



Iván Gábor

Kérdések az Európai Unió költségvetésének jövőjéről

Az Európai Unió költségvetésének változó kihívásai egyre összetettebb politikai geometriát hoznak létre a tagállamok érdekérvényesítési szövetében. A költségvetés klasszikus szemben álló frontjai, a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek tábora mára már több dimenzióval bővült.¹

Miközben a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek érdekellentéte továbbra is fennáll, és valószínűleg mindig is megmarad, addig az elmúlt két évtized válságai, az unió belső társadalmi és gazdasági tendenciái, a technológiai fejlődés, az éghajlatváltozás felerősödése, a geopolitikai átrendeződések és veszélyek mind hozzájárulnak az új kihívások finanszírozási kényszeréhez – összességében több-kevesebb sikerrel.

A 2021–2027-es költségvetési keret vitája során a tagállamok a konszenzus érdekében a két „hagyományos” politika (a közös mezőgazdasági politika és a kohéziós politika) és az „új kihívások” között egyharmad-egyharmad-egyharmad arányt állapítottak meg. A részletek azért ennél jóval árnyaltabbak: az „újdonságnak” címkézett kiadási sorok között többek között migrációs, kutatási-fejlesztési, belső piaci célok szerepelnek; míg a teljes költségvetés 30%-át klímapolitikai célokra kell fordítani, ezen belül is a mezőgazdasági kiadások 40%-át; továbbá a kohéziós politikán belül nemcsak zöld célokat, hanem a digitális átállást segítő kiadási minimumokat megállapító referenciákat is találunk.

A 2021–2027-es költségvetési megállapodás mindezek mellett – az unió közös költségvetési politikája szempontjából sokkal fontosabb – újdonsággal is szolgált: a hétéves költségvetéssel összemérhető nagyságú *Next Generation EU* (NGEU) elfogadásával. Miben is rejlik ennek a 2018-as árakon² 750 milliárd eurós keretnek az újdonsága?

¹ A szerző véleménye nem értelmezhető a Tanács vagy a Főtitkárság álláspontjaként. Meg kell jegyeznünk, hogy a költségvetés története során az első, töréshez vezető ellentétek éppen az akkori nettó befizetők között jelentkeztek, amikor is Németország 1981-ben és 1982-ben megtagadta a brit visszatérítés rá eső részének befizetését – az éves költségvetésnek ez a válsága vezetett többek között a többéves tervezési módszerre való áttérésre.

² A 2021–2027-es keret és az NGEU tárgyalásai 2018-as árakon folytak.

Mindenekelőtt szembeűnő a számos tabut ledöntő NGEU-ról született megállapodás gyorsasága: az Európai Bizottság 2020. május 27-én tette közzé javaslatát, a Covid-19-válságra válaszul, és a tagállamok állam- és kormányfői 2020. július 21-én megállapodásra jutottak róla (rekordot beállító, ötnapos folyamatos egyezkedés során). Az uniós intézmények (és nem utolsósorban a tagállamok) sokat kritizált döntéshozatali lassúságára ez a megállapodás csattanós választ adott, és ne feledjük, hogy a tagállamok politikai mestereinek egyhangú döntésére volt ehhez szükség. Lehet azt mondani, hogy élet és halál kérdésében még talán ez sem volt gyors döntés – de arról sokkal inkább a közös vakcinabeszerezés és az uniós Covid-19-igazolvány bevezetése szolt, az NGEU forrásainak felhasználása a legsúlyosabb egészségügyi helyzetben még nem kezdődhetett el. Az NGEU sokkal inkább kármentésre és a jövőbeli gazdasági-társadalmi ellenálló-képesség megerősítésére szolgál.

Az NGEU precedensértékű volt a költségvetési politikára gyakorolt jövőbeli hatásait illetően is. A Covid-19-válság kitörése előtt a legtöbb – és költségvetési finanszírozási képesség szempontjából meghatározó – tagállam esetében tabunak számított a felelősségvállalás más tagállamok pénzügyi kötelezettségei iránt (amint azt egyébként az uniós szerződések sem bátorítják).³ Igaz ugyan, hogy a Bizottságnak korábban is volt lehetősége korlátozott nagyságú hitelfelvételre az uniós költségvetés garanciája mellett, például harmadik országoknak nyújtott fizetésimérleg-segítség esetén. Ezek azonban nagyságrendekkel maradtak el a 2020. évi 750 milliárd eurós hitelfelvételi mandátumtól. Ehhez az unió teljes nemzeti jövedelmének 2%-ára kellett emelni a saját források felső határát, hogy megfelelő *headroom*⁴ biztosítsanak az unió AAA hitelminősítési besorolásának megőrzésére. Ebből 0,6 százalékpont – szükség esetén – kizárólag az NGEU-forrásaink visszafizetésére fordítható, 2058-ig, a hitelek visszafizetésének határidejéig.

Az NGEU és a 2021–2027-es pénzügyi keret együttes létrejöttével az unió tagállamai számára rendelkezésre álló források több mint 70%-kal megnövekedtek. Korábban ezt sem lehetett volna elképzelni: az elmúlt bő két évtizedben különösen a nettó befizetők voltak érzékenyek arra, hogy az uniós költségvetés éves nagysága ne haladja meg a tagállamok együttes nemzeti jövedelmének 1%-át. A 2021–2027-es keret és az NGEU együttesen az összesített nemzeti jövedelem 1,7%-át teszi ki.⁵

A 2021–2027-es költségvetési tárgyalások további meghatározó újdonsága volt a (még 2018 májusában, az eredeti 2021–2027-es keretjavaslattal együtt betervezett)

³ Lásd Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 125(1) cikkét!

⁴ A *headroom* a saját források felső határa és a kiadások plafonja közötti sáv.

⁵ 2018-as árákon az NGEU 750 milliárd eurós keretével szemben a 2021–2027-es pénzügyi keret hétéves kifizetési főösszege 1061 milliárd euró.

jogállamisági feltételrendszer létrehozásáról szóló bizottsági javaslat. Ennek nyilvánvaló politikai nívumán túlmenően azt sem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy amíg korábban gyakorlatilag a tagállamok közötti alkuk eredménye volt minden többéves költségvetési keret, a vonatkozó saját forrásokról szóló döntésekkel egyetemben, addig a jogállamisági feltétel jogszabálya európai parlamenti és tanácsrendelet, amely együttdöntési eljárást vont maga után. Ezzel az Európai Parlament (EP) betette a lábát a többéves költségvetési vita ajtajába: mivel a költségvetési csomagnak együttdöntési eleme lett, felértékelődött az EP egyetértési joga a többéves költségvetési keret tanácsi rendeletét illetően.⁶ Az EP ezt maximálisan ki is használta, a többéves keret ügyében 10 alkalommal is konzultálni kényszerült a Tanács az EP-vel, és a jogállamisági feltételről szóló együttdöntési tárgyalások (trilógusok) kezdetén a Tanács és az EP álláspontja nagyon messze állt egymástól.

A 2021–2027-es keret és az NGEU elfogadása után felmerült újabb kihívások újabb kreatív megoldásokat igényeltek.

A 2022. február 24-én Ukrajna ellen indított orosz támadás korábban ismét csak tabunak számító kérdés megválaszolására kényszerítette a háborúban Kijev mellett kiálló uniót: hogyan lehet segíteni egy háborúban álló felet a humanitárius segítség számtalan formáján túl? A válasz nyilvánvaló volt: fegyverekkel. Nincs szükség Montecuccolit felidézni, hogy világos legyen: ehhez forrásokat kell biztosítani, az uniós költségvetés pedig fegyverek beszerzésére nem használható. Szükség volt tehát annak a költségvetésen kívüli eszköznek a felpumpálására, amely harmadik országok biztonságának megerősítésére hivatott, vagyis az Európai Békekeret jelentős megerősítésére.⁷ Ennek finanszírozása nem a költségvetés saját forrásai révén, hanem a tagállamok GNI-arányos befizetései révén történik, és az alap nem is tartozik a költségvetés plafonja alá. Így tehát technikailag megfelelő eszköz. Politikai jelentősége azonban jóval túlmutat pénzügytechnikai sajátosságain: az unió tagállamai közösen finanszíroznak fegyverbeszerzést egy hadban álló harmadik ország számára. Egy Európa területén zajló háború nélkül ez elképzelhetetlen lett volna.

Távolabbi horizontra tekintve a ma látható és kézzelfogható kihívásokon túl újabb kihívás is feldereng: mit fog jelenteni az unió költségvetésére nézve, ha egy napon Albánia, Bosznia-Hercegovina, Észak-Macedónia, Grúzia, Koszovó, Moldova,

⁶ A többéves keret tanácsi rendelete egyhangúságot igényel a tagállamok között, majd ezt követően szükséges kikérni az EP egyetértését, ami módosításokra nem ad lehetőséget, az EP igennel vagy nemmel szavazhat. A saját forrásokról szóló tanácsi döntés esetében még ez sem szükséges, az EP-nek csak véleményezési joga van.

⁷ Az Európai Békekeretet legfeljebb 5 milliárd euró nagyságúra tervezték hét évre (2018-as árákon), amelyet 2023 márciusában közel 8 milliárd euróra emeltek (avagy 7 milliárd euróra 2018-as árákon).

Montenegró, Szerbia, Törökország és Ukrajna (utóbbi újjáépítési igényeivel és hatalmas mezőgazdasági területeivel) csatlakozni fog az unióhoz?

Összességében tekintve mára széles palettája jött létre az uniós finanszírozási céloknak. A hagyományos nagy költségvetésű politikák mellett, mint amilyen a közös mezőgazdasági politika és a kohéziós politika, egyre több (de lassan bővülő) teret nyer az olyan célok finanszírozása, mint az egységes piac, az innováció, a digitális gazdaság, a kutatás-innováció, a felsőoktatás támogatása, a migráció kezelése, a határigazgatás, a biztonság és a védelem; továbbá az NGEU keretében a gazdasági-társadalmi ellenálló-képesség erősítése. Eközben a hagyományos politikák egyre nagyobb szerepet játszanak az éghajlatváltozás elleni küzdelemben és a digitális átállás „intelligens” programjainak megvalósításában.

Okkal merül fel a kérdés, meddig és milyen módon tartható fenn a hétéves költségvetési tervezés mai szigorúan merev formájában.

A hétéves tervezés kiszámíthatóságának elvárása egyre inkább szembekerül a költségvetési reakcióképesség igényével, ami súlyos válságok esetén újszerű eszközök (mint például az NGEU) vagy a költségvetésen kívüli alapok igénybevételét teszi szükségessé.

A jelenlegi hosszú távú tervezés bármilyen alternatívája azonban több problémát is felvet. A nettó befizetők pontosan szeretnék tudni, hosszú távon tervezhetően, mennyibe kerül nekik a közös költségvetés finanszírozása (bár ez a nettó kedvezményezettek érdeke is, ők is minden hónapban befizetnek a közösbe); a nettó kedvezményezettek pedig joggal szeretnék látni, hogy hosszabb távú fejlesztési programjaikhoz miként járul hozzá az unió költségvetése.

A hivatkozott belső és külső tendenciák eredményeként megjelenő kihívások vagy a tervezhetőség kardinális kérdése nem csupán a kiadási oldal vitáiban csapódik le, hanem a bevételi oldalon is: legyenek-e új saját forrásai az uniós költségvetésnek, vagy maradjon minden a régiben, és domináljon a GNI-arányos befizetés? Esetleg adjunk-e további hitelfelvételi lehetőséget az Európai Bizottság számára?

Az írás elején már utaltam egy következő új jelenségre: az egyre összetettebb politikai geometriára a tagállamok érdekeit illetően. Az NGEU létrehozásával a hagyományos kohéziós-mezőgazdasági kedvezményezetti kör jelentősen módosult: a pandémia által leginkább érintett három tagállam⁸ kapja az NGEU forrásainak többségét, miközben a járvány által kevésbé sújtott közép-európai tagállamok (a kohéziós politika leginkább kedvezményezettjei) jóval mérsékeltabb forrásokhoz jutnak.

Nem csupán a pénzek elosztásának változó körei jelentenek új dinamizmust. A jelenlegi költségvetési keret meghatározó narratívájának két kulcselemére, a „zöld”

⁸ Franciaország, Spanyolország és Olaszország.

és az „intelligens” beruházásokra fordítandó források nagysága is komoly vitákat generált a költségvetési alku során: a technológiai előnnyel rendelkező nyugat- és észak-európai országok mindkét esetben jelentős nyomást gyakoroltak a többi tagállamra, miközben sokak számára az éghajlatváltozás elleni küzdelem társadalmi költsége jelentősen érzékeny politikai kérdéssé vált.

A jogállamisági feltételrendszer és annak alkalmazása pedig behozta a közös értékek szempontját az addig döntően a tagállami érdekekről szóló költségvetési vitába.

Az (érték- és) érdekérvényesítési geometria alakulására az Ukrajna iránti szolidaritás kifejezése is újabb hatással volt. A várható újjáépítés, illetve a majdani csatlakozási hullám(ok) finanszírozási módjának és mértékének vitája újabb politikai törésvonalakhoz vezethet majd.

Összességében a költségvetés klasszikus kérdései: a mire és mennyit költsünk; egyre árnyaltabbá válnak: a jelen és a jövő kihívásai alapjaiban készíthetjük a tagállamokat a jelenlegi hétéves költségvetési keret tervezési módszerének újragondolására; a költségvetés céljainak, nagyságának és finanszírozásának felülvizsgálatára – remélhetőleg a tagállamok értékközösségének megkérdőjelezése nélkül.

Felhasznált irodalom

- A Tanács (EU) 2020/2094 rendelete (2020. december 14.) a COVID-19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról.
- A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.
- A Tanács 2020. december 14-i 2020/2053/EU, Euratom határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.
- Európai Bizottság (2018a): *Az Európai Bizottság javaslata a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendeletrre*. No. 322.
- Európai Bizottság (2018b): *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. No. 321.
- Európai Bizottság (2020a): *Európa nagy pillanata: Helyreállítás és felkészülés – a jövő generációért*. No. 456.
- Európai Bizottság (2020b): *Módosított javaslat a Tanács rendeletére a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről*. No. 443.
- Európai Tanács (2020a): *Az Európai Tanács következtetései, 2020. december 10–11.*
- Európai Tanács (2020b): *Az Európai Tanács rendkívüli ülése 2020. július 17–21. – következtetések.*
- Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről.