

Szemlér Tamás

A brexit lehetséges hatásai az Európai Unió költségvetésére

Bevezetés

Az Európai Unió (EU) költségvetése hosszú idő óta rendszeresen (a középtávú pénzügyi perspektíva körüli viták kapcsán az érdeklődés homlokterébe kerül. A viták túlmutatnak magának a költségvetésnek a jelentőségén: az integráció iránti elkötelezettség, a szolidaritás, a kompromisszum- és reformkészség próbáit is jelentik.

Ezen önmagukban sem egyszerű próbák még bonyolultabbá válhatnak abban az esetben, ha az Egyesült Királyság a 2016 júniusában megrendezett népszavazás eredményének megfelelően kilép az EU-ból. A kihívások, amelyekkel szembe kell nézni a 2020 utáni pénzügyi perspektíva tervezése során, sok szempontból mások lesznek, mint eddig, s ez már önmagában is nehézségeket okozhat – ugyanakkor eddig még nem választott megoldási lehetőségekhez is megnyílhat az út.

A brexit pontos feltételei, hatásai, ezen belül a közös költségvetésre gyakorolt szám- szerű hatásai még közel sem ismertek. Pontos számokat a számos ismeretlen elem miatt jelen tanulmányban sem tudunk adni. Ezért a brexit EU-költségvetésre gyakorolt hatásainak várható mechanizmusait, irányait igyekszünk feltárni.

A tanulmányban elsőként bemutatjuk az Egyesült Királyság nagy nettó befizetői pozíciójának problémáját, a problémára nyújtott választ (a brit kedvezményt) s annak közvetlen és közvetett következményeit. Ezt követően már a jelenlegi helyzet ismeretében tekintjük át a brexit valószínűsíthető rövid és hosszabb távú, illetve közvetlen és közvetett hatásait a közös költségvetésre, zárásként röviden az EU-költségvetés átfogó reformjának lehetőségeit is bemutatva.

Az Egyesült Királyság nettó befizetői pozíciója

Az Egyesült Királyság belépésétől kezdve komoly feszültségeket okozott az országnak az EU költségvetésével kapcsolatban fennálló egyensúlytalanság (az ország kiugróan magas nettó befizetői pozíciója). Az alábbiakban ezen egyensúlytalanságot, az ennek orvoslására létrejött megoldást, végül e megoldás következményeit mutatjuk be.

A belépéstől Fontainebleau-ig

Az EU 1973-ban hajtotta végre első bővítését: az alapító hatokhoz ekkor csatlakozott Dánia, az Egyesült Királyság és Írország. A bővítés már önmagában is nagy jelentőségű esemény volt, hiszen először került sor ilyen lépésre az integráció történetében, s a tagok száma egyből a korábbi létszám másfélszeresére duzzadt.¹ Ezen túlmenően azonban az is nagy – és számos szempontból a létszámváltozásnál jelentősebb – változást jelentett, hogy a bővítéssel a közösséget addig jellemző (néhány jelentősebb, azonban az adott tagországon belüli eszközökkel kezelhetőnek gondolt területi egyenlőtlenséget leszámítva), viszonylag kiegyenlítettnek mondható gazdasági fejlettség a múlté lett: részben az átlagnál kevésbé fejlett, részben pedig a hatok gazdasági szerkezetétől jelentős mértékben eltérő struktúrájú területek csatlakozásának hatására.

A bővülés e következményei okozta feszültségek nyomán az akkori formájában még csak néhány éves múltra visszatekintő közös költségvetés körüli konfliktusok is mélyülni kezdtek. Már csak az ország gazdasági súlyánál fogva is a konfliktusok legélesebben az Egyesült Királyság taggá válása kapcsán jelentkeztek. A kiindulópont az Egyesült Királyságnak a közös költségvetéssel szembeni kiegyensúlyozatlan nettó pozíciója volt: befizetései messze meghaladták a közös költségvetésből származó bevételeit.

Ezen – abban az időben más tagországra nem jellemző – állapot legfontosabb oka strukturális jellegű volt: az Egyesült Királyság a közös költségvetés kiadásainak csak relatíve kis részéhez jutott hozzá, mivel az 1970-es évek elején-közepén a közös költségvetés messze legnagyobb kiadási tételét a mezőgazdaságra fordított közösségi pénzek adták. (Az összes kiadás több mint 70%-át.) A mezőgazdaság súlya – mind éghajlati, mind gazdaságtörténeti okokból – azonban az Egyesült Királyság gazdaságában jóval alacsonyabb volt, mint a kontinentális tagországokban, így az Egyesült Királyságnak nem volt esélye arra, hogy e kiadási tételhez kapcsolódóan jelentős összegeket kapjon a közös költségvetésből.

A fenti probléma megoldását sürgető további – ma már gyakran elfeledett, de épp ezért felidézni szükséges – fontos érv volt az, hogy az Egyesült Királyság (akkoriban) az egyik legkevésbé fejlett tagállam volt (az egy főre eső GDP² alapján), így nagymértékű, GDP-arányosan a többi tagországéval összemérve igen magas nettó hozzájárulása különösen túlzottnak tűnt.

Mennyire fontos a nettó pozíció?

Kengyel (2008) szerint³ az EU közös költségvetésének legfontosabb feladatai és funkciói az alábbiakban foglalhatók össze:

¹ Még nagyobb változás lett volna, ha – az eredeti terveknek megfelelően – Norvégia is csatlakozik; a sikeresen lefolytatott csatlakozási tárgyalásokat követően megtartott népszavazáson azonban a szavazatukat leadók többsége elutasította a csatlakozást. Kicsivel több mint két évtizeddel később ez a forgatókönyv megismétlődött. Bár az EU gazdaságának egészéhez képest Norvégia súlya viszonylag csekély, Európa egyik leggazdagabb országának kimaradása az integrációból hatással volt és van a jelen tanulmányban tárgyalt kérdéskör egyik fontos elemére, a közös költségvetés terheinek a tagországok közötti megoszlására.

² GDP: gross domestic product, magyarul bruttó hazai termék.

³ A felsorolás eredeti formáját, illetve a felsoroltak részletes kifejtését lásd: KENGYEL 2008, 151–156.

Feladatok:

- A közös/közösségi politikák támogatása, (rész)finanszírozása;
- Az integrációból származó nyereségek és veszteségek kiegyenlítésének igénye;
- Hozzájárulás az EU országai és régiói közti gazdasági és társadalmi kohézió erősítéséhez;
- Szolidaritás + a tagállami be- és kifizetések viszonylagos egyensúlya.

Funkciók:

- Allokációs funkció;
- Disztribúciós funkció;
- Stabilizációs funkció;
- Szabályozó funkció.

A fenti felsorolásokból látható, hogy a nettó pozíciók problémaköre már a közös költségvetés feladatai között is megjelenik. Önmagában véve ez talán még akkor sem probléma, ha azt gondoljuk, hogy a másik három feladat szervesebben kötődik az integráció céljaihoz; tekintettel a megvalósíthatóság követelményére, igazolható a negyedik feladatkör – a másik három feladatkör ellátása érdekében szem előtt tartandó – fontossága.

A komoly problémát immár évtizedek – gyakorlatilag az Egyesült Királyság belépése – óta, de az 1990-es évektől fokozódó mértékben az okozza, hogy a negyedik feladat a gyakorlatban (a pénzügyi perspektíváról folytatott tárgyalások során) rendre messze a legfontosabbnak bizonyul, háttérbe szorítva (sőt, az eredmények által jelentősen korlátozva) ezzel a másik három feladat megvalósítását, valamint a fent jelzett (részben más okokból is korlátozottan működő) funkciók működését.

A brit kedvezmény és következményei

Hosszú viták és erőfeszítések után az Európai Tanács 1984-ben Fontainebleau-ban tartott ülésén döntött az Egyesült Királyság túlzott mértékűnek ítélt nettó befizető pozíciójának korrekciójáról, az úgynevezett brit kedvezményről. A döntés lényege abban foglalható össze, hogy az Európai Tanács elismerte az Egyesült Királyság túlzott mértékű nettó hozzájárulását, és speciális, a brit kedvezmény kiszámításának alapját képező mechanizmust hozott létre annak érdekében, hogy orvosolja ezt az egyensúlytalanságot. A Fontainebleau-ban elfogadott brit kedvezménynek köszönhetően az Egyesült Királyság nettó hozzájárulása (a normál szabályok szerint számított értékének) körülbelül kétharmadával csökken; e csökkenés finanszírozása megoszlik az EU többi tagországa között.⁴

⁴ A brit kedvezményről – kiszámításának szabályairól, nagyságáról, finanszírozásának szabályairól és megoszlásáról a többi tagállam között – részletesen lásd: Európai Bizottság 2014; D'ALFONSO 2016.

1. táblázat

Az Egyesült Királyság „normál” (általános szabályok szerint számított) és végső bruttó befizetése az EU-költségvetésbe; a brit kedvezmény hatásai (1985–2014), millió ECU (1998-ig), millió euró (1999-től), (%)

Év	„Normál” bruttó befizetés	Brit kedvezmény	Brit kedvezmény / „normál” bruttó befizetés	Végső bruttó befizetés	Év	„Normál” bruttó befizetés	Brit kedvezmény	Brit kedvezmény / „normál” bruttó befizetés	Végső bruttó befizetés
1985	4 188,1	981,4	23%	3 206,6	2000	14 103,4	3 420,8	24%	10 682,6
1986	4 472,3	1 871,1	42%	2 601,2	2001	11 977,0	7 342,5	61%	4 634,4
1987	4 857,5	1 631,0	34%	3 226,4	2002	13 019,2	4 933,5	38%	8 085,7
1988	5 230,6	2 407,3	46%	2 823,3	2003	13 056,7	5 184,9	40%	7 872,1
1989	5 570,2	1 723,4	31%	3 846,9	2004	14 650,9	5 272,1	36%	9 378,9
1990	6 543,0	2 375,3	36%	4 167,6	2005	14 815,9	5 185,8	35%	9 630,2
1991	5 831,2	3 562,6	61%	2 268,6	2006	15 052,3	5 221,4	35%	9 830,2
1992	6 874,3	2 580,2	38%	4 294,1	2007	15 963,2	5 188,9	33%	10 771,9
1993	8 289,2	3 155,8	38%	5 133,4	2008	13 870,9	6 252,0	45%	7 618,8
1994	6 135,1	2 294,9	37%	3 840,2	2009	12 922,4	5 657,7	44%	7 264,6
1995	8 022,1	1 449,3	18%	6 572,8	2010	15 626,8	3 562,7	23%	12 064,1
1996	8 440,7	2 913,8	35%	5 526,9	2011	14 780,3	3 595,9	24%	11 184,4
1997	8 315,6	2 431,3	29%	5 884,2	2012	17 185,8	3 803,6	22%	13 382,2
1998	12 799,1	3 153,5	25%	9 645,5	2013	18 757,3	4 329,5	23%	14 427,8
1999	11 881,7	3 576,6	30%	8 305,2	2014	17 457,5	6 066,3	35%	11 391,2

Forrás: European Parliamentary Research Service az Európai Bizottság adatai (2008–2014-es Pénzügyi Jelentések) alapján (D'ALFONSO 2016, 2)

Amint azt az 1. táblázat adatai is mutatják, a Fontainebleau-ban kialakított megoldás már a következő évben jelentősen mérsékelte az Egyesült Királyság befizetéseit a közös költségvetésbe. (Fontos, hogy a bruttó befizetést, illetve a bruttó befizetés és a bruttó részesedés különbségeként adódó nettó befizetést ne keverjük össze – a táblázat a bruttó adatokat tartalmazza). A brit kedvezmény összege ezt követően gyorsan növekedésnek indult: a legmagasabb értéket (közel 7,5 milliárd eurót) 2001-ben érte el; 2010 és 2014 között durván 3,5 milliárd és 6,1 milliárd euró között mozgott.

A mechanizmus megoldotta (vagy legalábbis jelentősen csökkentette) az Egyesült Királyság problémáját – évente több milliárd ECU/euró visszaadásával –, azonban további problémák forrása lett. Az 1990-es évekre világossá vált, hogy más országok is olyan nettó befizetői pozícióba kerültek, amelyet szintén túlzottnak lehet nevezni. Nem csoda, hogy a nettó pozíciók körüli viták az 1990-es években látványosan élesebbé váltak. A – legalábbis átmeneti – megoldást 1999-ben találták meg a tagországok vezetői: az Európai Tanács berlini ülésén a tagországok megállapodtak a legnagyobb nettó befizetőknek a brit kedvezmény finanszírozásában élvezett kedvezményéről. A megállapodás szerint négy, GDP-arányosan magas nettó befizetéssel rendelkező tagállam (Ausztria, Hollandia, Németország és Svédország) a brit kedvezmény „normál” szabályok szerint rá eső finanszírozásából 75%-os kedvezményt élvez. A probléma azonban a fenti „megoldás” ellenére továbbra is fennáll (ennek megfelelően a befizetések korrekcióinak rendszere is tovább bonyolódott az elmúlt

csaknem két évtized során), sőt, azt tovább élezi, hogy a 28 tagú EU-ban az Egyesült Királyság mára már végképp nem nevezhető a legkevésbé fejlett tagországok egyikének.⁵

A brit kedvezmény finanszírozásának az EU tagországai közötti megoszlását a 2. táblázat (2013-as GNI-adatokon⁶ alapuló) adatai mutatják. A táblázatból jól látható, hogy a brit kedvezményen felül az előző bekezdésben említett négy nagy befizető országnak a brit kedvezmény finanszírozásából kapott 75%-os kedvezményét is a többi 23 ország finanszírozza.

2. táblázat

A brit kedvezmény finanszírozásának kiszámítása (a 2013. évi közös költségvetésben szerepeltetett GNI-bebecslések alapján)

	A GNI szá- zalékos aránya	Százalékos arány UK nélkül	A (2) oszlop- ban szereplő DE-, NL-, AT- és SE- részesedések 3/4-e	A (3) oszlop fel- osztva az UK, DE, NL, AT és SE alkotta csoporton kívüli tagállam- ok között	Finanszírozási mérték
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) + (3) + (4)
Belgium	2,95	3,47		1,51	4,98
Bulgária	0,30	0,36		0,16	0,51
Cseh Köztársaság	1,08	1,27		0,56	1,83
Dánia	1,95	2,29		1,00	3,29
Németország	20,93	24,59	-18,44	0,00	6,15
Észtország	0,13	0,15		0,07	0,22
Írország	1,02	1,20		0,52	1,72
Görögország	1,39	1,63		0,71	2,34
Spanyolország	7,86	9,24		4,03	13,27
Franciaország	15,97	18,76		8,19	26,95
Horvátország	0,16	0,19		0,08	0,28
Olaszország	11,87	13,94		6,09	20,03
Ciprus	0,12	0,14		0,06	0,20
Lettország	0,18	0,21		0,09	0,30
Litvánia	0,25	0,30		0,13	0,43
Luxemburg	0,25	0,29		0,13	0,42
Magyarország	0,72	0,85		0,37	1,22
Málta	0,05	0,06		0,03	0,08
Hollandia	4,65	5,46	-4,10	0,00	1,37

⁵ Az EU keleti bővítésével kapcsolatban az Egyesült Királyság kedvezménye korrigálásra került: az előcsatlakozási alapokhoz való hozzájárulást és az új tagállamok kiadásait az Egyesült Királyság kedvezményének kiszámításakor eltérően kezelik a „régii” kiadásoktól (a korrekció tehát „lefelé” történt, azaz a bővítés finanszírozására vonatkozóan az Egyesült Királyság nem kapta meg a „szokásos” kedvezményének teljes mértékét. Az Egyesült Királyság részesedése a bővítés finanszírozásában így „igazságosabbnak” tekinthető, mint a korrekció nélkül (European Commission 2014, 135.). Ugyanakkor – ahogyan azt a 2. táblázat adatai is világosan mutatják – továbbra is fennáll az a probléma, hogy jelentősen szegényebb tagállamok is hozzájárulnak az Egyesült Királyság kedvezményének és az ahhoz kapcsolódó kedvezményeknek a finanszírozásához.

⁶ GNI: gross national income, magyarul bruttó nemzeti jövedelem.

	A GNI szá- zalékos aránya	Százalékos arány UK nélkül	A (2) oszlop- ban szereplő DE-, NL-, AT- és SE- részesedések 3/4-e	A (3) oszlop fel- osztva az UK, DE, NL, AT és SE alkotta csoporton kívüli tagállam- ok között	Finanszírozási mérték
Ausztria	2,42	2,85	-2,13	0,00	0,71
Lengyelország	2,93	3,45		1,51	4,95
Portugália	1,21	1,43		0,62	2,05
Románia	1,05	1,24		0,54	1,78
Szlovénia	0,26	0,31		0,14	0,44
Szlovákia	0,55	0,65		0,28	0,93
Finnország	1,52	1,79		0,78	2,56
Svédország	3,31	3,89	-2,92	0,00	0,97
Egyesült Királyság	14,89	0,00		0,00	0,00
Összesen	100,00	100,00	-27,59	27,59	100,00

Forrás: Európai Bizottság 2014, 7.

A kedvezményekről alkotandó teljes képhez hozzátartozik, hogy több nettó befizető ország más módon is részesül kedvezményben a közös költségvetésbe történő befizetéseit illetően. A hozzáadottérték-adó számított alapja utáni forrás (HÉA-forrás) esetében már a 2007–2013-as időszakban több országban alkalmaztak különleges (a normál lehívási kulcs-hoz képest alacsonyabb) lehívási kulcsokat; ezen országok mindegyike az EU költségvetésének nagy nettó befizetője volt (a befizetés/GNI arány alapján): a csökkentett lehívási kulcs Ausztria esetében 0,225%, Németország esetében 0,15%, Hollandiában és Svédországban pedig 0,10% volt. A 2014 és 2020 közötti időszakra Németország, Hollandia és Svédország esetében 0,15%-os csökkentett lehívási kulcsot alkalmaznak. A fentiek mellett a GNI-alapú befizetések terén is léteznek kivételek: 2007 és 2013 között Hollandia és Svédország, 2014 és 2016 között Ausztria, 2014 és 2020 között pedig Dánia, Hollandia és Svédország élvez(ett) kedvezményt a közös költségvetés e forrásához történő „normál” hozzájárulásából.⁷

A fent elmondottakból jól látható, hogy a brit kedvezménnyel elkezdődött, majd további kedvezményekkel, speciális elbánásokkal „gazdagodott” kivételrendszer mára meglehetősen bonyolulttá vált, ráadásul a szolidaritás számos esetben „kifordult” (a kedvezményekre vonatkozóan): kifejezetten gazdag tagországok kedvezményeit finanszírozza az összes többi (jelenleg 23) tagország, köztük az EU legszegényebb tagországai is. A brexit kapcsán jogosan felmerülő kérdés, hogy az Egyesült Királyság távozása esetén (amennyiben arra valóban sor kerül) hogyan változhat ez a helyzet, illetve e kérdéskörön túlmenően is milyen hatása lehet az Egyesült Királyság távozásának az EU közös költségvetésére.

⁷ European Commission 2014, 134–135.

A brexit potenciális hatásai

Az Egyesült Királyságban 2016 júniusában az ország EU-ból történő kilépéséről (brexit) tartott népszavazás eredménye alaposan meglepte a legtöbb elemzőt, s megrázta mind magát az Egyesült Királyságot, mind pedig az EU-t is. Ez nem csoda: e lépésnek (ha valóban sor kerül rá) nagyon fontos következményei lehetnek mind a tagságának több mint négy évtizede során az EU-ba gazdasági és politikai szempontból mélyen integrálódott Egyesült Királyság, mind pedig az integráció – a fennmaradó EU27 – számára. A következmények az élet számos területét érintik, ezek közül az EU költségvetése csak egyetlen – de ahogy általában: nagyon kézzelfogható és jól látható, ezért az érdeklődés előterében lévő – problémakör.

Közel másfél évvel a brexitről szóló referendum után is elmondhatjuk, hogy még mindig nem ismerjük a brexit részleteit, feltételeit. A tárgyalások elindulásakor leginkább csak néhány gyakran emlegetett forgatókönyvben („norvég modell”, „svájci modell”, vámunió, WTO-szabályok alkalmazása, szabadkereskedelmi megállapodás az EU és az Egyesült Királyság között) – vagy azok megghiúsulása esetén a megjósolhatatlanban – gondolkodhattunk.⁸ Mára sem feltétlenül vagyunk ennél sokkal könnyebb helyzetben: ugyan mindkét – brit és uniós – oldalról időről-időre felreppennek olyan hírek, amelyek alapján egyik vagy másik változatot kizártnak tarthatnánk, még 2017 végéhez közeledve sem tudunk biztosat mondani a megvalósuló forgatókönyvről (sőt, valójában még arról sem, hogy a brexitre valóban sor kerül – kisebb-nagyobb rendszerességgel ezzel kapcsolatos kétségek is megfogalmazódnak, időnként komoly nemzetközi szervezetek [mint például az OECD] részéről is).⁹

Természetes, hogy a fentiekben leírt körülmények között összességüként pontos hatásokról még egyáltalán nem beszélhetünk. A közös költségvetéssel kapcsolatban a brexit kapcsán legkonkrétabb formában felmerülő témakör egyelőre az, hogy az Egyesült Királyság teljesíti-e a jelen pénzügyi perspektívára vonatkozóan számára előírt kötelezettségeket – a válasz az, hogy igen, azonban arról vita van, hogy ezek a kötelezettségek mekkorák.¹⁰

A fent elmondottakra tekintettel is beazonosítható – még ha nem is számszerűsíthető – a brexit néhány lehetséges közvetlen és közvetett, akár viszonylag rövid távon is érezhető hatása az EU költségvetésére. Emellett mindenképpen érdemes átgondolni a brexitnek az EU-költségvetés reformjára gyakorolt esetleges hosszabb távú, potenciálisan katalizátor jellegű hatásait is.

⁸ E forgatókönyveket, valamint ezeknek megvalósulásuk esetén az Egyesült Királyság kilépésének a gazdaság számos aspektusára (többek között a kereskedelmi kapcsolatok alakulására, a tőkeáramlásokra, a munkaerő / a személyek szabad mozgására, az uniós projektekben való részvételre és az EU költségvetésére) potenciálisan gyakorolt hatásait lásd: 21st Austria Business Briefings 2016.

⁹ E kétségekre egyelőre (2017 novemberének végéig) elutasítóak a hivatalos brit reakciók. Az OECD részéről tett (aztán később finomított), a brexit esetleges elmaradásának hasznaira tett utalásra adott reakciók (lásd: INMAN 2017) e szempontból (egyelőre) tipikusnak tekinthetők.

¹⁰ Az elemzői becslések igen tág határok, nagyjából 20 és 110 milliárd euró között szóródnak; természetesen itt sem mindegy, hogy a bruttó vagy a nettó kötelezettségekre vonatkozó becslésekről beszélünk, ezek szétválasztása azonban egyelőre nem teszi sokkal tisztábbá a képet (D'ALFONSO et al. 2017, 30.).

A brexit lehetséges közvetlen hatásai a közös költségvetésre

A brexitnek számos közvetlen, már rövid távon is jelentkező (ezért valamilyen reakciót, megoldást is viszonylag gyorsan igénylő) hatásai az EU közös költségvetésére a következők lehetnek:

Az uniós költségvetés méretére gyakorolt hatások: még a jelenlegi kedvezmény alkalmazása mellett is az Egyesült Királyság az EU költségvetésének egyik legfontosabb (bruttó és nettó) befizetője. Ha a brit befizetés eltűnik, az nagyon komoly kérdéseket vet fel az uniós költségvetés méretével kapcsolatban. Az Egyesült Királyság éves bruttó befizetése 2010 és 2014 között 11,3 és 14,5 milliárd euró között alakult (lásd: az 1. táblázat adatait). A brit befizetés kiesésével a közös költségvetésbe történő tagállami befizetések összege ennyivel kisebb lehet – hacsak a maradó 27-ek nem pótolják ki a brexit nyomán kieső finanszírozást.¹¹

E következmény – és az erre talált megoldás – nyilvánvalóan nem közömbös a maradó 27-ek szempontjából. Pótlás esetén a közös költségvetés nettó befizetőinek az eddiginél mélyebben kell a zsebükbe nyúlniuk – a 2000-es évek eddigi költségvetési keretterveinek tárgyalásai nem azt mutatták, hogy ők erre nagymértékben nyitottak lennének.¹² Ha viszont a pótlásra nem kerül sor, abban az esetben a közös költségvetés nettó haszonélvező országai járhatnak rosszul. Ez utóbbi lehetőség akár illeszkedhet is egy többsebességes Európa tervébe – az EU egészének 2017-ben megfogalmazott reformtervei¹³ között ilyen lehetőség hangsúlyosan szerepel –, azonban rendkívül rossz üzenettel bírna a (közös költségvetéssel szembeni) helyzetük romlását megélő országok felé: a szolidaritás elve gyakorlati érvényesülésének további csökkenésének, az EU több belső „klubra” szakadásának érzetét erősítené.

Abban a – minden bizonytalanság ellenére mondhatjuk – jelenleg valószínűtlennek tartott esetben, ha az Egyesült Királyság és az EU27 között vámok kerülnének bevezetésre, a közös költségvetés forrásai a vámunió határainak megváltozása okán bővíthetnének. Ha ugyanis az EU27 és az Egyesült Királyság közötti kereskedelemre vámok kerülnének bevezetésre, akkor a tagországokba érkező brit export vámkötelessé válna, a beszedett vámok pedig (eltekintve a beszedési költségek fedezésére a beszedő tagállamnál maradó hányaduktól)¹⁴ a közös költségvetés bevételeit gazdagítanák. Ez abban az esetben is így alakulhat, ha a vámok – a nemzetközi kereskedelem elméleteivel és gyakorlati tapasztalataival összhangban – a két partner közötti kereskedelem volumenének csökkenéséhez vezetnének.

Megjegyzendő, hogy a vámok természetesen nemcsak az Egyesült Királyságból az EU27-be irányuló forgalomra, hanem az EU27-ből az Egyesült Királyságba irányuló

¹¹ Természetesen itt is figyelemmel kell lenni a bruttó és a nettó befizetések megkülönböztetésére; ahogy azt korábban már jeleztük, a tárgyalások, illetve a szakértői becslések között is mindkettő típusú adat előfordul.

¹² Ennek legfrissebb, egyben leglátványosabb bizonyítéka az, hogy a 2014–2020-as pénzügyi perspektívában – noha az a korábinál nagyobb EU-ra készült – a tervezett teljes összeg nemcsak relatíve (GNI-arányosan), de abszolút mértékben is csökkenést mutat az előző időszakra rendelkezésre álló keret nagyságához képest; korábban ilyenre nem volt még példa.

¹³ Az EU egészére vonatkozó reformtervek (Európai Bizottság 2017a) 2017. márciusi publikálását követő hónapokban az Európai Bizottság tematikus vitaanyagokat is megjelentetett, ezek közül a közös költségvetés szempontjából közvetlenül is fontos elemeket tartalmaz a Gazdasági és Monetáris Unió jövőjével foglalkozó anyag (Európai Bizottság 2017b); expliciten a közös költségvetés jövőjének forgatókönyveit járja körül (Európai Bizottság 2017c).

¹⁴ E hányad 2000-ig 10%, 2001 és 2013 között 25% volt, 2014-től 20% (European Commission 2014, 134.).

kivitelre is hatással lennének. E hatásból adódóan reálisan elképzelhető az Egyesült Királyságba irányuló uniós kivitel csökkenése, amely áttételes hatásokon (például a GNI, ennek következtében a GNI-alapú forráscsökkentésén) keresztül ellentétes irányú hatást fejthetne ki a közös költségvetés bevételeire (csökkenthetné azokat).¹⁵

A brit kedvezmény (és a kapcsolódó kedvezmények) eltűnése: az Egyesült Királyság kilépése esetén kikerül a közös költségvetés finanszírozási rendszeréből az 1984 óta (időről időre változtatásokkal, de) folyamatosan ott lévő, rendszeresen feszültségeket okozó brit kedvezmény. A brit kedvezmény megszűnésével nyilvánvalóan az ennek finanszírozásában való szerepvállalásra vonatkozó jelenlegi kedvezmények is okafogyottá válnak.

A fenti változások miatt a nettó pozíciók egyensúlytalanságának kérdése nyilvánvalóan a jelenlegitől jelentősen eltérő feltételek között lesz tárgyalható. Első ránézésre azt mondhatnánk, hogy a kérdés jelentősen leegyszerűsödik, ám ez csak annyiból igaz (bár ez sem lebecsülendő szempont), hogy az egyik főszereplő határidő nélkül biztosított kedvezménye kikerül a rendszerből. Ez megoldja az EU-ban közel négy és fél évtizede jelen lévő alapproblémát. Ugyanakkor, ahogy azt már említettük, az elmúlt évtizedek során több ország is „felzárkózott” az Egyesült Királyság mellé a közös költségvetés nagy nettó befizetőinek táborába. Az egyes finanszírozási részletekben (és nem kizárólag a brit kedvezmény finanszírozási arányában) megmutatkozó különleges kezelésük szabályai eddig minden esetben meghatározott pénzügyi perspektívára vonatkoztak. Ez természetesen a továbbiakban is elképzelhető ily módon, azonban tartalmi szempontból (a nagy nettó befizetők GNI-arányos befizetéseinek kiemelkedő voltát tekintve) nyilvánvalóan új helyzetről van szó. Könnyen elképzelhető, hogy a „megoldás” az immár megszokott, átmeneti időszakra szóló „barakácslás” lesz, ugyanakkor az sem kizárt, hogy – az EU átfogó reformja keretében – erre a problémára is új szemléletű megoldás születhet.

A brexit lehetséges közvetett hatásai a közös költségvetésre

Az előzőekben bemutatott, a közös költségvetést közvetlenül érintő hatásokon túlmenően a brexitnek több közvetett, de a brit kilépés bekövetkezése esetén viszonylag gyorsan érzékelhető hatása is elképzelhető. Ezek a közvetett hatások a következők lehetnek:

Az EU-n belül a régiók és az országok viszonylagos gazdasági fejlettségi szintjének változásai, ennek következtében a regionális és kohéziós transzferekre vonatkozó jogosultsági/támogathatósági küszöbök módosulása, ebből adódóan pedig a tagállamok EU-költségvetéssel szembeni nettó pozícióinak változása. Nyilvánvaló, hogy olyan, az EU-átlagnál fejlettebb gazdasággal (ezen belül: magasabb egy főre jutó GDP-vel) rendelkező, ráadásul az EU gazdasági kibocsátásában jelentős súlyt képviselő ország, mint az Egyesült Királyság kiválása érzékelhetően befolyásolja e határokat.

A brit kilépés kapcsán azzal számolhatunk, hogy az EU átlagos egy főre eső GDP-je valamelyest csökken; ez egyértelműen a támogatásra való jogosultság felső fejlettségi határához közel eső régiókat (a Kohéziós Alap támogatásai esetében országokat) érint. Az így érintett országok nettó pozíciója romolhat, s mivel erre nyilván felkészülnek, a kompenzáció kérdése szükségszerűen felmerül majd a következő pénzügyi perspektíva

¹⁵ Az áttételes hatásokat részletesebben később tárgyaljuk.

kialakítása során. A kérdés jó eséllyel nem önmagában fog megjelenni, mivel a brit befizetések kiesése a források nagyobb mértékű csökkenéséhez vezethet; amennyiben a kiesett forrásokat a tagországok nem pótolják, úgy jó eséllyel e kérdéskörrel, amennyiben pótolják, úgy valószínűleg e pótlás feltételeivel együtt kerülhet az asztalra a jogosultsági határok változása. A megoldásra utat mutathat az a gyakorlat, amelyet az EU a keleti bővítés hasonló (igaz, nagyobb mértékű) hatásainak kezelésére alkalmazott: meghatározott időszakra (például a következő pénzügyi perspektívára) vonatkozóan köztes (phasing-out) kategória jöhet létre az érintett területek részére, a támogatások fokozatos csökkentésével, majd megszüntetésével.

A gazdasági növekedés ütemének a brexit miatt bekövetkező lassulása.¹⁶ Tekintettel arra, hogy az EU közös költségvetésének saját forrásainak mennyisége – közvetlenül vagy közvetve – a gazdasági növekedéstől is függ, a gazdasági növekedés ütemének csökkenése az uniós költségvetés finanszírozására is hatással lehet. A költségvetés főösszegének változatlansága esetén a bevételek és a kiadások egyensúlyát rugalmassága révén biztosítani hivatott GNI-alapú forrás súlyának növekedése várható.¹⁷

Fontos megjegyezni, hogy a gazdasági növekedési ütem lassulása többféleképpen is hathat a közös költségvetésre: egyrészt a hagyományos saját forrásoknak és a számított hozzáadottérték-adó alapjának csökkenésén keresztül, másrészt azonban közvetlenül a GNI csökkenésén keresztül. A két hatás egymást erősíti abban a vonatkozásban, hogy mindkettő a GNI-alapú forrás lehívási kulcsának emelkedése irányába mutat.

Amennyiben ilyen elmozdulás valóban bekövetkezik, az újabb feszültségeket eredményezhet a nettó pozíciók körüli vitákban. Miközben a gazdasági teljesítménnyel egyre inkább arányos (bruttó) hozzájárulás önmagában a méltányos teherviselés nagyobb mértékű megvalósulásához vezethet, a nettó pozíciók esetében valószínűsíthető a jelenleg is meglévő különbségek (és az ezekből adódó feszültségek) növekedése. Nagy kérdés, hogy e problémákat az utóbbi közel két évtized gyakorlatának megfelelően eseti kivételek biztosításával, vagy pedig valódi, érdemi reform részeként sikerül majd kezelni.

A megváltozott erőviszonyok hatása a következő többéves pénzügyi keretről folytatott tárgyalásokra. Az, hogy egy nagy ország (ráadásul egy olyan ország, amely a közös költségvetéssel kapcsolatban folyamatosan problémák forrása volt, amely bő három évtizede jelentős (és lejárat nélküli) kedvezményt élvez e költségvetésbe történő befizetési terén, s amely e kedvezmény csökkentését egészen mostanáig rendszeresen az egyik legnagyobb kiadási tétel (a közös agrárpolitika kiadási) csökkentéséhez kötötte, nem lesz ott a tárgyalóasztalnál, nyilvánvalóan jelentős változás.

¹⁶ A növekedési hatásokra számos, egymástól eltérő feltételezéseket és számítási módszereket alkalmazó becslés létezik; ezek mind az Egyesült Királyságra, mind az EU27-re (illetve egyes tagállamokra) vonatkozóan próbálják a hatásokat kimutatni. Ami különbségeik ellenére közös bennük, az az, hogy negatív növekedési hatásokat jeleznek előre (nagyobb mértékben az Egyesült Királyság, kisebb mértékben az EU27 számára). Konkrét becslésekért lásd: 21st Austria Business Briefings 2016; WYPLOSZ 2016.

¹⁷ Az EU közös költségvetése úgynevezett igényalapú költségvetés: a meghatározott kiadásokból kiindulva határozzák meg az egyes forrástípusok pontos nagyságát, illetve súlyát a finanszírozásban. Alacsonyabb gazdasági növekedési ütem esetén a hagyományos saját források (vámbevételek és illetékek), illetve a számított hozzáadottérték-adó alapja kisebb összeget tudnak biztosítani; a „lyukat” az adott évben minden országra egységes kulccsal, de minden évben a költségvetés egyensúlyának biztosításához elegendő jövedelmet generáló, más-más kulccsal lehívható GNI-forrás hivatott „betömni”. A brexit következtében (változatlan főösszeg mellett) a GNI-forrás lehívási kulcsának emelkedésére számíthatunk.

E változás kihatással lehet a közös költségvetésnek mind bevételi, mind kiadási oldalára. A változások hatása – kombinálva a növekedési hatásokkal, valamint a brit befizetések kiesésével – a költségvetés összességének csökkenését valószínűsítheti, amennyiben a nagy nettó befizetők továbbra is az EU GNI-jének meghatározott (és nem növekvő, azaz a jelenlegi 1) százalékában szabnák meg az EU-költségvetés méretének számukra elképzelhető felső határát. Természetesen nem kizárható ellentétes irányú hatás sem, ám annak realis esélye a jelenlegi keretek között nem nagy; reális esély a közös költségvetés összességének növekedésére az EU egészének reformja keretében megvalósuló átfogó költségvetési reform keretében kínálkozhat.

Tágabb horizont: a brexit és a közös költségvetés átfogó reformja

Az uniós költségvetés átfogó reformja immár három évtizede¹⁸ az európai integrációs folyamat megoldatlan (pontosabban: ad hoc megoldásokkal elodázott) problémái közé tartozik. A brexit perspektívája – kényszerűen – rég nem látott lendületet adott az EU jövőjéről folyó reflexiónak, s e gondolkodás részeként az EU költségvetésének jövőjére vonatkozó elképzelések is napvilágot láttak, mind az Európai Bizottság, mind tagállami vezetők részéről.

Természetesen fontos leszögezni, hogy átfogó reform megvalósulása nem tekinthető a brexit függvényének. Ugyanakkor tény: a brexit katalizátorként szolgálhat a közös költségvetés immár közel három évtizede nem látott mértékű reformjához.

Az Európai Bizottság vitaanyagában¹⁹ részletesen felvázolta az egyes (a 2017. márciusi fehér könyvben²⁰ általánosságban bemutatott) forgatókönyvek költségvetési vonzatait; az eredményt – a vitaanyag összefoglaló táblázatában foglaltakat átvéve – a 3. táblázat mutatja. Láthatjuk, hogy egyes forgatókönyvek esetében a maihoz hasonló, mások esetében azonban attól jelentős mértékben eltérő közös költségvetéssel számolhatunk – például a Gazdasági és Monetáris Unióval kapcsolatos kiadások itt vázolt²¹ jövőbeni fejlődési lehetőségei, adott esetben saját költségvetés, illetve egy Európai Valutaalap felállítása kapcsán.

¹⁸ A rendszer egészére vonatkozó átfogó reformnak a Delors I. csomagot tekinthetjük; az azóta végrehajtott kisebb-nagyobb változtatások a rendszer működőképességének fenntartásához elegendőek voltak, a felmerült feszültségeket azonban hosszú távon nem orvosolták, s összességükben rendszerszerűnek sem tekinthetők.

¹⁹ Európai Bizottság 2017c.

²⁰ Európai Bizottság 2017a.

²¹ A Gazdasági és Monetáris Unió jövőképeit – amelyek az itt vázolt forgatókönyvekhez is alapul szolgáltak – az Európai Bizottság (2017a) vázolja fel.

3. táblázat

Az Európai Bizottság forgatókönyvei és a közös költségvetés főbb kiadási területeire gyakorolt várható hatások

	1. forgatókönyv: Megy minden tovább	2. forgatókönyv: Kevesebbet együtt	3. forgatókönyv: Néhányan többet tesznek	4. forgatókönyv: Gyökeres átalakulás	5. forgatókönyv: Sokkal többet együtt
Szakpolitikai prioritások	A jelenlegi reformprogram folytatása	Elsősorban az egységes piac-hoz szükséges funkciók finanszírozása	Az 1. forgatókönyv szerint; egyes tagállamok kiegészítő költségvetési forrásokat mozgósítanak azokon a területeken, ahol a nagyobb szerepvállalás mellett döntöttek	A nagyon magas uniós hozzáadott értékű prioritások finanszírozása	Sokkal nagyobb szerepvállalás a szakpolitikai területeken
Volumen	Nagyjából változatlan	Lényegesen kisebb	Valamivel nagyobb	Kisebb	Lényegesen nagyobb
Versenyképesség	Enyhén nagyobb részarány	Az 1. forgatókönyv szerint, ám lényegesen kisebb összeggel	Az 1. forgatókönyv szerint	Nagyobb részarány	Nagyobb részarány
Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	Kisebb részarány	Alacsonyabb összeg	Az 1. forgatókönyv szerint	Kisebb részarány	Magasabb összeg
Mezőgazdaság	Kisebb részarány	Alacsonyabb összeg	Az 1. forgatókönyv szerint	Kisebb részarány	Magasabb összeg
Biztonság, védelem, migráció	Nagyobb részarány	Nincs finanszírozás	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek	Lényegesen nagyobb részarány	Lényegesen nagyobb részarány
Külső tevékenység	Nagyobb részarány	Alacsonyabb összeg	Nagyobb részarány, amelyet részben az arra kész tagállamok fedeznek	Lényegesen nagyobb részarány	Lényegesen nagyobb részarány
Gazdasági és Monetáris Unió			Az euróövezeti tagállamokra vonatkozó makrogazdasági stabilizációs funkció		Makrogazdasági stabilizációs funkció és egy Európai Valutaalap
Bevételek	A jelenlegi rendszer kedvezményeinek nélkül; más bevételi források vagy díjak finanszírozzák az EU költségvetését	A jelenlegi rendszer kedvezményeinek nélkül	Az 1. forgatókönyv szerint; emellett az új szakpolitikákat kizárólag a résztvevő tagállamok finanszírozzák	Az 1. forgatókönyv egyszerűsített változata; új saját források	A 4. forgatókönyvön túlmutató, mélyreható reform; az uniós költségvetés jelentős részét új saját forrásokból finanszírozzák

Forrás: Európai Bizottság 2017c, 38.

Valódi átfogó reform szükségessé teszi az EU költségvetésével kapcsolatos viták súlypontjának megváltoztatását: a nettó pozíciók helyett a korszerű közös politikák kell hogy a viták középpontjába kerüljenek. Az ilyen politikák közösen (újra, az 1950-es évek helyett immár a 2020-as évek kihívásaiból, szükségleteiből és lehetőségeiből kiindulva) meghatározott együttese alapján kellene megfelelő méretű költségvetést (vagy adott esetben a különböző integrációs körök vagy sebességek figyelembevételével költségvetéseket) és annak kiadási tételeit elfogadni. Természetesen a kiadások finanszírozás nélkül nem realizálhatók: a finanszírozás terén a cél a közös politikákhoz szorosan kapcsolódó, közös és autonóm források átlátható rendszerének (újra) kialakítása.

Ezen célok kitűzése nem kis kihívást jelent, elég csak a Delors I. csomag (a közös költségvetés eddigi egyetlen igazi átfogó reformja) óta eltelt közel harminc év nehézségeire, reformkezdeményezéseire és (legalább részleges) reformkudarcaira gondolni. A túlzott optimizmus tehát a korábbi tapasztalatok alapján nem indokolt.

Ugyanakkor, ahogy azt jelen írásban bemutatjuk, amennyiben a brexitre valóban sor kerül, az több szempontból megváltoztatja a közös költségvetés körüli viták eddigi kerekeit: az újragondolásra elkerülhetetlenül sor fog kerülni. Ez a kényszerehelyzet formálható lehetőséggé abban az esetben válhat, ha – az EU átfogó reformjának részeként – az európai vezetőkben meglesz a hajlandóság arra, hogy a minimálisan szükséges (ahogy láhattuk, önmagukban is kihívást jelentő) alkalmazkodáson túlmenően elszánják magukat a közös költségvetés alapvető átalakítására.

Radikális reformnak a brexit tartalmilag természetesen nem oka, sokkal inkább apropója lehetne. E „katalizátor” szerep rendkívül fontos (nemcsak a közös költségvetés, hanem az EU átfogó reformja körüli intenzív gondolkodás elindításában), ugyanakkor, ahogy azt a problémák összetettségéből (és az Egyesült Királyság korai problémáin ma már messze túlmutató voltából) láhattuk, a brexit önmagában nem jelent garanciát az uniós költségvetés átfogó átalakítására.

Irodalomjegyzék

- 21st Austria Business Briefings (2016): *EU Strategies in the Face of Brexit*. Elérhető: <https://wiiw.ac.at/files/news/businessbriefing-brexit-sept-n-171.pdf> (A letöltés dátuma: 2017. 10. 15.)
- D'ALFONSO, A. (2016): *The UK 'rebate' on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanisms*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI\(2016\)577973_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI(2016)577973_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2016. 11. 12.)
- D'ALFONSO, A. – POPTCHEVA, E. – McELDOWNY, J. – TILINDYTE, L. (2017): *The Brexit negotiations: Issues for the first phase*. Elérhető: [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607267/EPRS_IDA\(2017\)607267_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607267/EPRS_IDA(2017)607267_EN.pdf) (A letöltés dátuma: 2017. 11. 29.)
- Európai Bizottság (2014): *A Bizottság Munkadokumentuma az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló 2014/xxx/EU, Euratom tanácsi határozat 4. és 5. cikkével összhangban az Egyesült Királyságot érintő költségvetési egyensúlyhiány korrekciójának („brit korrekció”) kiszámításáról, finanszírozásáról, kifizetéséről és a költségvetésbe történő bevezetéséről*. Brüsszel, 2014. 05. 14. COM(2014) 271 final. Elérhető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0271> (A letöltés dátuma: 2016. 11. 14.)

- Európai Bizottság (2017a): *Fehér Könyv Európa jövőjéről. A 27 tagú EU útja 2025-ig: gondolatok és forgatókönyvek*. Brüsszel, 2017. március 1. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/feher_konyv_europa_jovojerol_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 10. 14.)
- Európai Bizottság (2017b): *Vitaanyag a Gazdasági és Monetáris Unió elmélyítéséről*. Brüsszel, 2017. május 31. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 26.)
- Európai Bizottság (2017c): *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. Brüsszel, 2017. június 28. Elérhető: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 26.)
- European Commission (2014): *European Union Public Finance*. 5th edition, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- INMAN, P. (2017): UK Treasury rejects OECD's call for second Brexit referendum. *The Guardian*, 2017. 10. 17. Elérhető: www.theguardian.com/business/2017/oct/17/keep-close-to-the-eu-after-brexit-or-face-long-term-decline-oecd-warns-uk (A letöltés dátuma: 2017. 11. 23.)
- KENGYEL Á. (2008): *Kohézió és finanszírozás*. Budapest, Akadémiai.
- WYPLOSZ, C. ed. (2016): *What To Do With the UK? EU perspectives on brexit*. Brussels, CEPR Press. Elérhető: www.sfp.sk/wp-content/uploads/2016/10/EU_perspectives_brexit_ebook.pdf (A letöltés dátuma: 2017. 11. 17.)