



Gottfried Péter

Helyreállítási Alap – újra és újra? Kell-e az EU-nak állandó fiskális kapacitás – és konkrétan nekünk?¹

A Covid-pandémiára adott uniós válaszlépések egyik legfontosabbikaként felfüggesztették a tagállamok költségvetési fegyelme és adósságára vonatkozó szabályokat. Ma a 3, illetve a 60%-os szabálytól minden tagországban jelentős eltérések mutatkoznak, s a szabályozott rendhez való visszatérés elkerülhetetlen. De mik legyenek az új előírások? Változtatás nélkül a régiek, részben vagy teljesen újak? A lépés kapcsolódjon-e össze az integráció jövőjét érintő strukturális változtatásokkal? Legyen-e állandó eszköz a közös kötvénykibocsátás, amelyet eredetileg egyszeri válságkezelő intézkedésként fogadtak el? Milyen megfontolások merülhetnek fel a magyar érdekek szempontjából? Egyáltalán vannak-e az általános európai előnyökön belül speciális magyar érdekek, és azok illeszkednek-e a nagy egészbe? A tanulmány ezekre a kérdésekre igyekszik választ adni. Az Ukrajna elleni háború elkerülhetetlen és tartós hatással lesz az európai integrációra is. Mivel azonban jelen írás az orosz agresszió előtt készült, arra nem tér ki. Ugyanakkor a már addig felmerült kérdések relevánsak lehetnek az új környezetben is. A hírek szerint arra lehet számítani, hogy az Európai Bizottság ez év november végéig teszi meg a költségvetési szabályok felülvizsgálatára vonatkozó javaslatát.



A pandémiára adott uniós szintű intézkedések sorában az elsők között szerepelt a költségvetési deficitre és az államadósságra vonatkozó szabályok felfüggesztése. Ezt a Stabilitási és Növekedési Paktum (*Stability and Growth Pact*, SGP) által

¹ Az írás a *Hitelintézet* 2021. évi szeptemberi számának *Jövőképünk* rovatában megjelent esszé változatlan formában történő utánközlése. Az eredeti cikk online elérhető a következő linken: <https://doi.org/10.25201/HSZ.20.3.110126>.

biztosított mentesítési záradék (*general escape clause*) tette lehetővé,² és a lépés indokoltsága nem vitatott. A paktum felülvizsgálata már a járvány előtt megkezdődött, de 2021 vége felé a gondolkodás egyre inkább afelé tolódott, hogy a válság kifizetését követően az EU változatlan formában állítsa-e vissza a korábbi – a központi költségvetés hiányát³, illetve az államadósságot 60%-ban maximalizáló – szabályokat, vagy használja ki a helyzetet arra, hogy a korábban is sokat bírált és ellentmondásos szabályokat módosítsa. Ez utóbbi felvetés azért is indokolttá vált, mert a válságkezelés során a tévyszámok nagyon messzire kerültek a céloktól, így felmerült, hogy a mechanikus visszaállítás az átlagosan 100 – de esetenként 120, 150 vagy 200 – %-ot is elérő adósságok mellett betarthatatlannak bizonyulhat, vagy a kitűzött értékek csak katasztrofális reálgazdasági és társadalmi áron lennének betarthatóak.³

Bár Magyarország szempontjából mindkét eshetőség nagy jelentőséggel bír, ez az írásom mégsem azokat mérlegeli, itt csupán néhány szóban kívánok rávilágítani lehetséges következményükre. Egyrészt ugyanis érdekünk, hogy az Európai Unió minden tagországában átláthatóan, egyöntetűen és egyszerűen alkalmazható szabályok érvényesüljenek, másrészt viszont európai és világgazdasági integrációnk kiemelkedő szintje miatt hazánk kereskedelmi és pénzügyi tekintetben oly mértékben a piaci értékítéletnek kitett ország, hogy az intézményi-politikai megítélésnél korábban és erőteljesebben reagál a piacra. A jelenlegi deficitessé adósságszámok alapján ezért Magyarországnak a számszerű SGP-kritériumokra való érzékenysége nem különösebben erős. Más szóval: számunkra nagy valószínűséggel elfogadható lesz az a szabály, amelyet a leginkább kitett tagországok el tudnak viselni. Megint másképp: *minket elsősorban nem az uniós szabályok, hanem a piaci megítélés fegyelmez.*

A szabályok felfüggesztése utáni helyzet felvetett azonban egy újabb kérdést: az Európai Helyreállítási Eszköz mintájára legyen-e új, állandó fiskális kapacitás? A dilemma részben váratlanul jelentkezett, részben nem. Nem váratlanul, hiszen a tagországok azon csoportja, amely már jóval a pandémia előtt is sürgette a közös, a válságok kezelésében segíteni képes fiskális kapacitás létrehozását, elérte, hogy a járvány okozta krízis orvosolásának egyik kiemelkedő eszközeként létrejöjjön a *Next Generation EU* (NGEU) nevű európai helyreállítási terv, illetve annak kulcselemként közös hitelfelvétellel egy pénzügyi alap, a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), amely elsősorban a rászorultság, és csak kisebb mértékben a jövedelemszint alapján támogatja vissza nem térítendő pénzekkel és esetleg hitellel a tagországokat.⁴

² European Commission 2020.

³ European Commission 2021; SUERF 2021.

⁴ DRAGHI–MACRON 2021.

Ugyanakkor váratlanul, mert az eszköz létrehozásának idején annak világos és egyértelmű feltétele az volt, hogy az egyszeri intézkedés, amely a jövőben nem tekinthető precedensnek vagy hivatkozási alapnak hasonló eszköz létrehozásához.

Eltekintve a kezdeményezés körülményeitől, nézzük, melyek az új, állandó pénzügyi alap mellett és ellen szóló megfontolások!

Mellette szól, hogy a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) létrejötte óta az elméleti szakemberek többsége egyetért abban, hogy a közös pénz a monetáris unió mellett az abban részt vevő országok fiskális politikájának fokozatos közelítését, vagyis a fiskális unió felé történő előrelépést feltételezi. Vitathatatlan ugyanakkor az is, hogy sokszori nekifutás ellenére sem volt soha elég politikai akarat arra, hogy az adók egy fokozatosan növekvő részét európai szinten vessék ki.

Elég példaként az úgynevezett öt elnök – az Európai Tanács (EiT), az Európai Bizottság (a továbbiakban: Bizottság), az Európai Központi Bank (EKB), az eurócsoport (*Eurogroup*) és az Európai Parlament (EP) vezetője – 2015-ös közös jelentésére emlékeztetni,⁵ amely világos utat jelölt ki ugyan, de azt a tagországok egyetértésének hiányában nem követte a végrehajtás. Hasonló okok miatt torpant meg – legalábbis eddig – a bankunió harmadik pillérének, a betétbiztosítási alapnak a megvalósítása. A fiskális unió várának felvonóhidját tehát minden nyilatkozat és erőfeszítés ellenére sem sikerült leengedni. Ezért tekinthető kritikus lépésnek, hogy a pandémia okozta sokk kikényszerítette az egyetértést egy olyan alapkérdésben, mint a közös kötvénykibocsátás. Még akkor is, ha ezt ünnepélyes ígéret kísérte arról, hogy nem lesz belőle precedens.

A felvetés mellett érvelők arra is hivatkoznak, hogy a nemzeti erőfeszítéseken felül uniósokra is szükség van ahhoz, hogy az adósságok leépítésével párhuzamosan forrásokat tudjanak mobilizálni a versenyképességhez szükséges, de költséges reformok, továbbá az olyan közös célok finanszírozásához, mint a zöldítés és a digitalizáció.

A kezdeményezéssel kapcsolatban – az ígéret betartásán túl is – felmerülnek súlyos és eddig megválaszolatlan kérdések. Talán a legnagyobb közülük, hogy miként oldható meg egy állandó alap finanszírozása. Elvileg modellnek tekinthető az RRF, amely 30 éves lejáratú közös kötvénykibocsátáson alapul. Az azonban már akkor is komoly morális kérdést vetett fel, amikor egyszeri megoldásként éltek vele a tagállamok. Miközben ugyanis a klímavédelem során az áldozatvállalás kérésének hivatkozási alapja az, hogy a mai generáció felelősséggel tartozik a jövő nemzedékekért, és nem élhetjük fel a Föld erőforrásait, elképzelhető-e, hogy rendszerszintűvé tesszük utódaink eladósítását mai pénzügyi problémáink kezelése érdekében?

⁵ European Commission 2015.

Esetleg a tagországok egyszeri vagy rendszeres befizetése lenne a forrás? De ilyen mechanizmus már van. Így működik az Európai Stabilitási Mechanizmus (ESM) az eurózónán belül,⁶ amelyet azonban a benne rejlő lehetőség ellenére nem használnak ki a tagországok. Pedig olyan módosítások is történtek, amelyek célja az IMF-hitelekhez hasonló stigmatizáló hatás és politikai következmények elkerülése volt. De akkor miért hozunk létre egy másikat?

További kérdés, hogy ha létezne ilyen alap, akkor pontosan mire lenne felhasználható.

A lehetséges célok tartalmi, politikai, jogi és intézményi szempontból két csoportba sorolhatóak, amelyek között mindaddig fontos különbséget tenni, amíg nem minden EU-tagállam használja a közös pénzt. Az egyikbe tartozik a kohézió, a konvergencia, a zöldítés, a digitalizáció, tehát mindazok a célok és feladatok, amelyek az uniós szerződésekből levezethetően közös politikák. Az uniós hatáskörbe tartozó kiadások finanszírozására az EU többéves pénzügyi kerete (*Multiannual Financial Framework*, MFF) és az éves költségvetések szolgálnak. Ha valaki úgy gondolja, hogy azokra nem fordítunk elég uniós forrást, akkor kézenfekvő a megoldás: növeljük meg a közös költségvetést – akár a kétszeresére vagy a többszörösére!

Teljesen más a helyzet, ha a közös kapacitást válságok, tehát sokkok kezelésére akarjuk használni. Gyakran szerepel az érvelések között, hogy erre az eurót használó, de újratermelődő strukturális deficittel küzdő országoknak azért van szükségük, mert önálló pénz hiányában nem áll rendelkezésükre az árfolyamon keresztül történő alkalmazkodás lehetősége. Ebben az esetben viszont az is felmerül, hogy az eszköz csak az eurót használó országok körére korlátozódjon. Ez rendben is lenne, ha hatása semleges lenne az eurót nem használó országokra nézve. Sajnos nem ez a helyzet. Számolni kell azzal, hogy a piac minden egyéb körülmény változatlansága esetén is negatívan reagálna arra, hogy az EU-tagok egy része nem rendelkezik olyan védőhálózattal, amellyel a többiek igen. Ezt elkerülendő, illetve a semleges, stabil állapothoz pótlólagos védőhálókat biztosítására lenne szükség a közös pénzt még nem használó országok számára.

Az egyik ilyen lehetne egy *swap* facilitás, tehát egy olyan könnyítés, amely adott keretek között bármikor lehetővé teszi – a likviditási helyzettől függően – a nemzeti valutáért cserébe euró rendelkezésre bocsátását. Ez a megoldás nem példátlan, sőt már bevett gyakorlat. Többek között Magyarország is élhetett vele a 2008–2009. évi pénzügyi válságkezelés során, és ma is működik hasonló több központi és nemzetközi bankkal. Az új elem a stabilitás lenne. Az összeg nagyságának az eurózónával

⁶ European Council 2021.

folymatott árukereskedelem volumenéhez kellene igazodnia. Egy másik védőháló egy hitelkeret biztosítása lehetne, a jelenlegi *Balance of Payments (BoP) assistance facility* alapján. Annak az elnevezését és stigmatizáló jellegét úgy lehetne kiküszöbölni, ahogy az az ESM-mel is történt. (Bár igénybevétele presztízssokok miatt még így is aggályos.)

A következő kérdés, hogy milyen alapon minősíthetjük pozitívnak az RRF tapasztalatait. Vannak tagországok – ilyen Magyarország is –, amelyeknek még a programját sem hagyta jóvá a Bizottság és az Európai Unió Tanácsa (Tanács) – hazánk esetében annak ellenére sem, hogy az minden uniós szabályrendszernek maradéktalanul megfelel. Ráadásul a jóváhagyást követő szakaszonkénti, specifikus feltételek teljesítéséhez kötött kifizetéseket a mai napig számos bizonytalanság övezi. Az első értékelés legkorábban 2026-ban történhet, de inkább még később. Az eredményesség mércéje végül is nem az, hogy mennyi pénzt sikerül lehívni és befektetni, hanem az, hogy az adott beruházások révén javul-e a versenyképesség, és így elkerülhető-e az egyensúlyi hiányok újratermelődése – attól ugyanis fenntarthatóvá válik a konvergencia és a növekedés, s végül szükségtelenné válnak a rendkívüli tőkeinjekciók. Egyelőre azonban semmilyen bizonyíték nincs erre. Sőt, gyanakvásra adhat okot a részletek ismerete nélkül is, hogy a Bizottság azon tagországok programjait hagyta jóvá a leggyorsabban – hetek alatt –, amelyek évek vagy akár évtizedek óta a legnagyobb akadályokkal küszködnek, amikor a szükséges reformokhoz keresnek belpolitikai támogatást.⁷ Ugyanakkor azoké elfogadása bizonyul a legproblematisabbnak, amelyek a rendszerváltás óta rekordereknek számítanak a reformok és a reformálhatóság szempontjából.

A fenti szempont felveti azt a kérdést is, hogy milyen erős és milyen minőségű legyen az úgynevezett jogállamisági kondicionalitás. Mindenekelőtt pedig alkalmas-e egy közös hitelből finanszírozott és gazdaságpolitikai célból létrehozott alap a szankcionálásra?

A jogállamisági kondicionalitás kérdése nem fér bele e dolgozat tárgykörébe. A szerző nem vitatja, hogy a szerződés 2. cikkében foglalt értékek, beleértve a jogállamiságot, az uniós lét alappillérei, és nem vonható kétségbe az uniós intézményeknek és a tagországoknak a kritikához való joga, amennyiben valamely ország kapcsán kétség merülne fel a jogállamiság sérelme tekintetében. Fontos lenne azonban, hogy mielőtt szankciókat vetnének ki, létrejöjjön az egyetértés arról, hogy miként biztosítható a kettős mérce kizárása, tehát a tagországok egyenjogúsága, a tényeken alapuló objektív megítélés, a pártpolitikai szempontok kizárása. Nem tartunk itt, de ha így lenne, akkor is a szerződés 7. cikke szerint kellene eljárni annak elkerülése

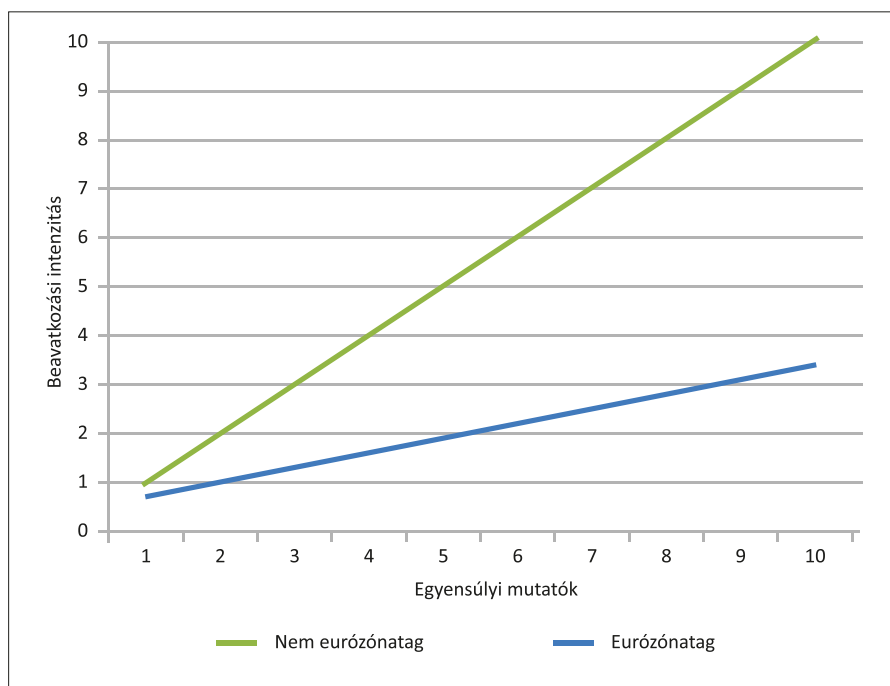
⁷ BOKHORST 2021.

érdekében, hogy egyes tagországok politikai-ideológiai okokból kerüljenek hátrányba. Fontos felidézni azt is, hogy a 2020. decemberi európai tanácsi konklúzió a pénzügyi szankciókkal nem általában a jogállamisági sérelmeket fenyegeti, hanem azokat a rendellenességeket, amelyek az Európai Unió pénzügyi érdekeit veszélyeztethetik. Hogy ez a gyakorlatban miként érvényesíthető, arról külön jogszabályt kell alkotni – ami még nem történt meg. Annak készítése során megkerülhetetlen az Európai Bíróság 2022. február 16-ai ítélete, amely szerint a jogállamisági kondicionalitásról szóló rendelet csak akkor alkalmazható, ha egy, a jogállamisággal összefüggő kérdésnek közvetlen hatása van az EU pénzügyi érdekeire.

Ha azonban a kondicionalitás a 2-es és a 6-os csomag, valamint a makrogazdasági egyensúlyt ellenőrző eljárás keretein belül maradna – ami véleményem szerint a helyes döntés lenne –, akkor megfontolásra érdemes annak intenzitását az egyensúlyi helyzet megbomlásának mértékéhez igazítani. Ha tehát egy tagország esetében nagy az egyensúlyi pályától való eltérés, akkor durvább, ha kisebb, akkor enyhébb legyen a kondicionalitás szigora. Más szóval, ha egy ország az objektív adatok alapján fenntartható egyensúlyi pályán halad, akkor nem indokolt mélyreható reformokra vonatkozó ajánlások megfogalmazása. Ha azonban nyilvánvalóan strukturális reformokra lenne szükség – akár az egyensúlyhoz, akár a növekedéshez, akár azok összhangjához –, akkor viszont az uniós követelmények erőteljesebb érvényesítése során a folyósítás feltétele lehet a konkrét tagországi reformok keresztülvitele. Ez a megközelítés a szemeszter teljes újrahangolását jelentené.

Az európai szemeszter újragondolása elkerülhetetlennek tűnik, a tagországok ugyanis eltérően viszonyulnak az abban megfogalmazott ajánlásokhoz/feltételekhez. Van, ahol kifejezetten szükség van arra, hogy a kormány a belpolitikai ellenállásba ütköző reformok elfogadtatása érdekében külső – például uniós – nyomásra hivatkozhasson. Másutt ez szükségtelen, és olyan is előfordulhat, ahol kifejezetten ellentétes hatást vált ki. Különösen igaz ez olyankor, ha ideológiai kérdésekben nyilvánul meg a Bizottság, vagy szerződéses kötelezettségeken túli feltételek fogalmazódna meg. Az utóbbi években alakult ki az a – tagországonként differenciált – gyakorlat, hogy a Bizottság olyan ajánlásokat tesz, amelyek egyrészt kívül esnek az uniós hatáskörben levő politikák keretein, másrészt a belpolitikában a tagországi kormányok ellenében hatnak. Magyarország esetében ilyen témát jelentett korábban a közmunkaprogram, a munkanélküli-ellátások időtartama vagy a szektorális adók kivetése.

Figyelemre méltó változás, hogy a kiskereskedelmi adóra vonatkozóan – amely a Bizottság hajthatatlansága miatt, de tagországi tiltakozás mellett szemeszteri ajánlássá vált – az Európai Bíróság végül a Bizottsággal szemben a kormány álláspontjának jogszerűségét erősítette meg. Nem, vagy nem eléggé érvényesül tehát



1. ábra. Javaslat az uniós beavatkozás intenzitása és a tagországi egyensúlyi mutatók állapota közötti korreláció megteremtésére

Forrás: saját szerkesztés

az az elv, hogy az adott tagország legyen a reformok kezdeményezője. Így aztán nem meglepő, ha az ajánlások csalódást keltően alacsony mértékben, mindössze 5%-ban valósulnak meg teljesen.⁸

Helyes-e e helyzetre azzal válaszolni, ami az RRF-módszer állandósításából adódna, vagyis hogy az új költségvetési eszköz kifizetései nemcsak a programnak a Bizottság és a Tanács általi jóváhagyásától függnek úgy általában, de az úgynevezett mérföldköveknél egyenként és tételesen az egyes reformlépésektől is. Azt gondolom, hogy emellett akkor lehetne érvelni, ha a Bizottság a tagországok teljes és feltétlen bizalmát élvezné, és pártpolitikai szempontoktól mentesen, objektíven járna el. De még ez esetben is felvethető lenne, hogy ez a feltétel összeegyeztethető-e

⁸ A Pénzügyminisztérium által az európai szemeszter legfrissebb (2011–2019) végrehajtási arányai alapján készített felmérés szerint a vizsgált 23 tagállamban az országspecifikus ajánlások (*country specific recommendation*, CSR) mindössze 5%-át sikerült teljes, 17%-át pedig jelentős mértékben átvenni, míg azok 45%-ában történt részleges előrelépés. Fontos ezzel kapcsolatban azt is megjegyezni, hogy a tagállami arányok jelentősen szóródnak.

az uniós és a tagállami felelősség- és hatáskörmegosztásnak az EU-ról szóló szerződésekben rögzített arányával. A tagországok és az uniós intézmények közötti bizalom azonban nem minden esetben áll fenn. (Különösen mióta a Jean-Claude Juncker vezette Bizottság önmagát politikai szereplőként definiálta – ami kérdéseket vet fel eredeti missziója és szerepvállalása tekintetében, miszerint a szerződések őreként jár el.)⁹ Egy ilyen mechanizmus létrehozása oly mértékben módosítaná a hatásköröket, ami lopakodó módon nem kezelhető, s véleményem szerint szükségessé tenné az EU-szerződések módosítását.

A fentiek alapján *hogyan értékelhető a magyar érdekek szempontjából* az a javaslat, hogy az ideiglenes NGEU és RRF alapján jöjjön létre új, immáron állandó eszköz? Azt gondolom, hogy az RRF-re vonatkozó magyar tapasztalatok sokkal inkább a kockázatokat, mint az esetleges előnyöket támasztják alá. Ezek közül kiemelek hármat.

Az első és talán a legfontosabb, hogy nehezen lehet eltekinteni annak az *erkölcsi következményétől*, hogy a ma problémáit a jövő generációjának költségére, annak terhére próbáljuk megoldani. Az a módszer azonban, amely folyamatosan és rendszeresen 30 éves lejáratú kötvények – tehát adósságok – kibocsátásából finanszírozná a jelen kiadásait, ezt jelentené. Ha az a struktúra, amelyet létrehoztunk, nem képes önmagát fenntarthatóan finanszírozni, akkor a struktúrát kell megváltoztatni, nem a gyermekeinket eladósítani. Ráadásul úgy, hogy semmilyen bizonyíték sincs arra, hogy a hitelekkel érdemben kezelni tudjuk a problémáink gyökerét, azaz hogy azzal ellensúlyozni tudjuk az európai gazdaság versenyképességének évtizedek óta tapasztalható, világpiaci versenytársainkéhoz képesti romlását. Tartós megoldást attól remélhetünk, ha az EU tagországai egyenként és együttesen is vállalják a felelősséget és az erőfeszítést. Rendkívül kockázatos a felelősség szétterítésére alapozni a reményeket. A kohéziót erősíteni kell a közös politikával, mivel a konvergencia erőt ad a közösség egészének, de a tagországok egyensúlytartó növekedési pályája alapvetően saját erőfeszítéseik révén biztosítható, mással nem helyettesíthető.

A második, hogy az új eszköz minőségi ugráshoz vezetne *a nemzeti jogosítványoknak az EU hatáskörébe tolása* irányába – anélkül, hogy ennek a demokrácia vagy a közpolitikák minőségére való pozitív hatása bizonyított lenne. Talán inkább az ellenkezője feltételezhető, ha hiszünk annak az elvnek az érvényességében, hogy a döntéseket azon a szinten – legyen az térségi, tagországi vagy uniós – érdemes meghozni, amelyen biztosítható a demokratikus legitimitás és az átláthatóság, s a polgárok még azonosulni tudnak a döntésekkel. A szubszidiaritás nem elvont elméleti szempont, hanem annak a kérdése, hogy hogyan lehet a legnagyobb hozzáadott

⁹ Lásd például Juncker beiktatási beszédét az Európai Parlament plenáris ülésén, 2014. július 15-én (JUNCKER 2014).

értéket kihozni az egyes közpolitikai lépésekből. A körvonalazódó javaslat nem ebbe az irányba mutat: intézményi érdekeket fejez ki, de összességében kevésbé látható, hogy növeli a közjót.

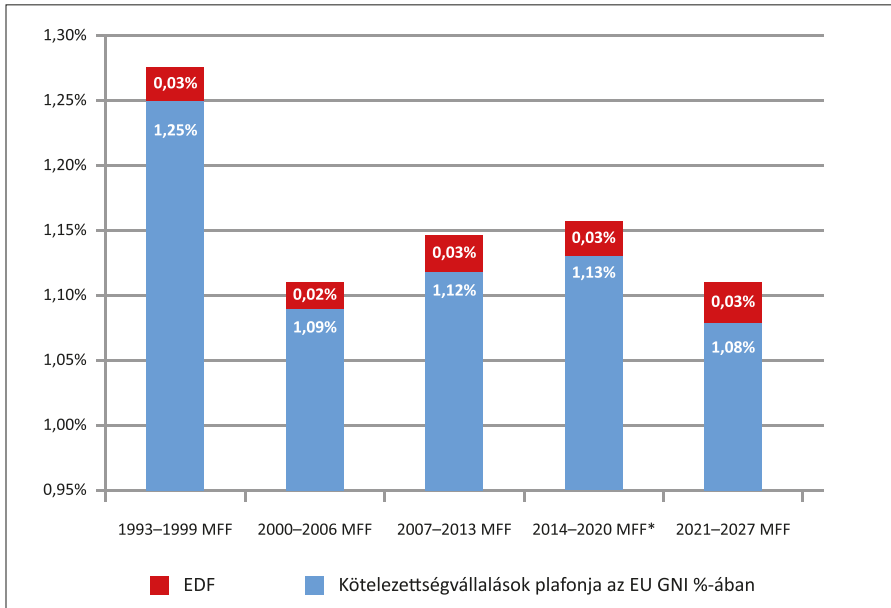
A harmadik lehetséges megfontolás az újraelosztásra vonatkozik. E tekintetben kiindulópont lehet, hogy azokat a közpolitikákat érdemes a tagállami helyett a közös költségvetésből finanszírozni, amelyek így nagyobb hatékonyságot vagy egyéb hozzáadott értéket kínálnak.

Ezek mellett megfontolandó annak az érvrendszernek a helytállósága is, amelyre alapozva az intézmények az RRF létrehozását javasolták. Idetartozik a válságkezelési képesség vagy a hatékonyabb, kevesebb adminisztrációval járó forrásfelhasználás. A tapasztalatok szerint azonban erre a már bevált kohéziós politikai keretrendszer legalább annyira alkalmas, mint az RRF – a tagállamok elvárásai alapján. Példaként felhozható a szintén az NGEU-csomag részét képező *React EU* eszköz, amely néhány hónap alatt – az RRF-nél sokkal gyorsabban – integrálható volt a kohéziós politikai programokba, és éppen ezért a válságra adott válaszreakció is jóval hatékonyabban érvényesült. Egy másik példa az RRF által bevezetett teljesítményfüggő finanszírozás,¹⁰ amely ugyanúgy lehetséges (ha – a már létező jogszabályi alapoknak megfelelően – a Bizottság is jóváhagyja az alkalmazását) a kohéziós programok esetén.

Az RRF célszerűségének értékelése során érdemes tekintettel lenni arra is, hogy az elvileg válságkezelési eszköz, ugyanakkor a tagállamok többsége már a felhasználás megkezdése előtt képes volt a gazdasági helyreállításra, és éppen az a kettő – Lengyelország és Magyarország – vezeti a növekedési rangsort GDP/fő alapon, amelynek az arra irányuló terveit az Európai Bizottság azóta is blokkolja. Megállapítható tehát, hogy a gazdasági helyreállítás eredményessége eddig semmilyen összefüggésben sincs az annak megvalósítását segítő új uniós helyreállítási eszközök bevezetésével.

Közös cél lehet a konvergencia, amely nem csupán a felzárkózók érdeke, hanem mindenkié, aki az egységes piacon működik. Ilyen lehet a transzeurópai közlekedési vagy energiahálózatok kiépítése, mivel azok meghaladják a nemzeti határokat és dimenziókat, vagy akár az olyan kutatási programok, amelyek nemzetközi együttműködésben valósíthatók meg, de sok más is. Meg kell azonban állapítani, hogy – minden politikai nyilatkozat ellenére – a közös áldozatvállalás mértéke trendszerűen csökkent az utóbbi évtizedekben, ha a közös költségvetést a tagországok összesített bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) arányában tekintjük: ez a ráta 1993–1999 között még 1,28% volt, de 2007 és 2013 között 1,15%-ra esett vissza

¹⁰ A kohéziós politikai eszköztárban költségfüggetlen finanszírozásnak nevezzük, és alkalmazási lehetőségét a közös rendelkezésekről szóló rendelet (*Common Provisions Regulation*, CPR) már tartalmazza.



2. ábra. Az EU-költségvetés főösszegének változása

Forrás: Európai Bizottság

(2. ábra), miközben az EU diverzitása a bővítések révén megnőtt. A folyamat eddig a 2020–2027-es többéves költségvetési perspektívában is folytatódott.

A volumen mellett ugyanakkor a 2013–2020-as MFF idején elkezdődött, majd a 2020–2027-essel felerősödött egy új tendencia: a források újraelosztásának az EU-n belül keletről déli irányba történő fokozatos átterelése. E folyamat radikális felerősítését hozta az RRF, amely a források odaítélésekor sokkal kisebb súlyt fektet a jövedelemszintek érvényesítésére, mint az olyan paraméterek „díjazására”, amelyek akár a reformok több évtizedes elmaradásának is lehetnek a következményei. Ilyen például a magas munkanélküliség, a rossz munkaerőpiaci helyzet hátterében álló képzési és szakképzési problémák, illetve a gyenge CO₂-kibocsátási teljesítmény.

Nem vitatom a kohéziós politika eddigi eredményeit, amelyekből az új tagországok sokat profitáltak és profitálnak, továbbá megértem, hogy miért merül fel, hogy a forrásokat oda akarják terelni, ahol a legnagyobb gondok vannak, de érdemes felhívni arra is a figyelmet, hogy konzisztenciára lenne szükség a támogatások és a szankciók tekintetében. El kell döntení, hogy mikor és milyen mértékben alkalmazandó a répa, illetve a bot. Az RRF jelenlegi logikája ezt a konzisztenciát nem mutatja sem a kohéziós politika, sem az alkalmazandó szankciós mechanizmus

Helyreállítási Alap – újra és újra?

111
111
111

1. táblázat. *Tagállami allokációk
az összesített keret arányában*

	<i>Kobézió 2007–2013</i>	<i>Kobézió 2014–2020*</i>	<i>Kobézió 2021–2027</i>	<i>RRF (hitel nélkül)</i>
Belgium	0,65%	0,65%	0,73%	1,75%
Bulgária	1,98%	2,17%	2,75%	1,86%
Csehország	7,71%	6,34%	5,89%	2,10%
Dánia	0,18%	0,16%	0,14%	0,47%
Németország	7,61%	5,55%	4,99%	7,57%
Észtország	1,00%	1,04%	0,90%	0,30%
Írország	0,26%	0,32%	0,32%	0,30%
Görögország	5,90%	4,43%	5,79%	5,27%
Spanyolország	10,18%	7,97%	9,58%	20,56%
Franciaország	4,14%	4,49%	4,56%	11,66%
Horvátország		2,47%	2,45%	1,86%
Olaszország	8,32%	9,31%	11,39%	20,38%
Ciprus	0,18%	0,21%	0,26%	0,30%
Lettország	1,33%	1,29%	1,25%	0,59%
Litvánia	1,99%	1,96%	1,77%	0,65%
Luxemburg	0,02%	0,02%	0,02%	0,03%
Magyarország	7,31%	6,31%	6,10%	2,13%
Málta	0,25%	0,21%	0,23%	0,09%
Hollandia	0,55%	0,41%	0,35%	1,78%
Ausztria	0,42%	0,36%	0,31%	1,04%
Lengyelország	19,44%	22,31%	20,31%	7,07%
Portugália	6,22%	6,15%	6,38%	4,11%
Románia	5,68%	6,61%	8,20%	4,20%
Szlovénia	1,21%	0,88%	0,89%	0,53%
Szlovákia	3,35%	4,02%	3,48%	1,86%
Finnország	0,50%	0,42%	0,45%	0,62%
Svédország	0,55%	0,60%	0,52%	0,98%
Egyesült Királyság	3,07%	3,36%		
<i>Összesen</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>	<i>100,00%</i>
V4-részesedés	37,81%	38,98%	35,78%	13,17%
ES+FR+IT részesedése	22,64%	21,77%	25,53%	52,60%

* Ellenőrzés alatt.

Forrás: saját szerkesztés

logikájával. Mindezek mellett érzékelhető az arra irányuló szándék is, hogy a közös költségvetésbe történő befizetések szakadjanak el a tagországok jövedelemszintjétől. Azon úgynevezett új saját források, amelyek az indoklás szerint növekvő mértékben szolgálnának az adósságok törlesztésére, arányosan mind nagyobb terhet jelentenek az alacsonyabb jövedelmű országokra, mint a gazdagabbakra nézve. Ilyen a 2021–2027 közötti időszakra már bevezetett, nem újrahasznosítottműanyag-alapú új saját forrás,¹¹ valamint a Bizottság által 2021. decemberben nyilvánosságra hozott, az új saját forrásokra vonatkozó javaslatcsomagban szereplő elemek: az EU kibocsátás-kereskedelmi rendszeréből (ETS) vagy a karbonvámokra vonatkozó mechanizmus (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM) bevezetéséből származó bevételek. A költségvetésnek mind a bevételi, mind a kiadási oldalát lényegesen a magyar érdektől eltérően módosítaná az újjáépítési alap rendkívüli megoldásként alkalmazott formulájának állandóvá tétele.

Ha az 1. táblázat alapján összevetjük az egyes tagállamoknak a kohéziós politikai programokból (MFF) és az RRF-ből járó forrásokat, szembeűnő különbségek látszanak. Az új típusú eszköz azoknak a tagállamoknak kedvezőbb, amelyek hosszabb távon adósok maradtak a társadalmi ellenálló képességet és gazdasági versenyképességet eredményező, indokolt reformok végrehajtásával. Ezzel szemben azok az országok, amelyek az elmúlt évtizedben sokat tettek, érdemi reformintézkedéseket hajtottak végre a fenntartható egyensúlyi pálya és a versenyképesség érdekében, jellemzően hátrányos allokációkban részesülnek. Amennyiben RRF-típusú finanszírozási eszköz kerülne előtérbe a jövőben, az a reformoktól tartózkodó vagy azokat bevezetni nem képes országokat favorizálná az olyan – többségében kelet-európai – tagokkal szemben, akik – saját fejlődésük érdekében – elvégzik a szükséges „házi feladatokat”. A fenti megfontolásokhoz hozzá kell tenni, hogy e pillanatban konkrét, az egyszeri helyreállítási alap mintájára kialakítandó állandó eszközre vonatkozó javaslat hivatalosan nincs az asztalon. Szándékok azonban vannak. Épp ezért érdemes szempontjainkat időben megfogalmazni, hogy azok figyelembe vehetőek legyenek már a javaslatok esetleges felmerülésekor, a döntés-előkészítés minél korábbi szakaszában. Ez magyar és európai érdek, hiszen adott esetben egyhangú döntésekre is szükség lehet, beleértve az európai szerződések módosítását is, ami minden tagország szempontjainak az érvényesülését feltételezi.

¹¹ A műanyagcsomagolásihulladék-alapú saját forrás esetében Magyarország hozzájárulása közel két és félszerese annak, mint amennyi a GNI-alapú befizetése alapján lenne a 2021 és 2027 közötti időszakban. A GNI-arány alapján e saját forrás öt legnagyobb befizetője Észtország, Magyarország, Portugália, Lengyelország és Bulgária, míg a sor végén a legfejlettebb tagállamok, Luxemburg, Dánia, Hollandia, Finnország és Svédország található.

Felhasznált irodalom

- BOKHORST, D. (2021): The Influence of the European Semester: Case Study Analysis and Lessons for Its Post-Pandemic Transformation. *Journal of Common Market Studies*, 60(1), 101–117. Online: <https://doi.org/10.1111/jcms.13266>
- DRAGHI, M. – MACRON, E. (2021): The EU's Fiscal Rules Must Be Reformed. *Financial Times*, 2021. december 23. Online: <https://www.ft.com/content/ecbdd1ad-fcbo-4908-a29a-5a3e14185966>
- European Commission (2015): *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Online: https://commission.europa.eu/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en
- European Commission (2020): *Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*. Online: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf
- European Commission (2021): *European Commission Launches Public Consultation on the Targeted Revision of the Financial Regulation*. Online: https://ec.europa.eu/info/news/european-commission-launches-public-consultation-targeted-revision-financial-regulation-2021-jul-12_en
- European Council (2021): *Agreement Amending the Treaty Establishing the European Stability Mechanism Between the Kingdom of Belgium, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic and the Republic of Finland*. Online: https://www.consilium.europa.eu/media/48069/agreement-amending-the-treaty-establishing-the-european-stability-mechanism-27-january-2021_en.pdf
- JUNCKER, J.-C. (2014): *A New Start for Europe. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*. Online: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_567
- LARCH, M. – MALZUBRIS, J. – BUSSE, M. (2021): Optimism Is Bad for Fiscal Outcomes. *SUERF Policy Brief*, (234). Online: https://www.suerf.org/docx/f_153f1e0bb44b5a2fa89752a5dfcd50d7_36995_suerf.pdf