igazságosság példaként szokás felhozni a növekvő GNI-alapú forrást, amelynek szerepe 2007 után tovább erősödik. Míg ez a megállapítás önmagában igaznak tűnik, úgy véljük, hogy a GNI-alapú befizetés növekedése erősíti a nettó pozíció előtérbe helyezésének alapját: a GNI forrás közvetlen tagállami költségvetési átutalás, amely egyre inkább egy nemzetközi szervezetbe történő tagdíjbefizetés benyomását kelti, és nem az Európai Unió valódi saját forrásainak biztosítását célozza.

A saját források rendszerének szerény változtatásai között kiemelkedő jelentőségű a brit visszatérítés számítási módjának megváltoztatása. A 2005. decemberi megállapodás 2009-től fokozatosan felfutó ütemben, majd 2011-től teljes mértékben elhagyja az új tagállamok javára allokált költségeket – kivéve a közös mezőgazdasági politika piaci alapú és közvetlen termelői kifizetéseit. Ezzel a brit visszatérítés nem arányosan növekszik a kibővítés költségeivel. A brit visszatérítés húsz éve változatlan számítási módjának megváltoztatása azért történelmi jelentőségű, mert az első lépést jelentheti a visszatérítés leépítése felé.

Míndezekre figyelemmel, összességében úgy ítéljük meg, hogy az Európai Tanács 2005. december 15–16-ai ülésén létrejött politikai megállapodás azt jelenti, hogy a közös költségvetés történetének negyedik szakasza, a költségvetés által meghatározott közösségi politikák időszaka, amely 2000-ben vette kezdetét, 2013-ig biztosan meghosszabbodik.

A jövő költségvetésének kulcsa: a nettó pozíció szemlélet felszámolása

Mint láttuk, az Agenda 2000 vitájában a tagállami érdekek élesen összeütköztek. Az 1998–1999. évi viták során egyértelművé vált, hogy a tagállamoknak a pénzügyi keret-terv alakításában képviselt álláspontját a közösségi költségvetéssel szemben fennálló nettó pozíciója határozza meg. Ezzel a tagállamoknak olyan hozzáállása vált meghatározóvá, ami mind a mai napig jellemző maradt. A nettó pozíció előtérbe helyezése a *juste retour* (igazságos visszatérítés) elvét hangsúlyozó gondolkodásmód elterjedéséhez, az integráció előnyeinek torz értelmezéséhez vezet. Ez a nettó pozíciónak felróható legsúlyosabb kritika (Iván [2005] 192. o.).

Az Agenda 2000 vitáját meghatározó fenti tendencia folytatódik a 2007–2013 közötti időszakban is. Azt is várjuk azonban, hogy hosszabb távon egyrészt az új tagállamok társadalmi-gazdasági jellemzői erősítik a közösségi politikák szerepét a költségvetés meghatározásában; másrészt az Európai Unió olyan új kihívásokkal szembesül, mint a versenyképesség-javítás, a közös külső határvédelem, az új szomszédsági politika vagy egy majdani energia- (ellátásbiztonsági) politika, amelyek új közös politikák finanszírozási igényeit jelentik meg. Ezek az új jelenségek, feladatok és adottságok azonban önmagukban nem lesznek képesek megfordítani a költségvetés politikameghatározó szerepének tendenciáját. Ahhoz egy olyan közös költségvetésre volna szükség, amely független vagy legalábbis túlnyomórészt független a nemzeti költségvetésektől. Ezt a függetlenséget csak valódi saját források képesek biztosítani.

Az Európai Unió valódi saját forrásai képesek lennének visszaszorítani a költségvetési vitákat átható nettó pozíció uralta magatartást. Ezzel megnyílna a lehetőség arra, hogy az uniós költségvetés közvetlenül és az eddigieknél sokkal hatékonyabban szolgálja az európai integráció két fontos elemét, a mélyítést és a konvergenciát, a közös politikák által vezérelt költségvetési kiadások formájában. Lehetőséget nyújtana arra is, hogy az uniós költségvetés gazdaságpolitikai funkciói kiteljesedjenek, az európai gazdaság versenyképességét és polgárainak jólétét kézzelfogható módon segítsék elő.

Meggyőződésünk, hogy a közös költségvetés autonómiáját a saját források olyan rendszere tenné lehetővé, amely vagy közös politikákból származna, vagy valódi közösségi saját forrás: közösségi adó lenne; vagy a kettő kombinációja. A hagyományos saját források jelentik a közös politikák által generált bevételek példáját, csökkenő részesedésük azonban nem biztosítja az uniós költségvetés autonómiáját. Egy közösségi adóra vonatkozóan ugyan már számos elképzelés²² napvilágot látott (EC [2004d]), mégis az Európai Unió mai állapotában politikai bátorság szükséges annak felvetéséhez. A tagállamok töretlenül kitarának amellett, hogy maguk határozzák meg saját költségvetési politikájukat, ne sérüljön sem a pénzügyi felségjoguk, sem a pénzügyi szuverenitásuk. Az adópolitikában megtestesülő pénzügyi szuverenitás mind a mai napig az állami szuverenitás olyan attribútuma, amelyről a tagállamok politikai és gazdasági okok miatt nem mondhatnak le. Amióta a nemzetközi pénzügyi jog elveit Gustav Lippert lefektette (Lippert [1912]), azóta a pénzügyi szuverenitás elsődleges szempont, amelynek érvényesítése a fiskális politikai kérdésekben mindig is meghatározó jelentőségű marad (Mocsáry [2002] 21. o.). A tagállamok a minimális adóharmonizációban pénzügyi szuverenitásuk korlátozását látják, és azt a transznacionális költségvetés kialakulásának veszélyével azonosítják.

²² Az Európai Bizottság a lehetséges közösségi adók tekintetében háromféle forrást említ meg: energiaadó, áfa és társasági adó. Az energiaadó mint saját forrás elegendő és állandó forrása lehetne a kiadások finanszírozásának. Az adó alapjának harmonizációja már megtörtént. Az áfa mint új saját forrás nem áfa alapú számított forrás lehetne, hanem a tagállami áfa-kulcson belül meghatározott uniós részarány. Az áfa egy stabil és átlátható bevételi forrásnak számítana. Egy harmonizált társasági adóból származó saját forrás bevezetése is megfelelő lenne, bár az üzleti ciklikusság rányomná a bélyegét.

A közösség jövője szempontjából a közösségi módszernek leginkább megfelelő megoldás a közös politikák forrásteremtő szerepe lehetne. A jelenlegi példákat a vámok mint kereskedelempolitikai eszközök, illetve a mezőgazdasági politikának az árumozgáshoz (lefölözések) vagy a termeléshez köthető forrásai (izoglükóz-hozzájárulás) jelentik. Ezek kiváló, bár szerény mértékű forrást generáló példák. Nyilvánvalóan politikai és gazdasági racionalitási korlátai vannak további olyan források létrehozásának, amelyek a meglévő közösségi politikákhoz köthetők. Miért tekintenénk azonban a közös politikák mai eszköztárát változtathatatatlannak? Csak két példát hadd említsünk: a távközlés és az energiapolitika terén a közösségi szabályozás mai korlátait részben jól-rosszul felfogott tagállami érdekek jelentik, részben pedig az, hogy a piac szabályozta üzleti megoldásoknak megfelelőnek ítélik-e. Nem tartjuk teljességgel elképzelhetetlennek, hogy szűkös erőforrásokkal gazdálkodó iparágakra vonatkozó jövőbeli közösségi szabályozás új saját forrásokat generáljon a közös költségvetés számára.

A pénzügyi szuverenitásból adódó, a közösségi adóval szembeni erős ellenállás dacára is úgy véljük, hogy a GNI-alapú befizetések által uralt jelenlegi rendszernek olyan valódi alternatíváját, amely képes lenne biztosítani a közös célok megvalósításához szükséges saját forrásokat, egy közösségi adót is magában foglaló rendszer jelenthetné. Ez olyan valódi saját forrást feltételezne, amivel az Európai Unió megkapná a jogot egy szupranacionális adó beszedéséhez, ami megteremtené egy közös költségvetési politika alapját.

A valódi saját források rendszere alapvetően tehát két pilléren, a közös politikákból származó bevételeken, valamint a közösségi adóbevételen nyugodhatna. Ebben a rendszerben a kiegyenlítő szerepet továbbra is elláthatnák a GNI-alapú befizetések, de a mainál jóval szerényebb mértékben.

A valódi saját források rendszere olyan autonómiát nyújtana a közös költségvetésnek, amely nélkül meglátásunk szerint az integráció továbbvitele is zátonyra futhat. A tagállamok előtt álló választás lényege abban áll, hogy vagy a befizetett hozzájárulásukat egyenlően újraelosztó rendszert részesítenek előnyben, vagy az európai integrációt előre vivő közösség résztvevőinek szolidaritásán alapuló rendszert választanak (*Strasser [1975] 299. o.*). Amíg a tagállamok saját sikerességüket a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójukkal mérik, addig a közös politikák másodlagos szerepet kapnak a költségvetési korlátokkal szemben, az európai gazdasági integráció pedig nagy valószínűséggel megragad a mai szintjén.

Hivatkozások

- BULL, H. [1997]: *The Anarchical Society*. University Press, New York.
- EC [1977]: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*. The MacDougall Report. European Commission.
- EC [1985]: *Completing the Internal Market*. European Commission, White Paper.
- EC [1987a]: *A new frontier for Europe*. European Commission, COM (87) 100 final.
- EC [1987b]: *Report on the financing of the Community Budget*. European Commission, COM (87) 101. final.
- EC [2000]: *The Community Budget: The Facts in Figures*. European Commission, Brüsszel.
- EC [2004a]: *Third Report on Cohesion*. European Commission, Brüsszel.
- EC [2004b]: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: „Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013”*. European Commission, február 14.
- EC [2004c]: *Financial Perspectives 2007–2013*. European Commission, COM(2004) 487 final, július 14.

- EC [2004d]: Financing the European Union: Commission report on the operation of the own resources system. European Commission [COM(2004) 505 final].
- EC [2004e]: The General Budget of the European Union for 2004. European Commission.
- EP [1998]: Working Document on the report on the own resources system. European Parliament, július 30.
- AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA [1998]: Agenda 2000. Draft Report to the Vienna European Council, Council of the European Union, december 4.
- AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA [1999]: Agenda 2000. Basic elements for an overall compromise. Council of the European Union, március 18.
- AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA [2005a]: Financial Perspective, Negotiating Box, Council of the European Union, CADREFIN 130 ADD1, június 16.
- AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA [2005b]: Financial Perspective, Council of the European Union, CADREFIN 268, december 16.
- EURÓPAI TANÁCS [1999]: Presidency Conclusions. European Council, Berlin, március 24–25.
- EURÓPAI TANÁCS [2005]: Presidency Conclusions. European Council, Brüsszel, december 15–16.
- FÖLDES GÁBOR (szerk.) [2001]: Pénzügyi jog. Osiris, Budapest.
- GORMLEY, L. W.–KAPTEYN, P. J. G.–VERLOVEN VAN THEMAAT, P. [1998]: Introduction to the Law of the European Communities. Hága–London–Boston, 3. kiadás.
- HALMAI PÉTER [2001]: A közös agrárpolitika. Megjelent: *Kende–Szűcs* [2002].
- INOTAI ANDRÁS–SZEMLÉR TAMÁS [2004]: Részt vállalni a jövőből. Az új közép- és kelet-európai tagállamok és az EU 2007–2013 közötti közös költségvetése. Érdekek és együttműködési lehetőségek. Európai Tükör, november.
- IVÁN GÁBOR [2003]: Az EU költségvetésének stabilizálása. Fejlesztés és Finanszírozás, 4. sz.
- IVÁN GÁBOR [2005]: Az Európai Unió költségvetése a közösségi politikák tükrében. Budapesti Corvinus Egyetem, PhD értekezés.
- IVÁN GÁBOR–KATONA JÁNOS [2002]: Regionális politika. Megjelent: *Kende–Szűcs* [2002].
- IVÁN GÁBOR–VÁRNAY ERNŐ [2002]: Az Európai Unió költségvetése. Megjelent: *Kende–Szűcs* [2002].
- KARLSSON, B. O. [2002]: What Price Enlargement? Ministry of Finance, Stockholm.
- KENDE TAMÁS [2002]: Integrációs elméletek. Megjelent: *Kende–Szűcs* [2002].
- KENDE TAMÁS–SZÜCS TAMÁS (szerk.) [2000]: Az Európai Unió politikái. Osiris, Budapest.
- KENDE TAMÁS–SZÜCS TAMÁS (szerk.) [2002]: Európai Közjog és Politika. Osiris, Budapest.
- KENEN, P. B. [2000]: The International Economy. Cambridge University Press, 4. kiadás.
- KENGYEL ÁKOS [1999]: Az Európai Unió regionális politikája 2000 és 2006 között. Külgazdaság, 10. sz.
- KENGYEL ÁKOS [2002]: Az Európai Unió regionális politikája. Aula, Budapest.
- KENGYEL ÁKOS–PALÁNKAI TIBOR [2002]: A gazdasági integráció fejlődési szakaszai, az EU országok makrogazdasági helyzetének alakulása. Megjelent: *Balthó András* (szerk.): Európai integrációs alapismeretek. Aula Kiadó, Budapest.
- KINDELBERGER, CH. P. [1966]: European Integration and the International Cooperation. Columbia Journal of World Business, Vol. I. No. 1.
- KISS J. LÁSZLÓ [2003]: Globalizálódás és külpolitika. Teleki László Alapítvány, Budapest.
- LIPPERT, G. [1912]: Das internationalen Finanzrechts, Quidde, Trieste.
- MACDOUGALL, G. D. A. [1983]: Report of the Study Group on Economic and Monetary Union, Discussion Paper.
- MOCSÁRY PÉTER [2002]: Az EK adójoga és adórendszere mint az intrainTEGRÁCIÓS adójog és adórendszer magvalósulása, kitekintéssel annak magyar adójogi és adórendszerbeli vonatkozásaira. PhD-értekezés, BKAE, Budapest.
- MUNDELL, R. A. [1968]: International Economics. Macmillan, New York.
- MYRDAL, G. [1972]: Érték a társadalomtudományban. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest.
- NAGY TIBOR [2001]: Nemzetközi pénzügyi jog. Megjelent: *Földes* [2001].
- PALÁNKAI TIBOR [2004]: Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest
- PELKMANS, J. [1997]: European Integration. Methods and Economic Analysis. Longman, Open University of Netherlands, Heerlen,

- PREDÖHL, A.–JÜRGENSEN, H. [1961]: Europäische Integration. Megjelent: *Handwörterbuch der Sozial und Wirtschaftswissenschaften*. 8. kötet, Stuttgart.
- SAPIR, A. ÉS SZERZŐTÁRSAI [2003]: *An Agenda for a Growing Europe – Making the European System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission. Commission of the European Communities, Brüsszel, július, 173 o.
- SILGUY, Y.-T. DE [1998]: *L'euro*, Librairie Général Française. Párizs.
- STRASSER, D. [1975]: *Les finances de l'Europe*, Párizs.
- SZEMPLÉR TAMÁS (szerk.) [2004]: *EU-költségvetés 2007–2013: érdekek és álláspontok*. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest.
- WALLACE, W. [2000]: *Collective Governance*. Megjelent *Wallace, H. – Wallace, W. (szerk.): Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, 4. kiadás.