



# **Törésvonalak az Európai Unió költségvetési forrásainak elosztásában, a 2007-2013 pénzügyi keretmegállapodás kapcsán**

**Borkó Tamás – Fodor Krisztina – Oszlay András**

**Munkafüzet 20.**

**2007. június 30.**

# Törésvonalak az Európai Unió költségvetési forrásainak elosztásában, a 2007-2013-as pénzügyi keretmegállapodás kapcsán\*

**Az elemzést készítette:**

**Borkó Tamás, Fodor Krisztina és Oszlay András\*\***

A tanulmány az Európai Unió 2007-2013-as pénzügyi perspektívája által meghatározott, a költségvetés készítése és a főbb pénzügyi folyamatok alakítása kapcsán kialakuló főbb törésvonalakkal, a szemben álló érdekcsoportokkal, azok körvonalazásával és a súlyponti vitakérdések tényezőivel foglalkozik. Az elemzés áttekinti az EU költségvetés mérete, szerkezete, minősége, valamint a jelentősebb közös politikák kapcsán releváns ország-csoportok érdekekeit és főbb szempontjait. A tanulmány az egyes témákat illetően külön körvonalazza a Magyarország számára követendő érdekeket.

**JEL kódok:** F15, F36

**Kulcsszavak:** Európai Unió, 2007-2013 pénzügyi keret-megállapodás, ország-csoportok érdekei, Magyarország, közös politikák

\* A tanulmány a Közép-Európai Egyetem (CEU), a Magyar Tudományos Akadémia (MTA) és a Miniszterelnöki Hivatal (MEH) együttműködése keretében zajló, *Az EU költségvetés-készítés és fő pénzügyi folyamatainak elemző áttekintése* elnevezésű közös projekt keretében készült, az ICEG European Center munkatársainak és külső szakértőinek részvételével.

\*\*

Borkó Tamás, tudományos munkatárs, ICEG European Center. Email: [tborko@icegec.hu](mailto:tborko@icegec.hu)

Fodor Krisztina, Phd hallgató, Budapesti Corvinus Egyetem. Email: [krisztina.fodor@uni-corvinus.hu](mailto:krisztina.fodor@uni-corvinus.hu)

Oszlay András, tudományos munkatárs, ICEG European Center. Email: [aoszlay@icegec.hu](mailto:aoszlay@icegec.hu)

**Céginformáció**

Az ICEG European Center független gazdaságkutató intézet, amely Kelet- és Közép-Európa gazdasági folyamatait elemzi. Tudományos kutatásokat folytat, elemzéseket és előrejelzéseket készít, továbbá tanácsadással és rendezvények szervezésével foglalkozik. Tagja számos nemzetközi kutatási hálózatnak, illetve több hálózatot maga koordinál. További információt az intézet honlapján olvashat: [www.icegec.hu](http://www.icegec.hu).

**Kapcsolat**

ICEG European Center, 1118 Budapest, Dayka Gábor u. 6/B. Tel.: (1) 248 1160. Fax: (1) 319 0628. E-mail: [office@icegec.hu](mailto:office@icegec.hu).

**Nyilatkozat**

E kiadvány tájékoztató célt szolgál. Nem tekinthető ajánlatnak vagy tanácsadásnak bármely befektetési döntéssel kapcsolatban. Az ICEG European Center és a kiadvány szerzői nem tartoznak felelősséggel sem a kiadványban szereplő információk pontosságáért, teljességéért és megbízhatóságáért, sem a kiadvány használatán alapuló üzleti döntésből származó bármilyen következményért. A kiadvány tartalma előzetes értesítés nélkül változhat.

## 1 Bevezetés

Az elmúlt évek vonatkozásában az Európai Uniót érintő legjelentősebb két kérdés a bővítés, azaz a 15 tagú Unió 25 (majd 27) tagúra változása és a 2007-től kezdődő hét éves költségvetési tervezési periódus kereteinek, nagyságának, szerkezetének meghatározása volt.

Az új közép és kelet-európai tagállamok csatlakozása kemény tárgyalások után, megkésve ugyan, de úgy mond sikeresen lezajlott. A soron következő költségvetési időszak feltételeinek kialakítása immár az új létszámmal, szétaprózottabb és eddig nem ismert érdekek, szempontok által mozgatva, korántsem homogén ország-csoportok tárgyalása mentén indult meg és zárult le.

A költségvetés kialakításának folyamatát olyan jelentős kihívások nehezítették és nehezítik, mint a strukturális problémák, költségvetési nehézségek, gazdasági-versenyképességi lemaradás és az ebből fakadó politikai költségek, amelyek az egyes országok érdekeit, szempontjait a korábbinál is nehezebben összeegyeztethetővé tették.<sup>1</sup> Ennek eredményeképpen az utolsó pillanatban született meg a 2007-2013 közötti pénzügyi keretterv, életben tartva azt a reményt, hogy 2007-től valóban késlekedés nélkül jussanak hozzá az egyes országok és elsősorban a tíz új tagállam a számukra oly fontos felzárkóztatási-fejlesztési forrásokhoz.

A megalkotott pénzügyi keretek azonban erősen kompromisszumos megoldások, amelyeknek nem sikerült teljes körűen kezelnie az implicit és explicit feszültségeket. Az új megállapodás sarkalatos eleme a 2009-es illetve félidei felülvizsgálati lehetőség, ami lehetőséget ad a tagállamok számára az új szerkezet tapasztalatainak értékelésére, a továbbra sem kezelt költségvetési feszültségek átgondolására (brit visszatérítés, KAP, költségvetés mérete, nettó pozíciók stb.), valamint az esetleges új prioritások figyelembe vételére is.

A tanulmány igyekszik felvázolni az Európai Unió költségvetésével kapcsolatos törésvonalakat és szemben álló érdekcsoportokat, az EU költségvetés méretét, szerkezetét és minőségét illetően és a jelentősebb közös politikák, stratégiai célok figyelembe vételével.

A tanulmány szerkezete így az egyes vizsgálandó kérdésekből, mint fő fejezetekből indul ki és ezeket bontja alá a témának megfelelő ország-csoportok kialakításával és azok szempontjainak ismertetésével.

A vizsgálandó főbb kérdések, témák így:

1. A költségvetés méretének, struktúrájának és céljának megítélése:

- Unió funkciója és eszköze, a költségvetés
- Költségvetés mérete, központosított források nagysága
- Költségvetés forrásai, finanszírozás
- Költségvetési kiadásai

2. Közös Agrárpolitika és Vidékfejlesztés

3. Kohéziós Politika

4. Versenyképesség, Lisszabon

Az egyes témák kifejtése a téma szempontjából releváns ország-csoportok megalkotásával és azok érdekeinek, szempontjainak ismertetésével, ütköztetésével történik.

---

<sup>1</sup> Súlyosbították a helyzetet a francia és holland népszavazások, amelyek elutasították a formálódó EU alkotmányt, amely az integráció elmélyítését, más alapokra helyezését tette volna lehetővé.

## 2 Az elfogadott pénzügyi keretterv 2007-2013

Az Európai Unió Tanácsa decemberi csúcstalálkozóján a költségvetés teljes méretét 27 tagállammal kalkulálva (beleértve a 2007-ben csatlakozó Bulgáriát és Romániát) a 2007-2013 periódusra 862,363 milliárd euróban szabta meg, ami az EU Bruttó Nemzeti Jövedelmének 1,045%-a.<sup>2</sup> Ehhez képest az Európai Parlament által némileg módosított és végül a Bizottság és a Tanács által is jóváhagyott költségvetése 4 milliárd euróval nagyobbra sikeredett, több forrást juttatva elsősorban a lisszaboni stratégiát megtámasztó programokra és a közös külpolitikára. Ezen felül 2,5 milliárd euróval megnövelték az EIB garancialapját is.

A megállapodás sarkalatos eleme a 2009-es illetve félidei felülvizsgálati záradék, ami lehetőséget ad a tagállamok számára az új szerkezet tapasztalatainak értékelésére, a továbbra sem kezelt költségvetési feszültségek átgondolására (brit visszatérítés, KAP), valamint az esetleges új prioritások figyelembe vételére. (lásd 1. számú keretes írás)<sup>3</sup>

### Box 1.

#### „Nyilatkozat a többéves pénzügyi keret módosításáról”

„1. Az Európai Tanács következtetéseivel összhangban a Bizottságot felkérték egy teljes és széles körű felülvizsgálat elvégzésére, amely az uniós kiadások valamennyi szempontját, beleértve a KAP-ot is, továbbá valamennyi forrását, beleértve a brit korrekciót is, magában foglalja, és amelyről 2008-2009-ben kell jelentést készítenie. E felülvizsgálatot a jelenlegi IKM működésének értékelésével kell kiegészíteni. Az Európai Parlament az alábbi rendelkezések alapján az eljárás valamennyi szakaszában társul a felülvizsgálathoz:

– a felülvizsgálat Bizottság általi ismertetését követő vizsgálati szakaszban gondoskodnak arról, hogy az intézmények közötti rendes politikai párbeszéd alapján megfelelő párbeszédre kerüljön sor a Parlamenttel, valamint hogy a Parlament álláspontjait megfelelőképpen figyelembe veszik;

– az Európai Tanács – 2005. decemberi következtetéseivel összhangban – „a felülvizsgálat által érintett valamennyi témában hozhat határozatot”. Az Európai Parlament a vonatkozó eljárásokkal összhangban valamennyi hivatalos nyomon követő lépésben részt vesz, szerzett jogainak teljes tiszteletben tartása mellett.

2. A Bizottság vállalja, hogy a felülvizsgálat elfogadásához vezető konzultációs és vitafolyamat részeként épít a helyzet elemzése során a Parlamenttel folytatott mélyreható véleménycserére. A Bizottság figyelembe veszi az Európai Parlament azon szándékát is, hogy a saját források rendszerének felülvizsgálata céljából konferenciát hívjon össze az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek részvételével. E konferencia eredményét a fent említett konzultációs eljárás keretében nyújtott hozzájárulásnak tekinti. A felek tudomásul veszik, hogy a Bizottság javaslatát teljes egészében saját felelősségére terjeszti elő.”

A megfogalmazás meglehetősen rugalmas és csak az érdemi változások lehetőségét adja meg, nem jelentek meg garanciák a költségvetést érdemben befolyásoló félidei reformok elindításáról.

Az **1. számú táblázat** mutatja a véglegesen elfogadott, a következő költségvetési periódusra vonatkozó pénzügyi keretszámokat. A pénzügyi keret struktúrája is jelentősen megváltozott a 2000-2006-os periódushoz képest és a korábbi szakmai megnevezésekkel operáló bontáshoz képest (mezőgazdaság, strukturális politika, belső- és külső politikák) az új kerettervben a stratégiai célkitűzések és prioritások szerinti bontás került megfogalmazásra a Lisszaboni Stratégiával való szorosabb kohézió érdekében. Az egyes Strukturális alapok szerinti bontást, tematikus versenyképességet, fenntartható növekedést, kohéziót megnevező bontás váltotta fel.

<sup>2</sup> Council of European Union [2005], 3. oldal

<sup>3</sup> Európai Közösségek Bizottsága [2006], 25. oldal

1. táblázat: 2007- 2013 pénzügyi keret (millió euró 2004-es árakon)

| Kötelezettségvállalási Előirányzatok                                  | 2007           | 2008           | 2009           | 2010           | 2011           | 2012           | 2013           | 2007-2013      |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>1. Fenntartható növekedés</b>                                      | <b>51 267</b>  | <b>52 415</b>  | <b>53 616</b>  | <b>54 294</b>  | <b>55 368</b>  | <b>56 876</b>  | <b>58 303</b>  | <b>382 139</b> |
| 1a Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért                | 8 404          | 9 097          | 9 754          | 10 434         | 11 295         | 12 153         | 12 961         | 74 098         |
| 1b Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért                        | 42 863         | 43 318         | 43 862         | 43 860         | 44 073         | 44 723         | 45 342         | 308 041        |
| <b>2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése</b>              | <b>54 985</b>  | <b>54 322</b>  | <b>53 666</b>  | <b>53 035</b>  | <b>52 400</b>  | <b>51 775</b>  | <b>51 161</b>  | <b>371 344</b> |
| ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések           | 43 120         | 42 697         | 42 279         | 41 864         | 41 453         | 41 047         | 40 645         | 293 105        |
| <b>3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése</b> | <b>1 199</b>   | <b>1 258</b>   | <b>1 380</b>   | <b>1 503</b>   | <b>1 645</b>   | <b>1 797</b>   | <b>1 988</b>   | <b>10 770</b>  |
| 3a Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése                        | 600            | 690            | 790            | 910            | 1 050          | 1 200          | 1 390          | 6 630          |
| 3b Állampolgárság   | 599            | 568            | 590            | 593            | 595            | 597            | 598            | 4 140          |
| <b>4. Az EU mint globális szereplő</b>                                | <b>6 199</b>   | <b>6 469</b>   | <b>6 739</b>   | <b>7 009</b>   | <b>7 339</b>   | <b>7 679</b>   | <b>8 029</b>   | <b>49 463</b>  |
| <b>5. Igazgatás (1)</b>   | <b>6 633</b>   | <b>6 818</b>   | <b>6 973</b>   | <b>7 111</b>   | <b>7 255</b>   | <b>7 400</b>   | <b>7 610</b>   | <b>49 800</b>  |
| <b>6. Ellentételezések</b>  | <b>419</b>     | <b>191</b>     | <b>190</b>     | -              | -              | -              | -              | <b>800</b>     |
| <b>KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN</b>                  | <b>120 702</b> | <b>121 473</b> | <b>122 564</b> | <b>122 952</b> | <b>124 007</b> | <b>125 527</b> | <b>127 091</b> | <b>864 316</b> |
| a GNI százalékában  | 1,10%          | 1,08%          | 1,07%          | 1,04%          | 1,03%          | 1,02%          | 1,01%          | 1,048%         |
| <b>KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN</b>                              | <b>116 650</b> | <b>119 620</b> | <b>111 990</b> | <b>118 280</b> | <b>115 860</b> | <b>119 410</b> | <b>118 970</b> | <b>820 780</b> |
| a GNI százalékában  | 1,06%          | 1,06%          | 0,97%          | 1,00%          | 0,96%          | 0,97%          | 0,94%          | 1,00%          |
| Rendelkezésre álló mozgástér  | 0,18%          | 0,18%          | 0,27%          | 0,24%          | 0,28%          | 0,27%          | 0,30%          | 0,24%          |
| A saját források felső korlátja a GNI százalékában                    | 1,24%          | 1,24%          | 1,24%          | 1,24%          | 1,24%          | 1,24%          | 1,24%          | 1,24%          |

FORRÁS: Európai Közösségek Bizottsága (2006), saját számítások

A szerkezeti változásokon túl szembevető mennyiségi változások is bekövetkeztek.<sup>4</sup> Az új GNI arányos költségvetési összeg 1,048% lett a kötelezettségvállalási előirányzatok vonatkozásában. Ez a 2004-es árakon számított 2000-2006-os perspektívához képest majdnem 0,05 százalékpontos csökkenést jelent. Ráadásul az egyes évekre vonatkozóan csökkenő pálya van meghatározva, amelynek végén 2013-ban ez a kötelezettségvállalási előirányzat nagysága csaknem a GNI 1 százalékára csökken.

A saját források felső korlátja nem változott és megmaradt a 1,24%-os szinten. A döntéshozók azonban vigyáztak arra, hogy az új pénzügyi keretet rugalmasabbá tegyék azáltal, hogy míg a kifizetési előirányzat nagyságát a GNI 1%-ában határozták meg, addig a rendelkezésre álló mozgástér számára a források 0,24%-át különítették el. A rugalmasság növekedése kézzelfogható szándék, hiszen a 2007-es 0,18%-os értékről 2013-ra 0,30%-ra nő.<sup>5</sup>

Az EU 27 országának összesített GNI mutatója 2007-2013 között reálértékben 17,3%-kal nőhet, szemben a táblázatban látható 5,2%-os kiadásnövekedéssel.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> A kiadásokat két módon mérik. 1. Tág értelemben vett kötelezettségvállalási előirányzatok, aminek a nagy részét sosem költik el vagy elhalasztják a kifizetését. 2. Kifizetési előirányzatok, amelyek ténylegesen elköltésre kerülnek, amennyiben sikerül teljesíteni a felhasználásukhoz kötött feltételeket.

<sup>5</sup> Kérdés, hogy a rugalmasság célja a megmaradó források minél jelentősebb mértékben történő visszatérítése, vagy az Unió gazdasági kihívásokra történő reagáló képességének és rugalmasságának erősítése.

<sup>6</sup> Richter, Sándor [2005], i. oldal

A **2. számú táblázat** az egyes területekre fordított források alakulását, megoszlását veszi szemügyre.

**2. táblázat: 2007-2013 pénzügyi keret (%-os megoszlás, 2004-es árakon)**

| Kötelezettségvállalási Előirányzatok                                  | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          | 2013          | 2007-2013     |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>1. Fenntartható növekedés</b>                                      | 42,47         | 43,15         | 43,75         | 44,16         | 44,65         | 45,31         | 45,88         | <b>44,21</b>  |
| 1a Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért                | 6,96          | 7,49          | 7,96          | 8,49          | 9,11          | 9,68          | 10,20         | <b>8,57</b>   |
| 1b Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért                        | 35,51         | 35,66         | 35,79         | 35,67         | 35,54         | 35,63         | 35,68         | <b>35,64</b>  |
| <b>2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése</b>              | 45,55         | 44,72         | 43,79         | 43,13         | 42,26         | 41,25         | 40,26         | <b>42,96</b>  |
| ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések           | 35,72         | 35,15         | 34,50         | 34,05         | 33,43         | 32,70         | 31,98         | <b>33,91</b>  |
| <b>3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése</b> | 0,99          | 1,04          | 1,13          | 1,22          | 1,33          | 1,43          | 1,56          | <b>1,25</b>   |
| 3a Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése                        | 0,50          | 0,57          | 0,64          | 0,74          | 0,85          | 0,96          | 1,09          | <b>0,77</b>   |
| 3b Állampolgárság   | 0,50          | 0,47          | 0,48          | 0,48          | 0,48          | 0,48          | 0,47          | <b>0,48</b>   |
| <b>4. Az EU mint globális szereplő</b>                                | 5,14          | 5,33          | 5,50          | 5,70          | 5,92          | 6,12          | 6,32          | <b>5,72</b>   |
| <b>5. Igazgatás (1)</b>   | 5,50          | 5,61          | 5,69          | 5,78          | 5,85          | 5,90          | 5,99          | <b>5,76</b>   |
| <b>6. Ellentételezések</b>  | 0,35          | 0,16          | 0,16          | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00          | <b>0,09</b>   |
| <b>KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN</b>                  | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

FORRÁS: Európai Közösségek Bizottsága (2006), saját számítások

Sorra véve az egyes tételek jövőbeli alakulását összegzésképpen elmondható, hogy a hét év alatt a versenyképesség hangsúlya felé történő elindulásnak a szándéka jelentkezik elsősorban a természeti erőforrások megőrzése és kezelése tétel rovására, ami egyértelműen azt jelzi, hogy a KAP kiadások jelentősége csökkenni fog. Továbbra is a legnagyobb kiadási tételt a kohéziós politika, az agrárpolitika és a versenyképességgel kapcsolatos források jelentik, így a legnagyobb érdekütközést is e témák indukálják összekapcsolódva a költségvetés nagyságára, a forrásbevonás jellegére és a finanszírozási pozícióra vonatkozó vitákkal.

Tanulmányunk, későbbi fejezeteiben, részletesen foglalkozik a versenyképesség, kohézió, mezőgazdaság és vidékfejlesztés területén bekövetkező változásokkal, tárgyalási pozíciókkal és érdekütközésekkel.

### 3 A költségvetés céljának, méretének, bevételi és kiadási szerkezetének megítélése

Az európai integráció egyedülálló sajátossága az, hogy forrásokat csoportosít át az egyes politikailag autonóm tagállamok között bizonyos integrációs célok megvalósítására.

Az Európai Unió költségvetéseire két meghatározó erő fejtette ki, fejté ki hatását: egyrészt a közös, integrációból fakadó célok megvalósítása, másrészt az egyes tagállami érdekek. Úgy néz ki azonban, hogy az egyes tagállami érdekek jelentősége megnőtt és a közösségi politikák érvényesítése csak közvetetten jelentkezik, mint függő változója a költségvetésnek.<sup>7</sup> Ez egyértelmű következménye az integráció motorjának számító nagy nettó finanszírozó országok hozzáállásának. Elmúltak azok a kényszerítő erők, amelyek az integráció mélyítésének a nemzeti érdekek felé helyező fontosságát erősítették.

Az Agenda 2000 vitája során eldőlt, hogy 2000-től nem a közösségi politikák fejlődése determinálja a közös költségvetést, hanem a költségvetés keretei határozzák meg a közösségi politikák alakulását.<sup>8</sup> A nettó-finanszírozási pozíció – amely az integráció hasznait pusztán a nettó pénzügyi egyenleg alapján értékeli - vált elsőrendű prioritássá és nem az egyes közös politikák, stratégiai-integrációs célok.<sup>9</sup>

Ennek egyik legfontosabb oka az Unió keleti irányú bővítése volt, ami felerősítette a nettó befizetők és a korábbi nettó kedvezményezettek (kohéziós országok – Írország, Portugália, Spanyolország és Görögország) félelmeit a pozíciójuk lehetséges erőteljes romlásától. A 2004-es csatlakozás eredményeképpen a 25 tagúra bővített EU-ban 13 ország került az egy főre eső GDP EU-25 átlag alá. És ez csak romlani fog Románia és Bulgária csatlakozásával. A potenciális nettó finanszírozók száma 11-ről Írországgal 12-re, míg a potenciális nettó haszonélvezők száma 3-ról 13-ra (2007-től 15-re) nőtt. Ez a forráselosztás jelentős megváltozását jelenti.

#### 3.1 Az Európai Unió funkciója és eszköze, a költségvetés

A Római Szerződés egyik alapvető célja Európa népei közötti gazdasági és politikai unió létrehozása. E cél elérése érdekében a tagországoknak, bizonyos feladatokat és tevékenységeket és az ezekhez szükséges jogszabályokat fokozatosan át kell ruházniuk az Unióra. A közös célkitűzések érdekében közös politikákat kell kialakítani és meg kell osztani annak költségeit. Hasonlóan az államok költségvetéséhez a közösségi költségvetés finanszírozása is jövedelemáramlást jelent, ez esetben a tagállamok szintjéről nemzetek feletti szintre.

Az egyes ország-csoportok közös költségvetésről ismert álláspontja, ha egyszerűsíteni szeretnénk a következő. Míg a nettó befizetők kiindulási alapként azt képviselték és képviselik jelenleg is, hogy a közös költségvetést tartják kiindulási alapnak és nem az ún. közös célokat és a hozzárendelt eszközöket képviselő közös politikákat. Ebben a kérdésben kivételt képeznek az egyes politikák individuális haszonélvező nettó finanszírozó országok, mint a speciális helyzetű Franciaország.

<sup>7</sup> Ez az állítás abból a szempontból nem teljesen igaz, hogy csak a költségvetés által elosztott forrásokra vonatkozik, és nem veszi számba az EU-nak, mint a regulációban és koordinációban erős intézménynek a létezését.

<sup>8</sup> Iván [2006], 436. oldal

<sup>9</sup> A nettó pozíció által meghatározott és az e köré felépített érvrendszer problémás abból a szempontból, hogy nincs széles körben elfogadott számítási módszertan. Forrás oldalon nem megoldott az olyan kérdések tárgyilagos számbavétele, mint például a vámbevételeket érintő Rotterdam-effektus, vagy pedig a Unió külső határral nem rendelkező országok kérdése. Ráadásul a pénzügyi egyenlegben nem jelentkezik olyan hasznok, amelyek nincsenek benne a módszertanban. Ilyen például az a tény, hogy a fejletlen régiók által felhasznált források jelentős része a fejlett régiók termékeinek, szolgáltatásainak importjára irányulnak és így az uniós források 20-30%-a kerülhet vissza a fejlett nettó finanszírozó országokhoz a kereskedelmi csatornán.



A nettó befizetők a hozzájárulás arányos részesedés hívei és így a nemzeti érdekek erősebb érvényesülését előmozdító álláspontokat képviselik, míg a haszonélvezők a szolidaritás és az EU költségvetés újraelosztó jellegének erősítését szeretnék. Ez az elképzelés kifejezetten felerősödött az újonnan csatlakozottak belépésével.

Pusztán Görögország, Spanyolország, Portugália és Írország csatlakozásával a költségvetés jellege megváltozott, hiszen olyan, a maghoz képest fejletlen perifériák csatlakoztak, amelyek a közösségi források és a költségvetési célok átértelmezését kívánták meg. Ugyanígy a legújabb bővítés a kohézió további erősödését igényelte volna, de a feltételek erőteljesen megváltoztak, az allokálható források fajlagosan lecsökkentek, ami további feszültségeket generált és fog generálni az egyes szembenálló érdekcsoportok között és nem csak nettó befizető – nettó haszonélvező viszonylatban, hanem régi kohéziós államok és az új tagállamok közötti érdekütközésben is.

Más aspektusból különböző filozófiák alakultak ki az EU gazdasági szerepéről is.<sup>10</sup> Minden jövőbeli tárgyalás alapja kell, hogy legyen az EU költségvetésének szerepéről kialakított egyértelmű álláspont. Ebből a szempontból két szemlélet áll egymással szemben: az egyik, amelyik azt vallja, hogy a piacokat meg kell védeni a versenytől, a másik pedig, hogy a versenyképességet kell előmozdítani. Lisszabonnal az utóbbi trend erősödött fel és az új pénzügyi perspektíva is az ebbe az irányba történő elmozdulást jelzi, párhuzamosan a protekcionista (döntően a KAP) kiadásokat érő átalakításokkal.

További törésvonalat jelent a versenyképesség javításával kapcsolatban az, hogy vajon az e céllal kihelyezett forrásokból a jól teljesítőket kell tovább erősítenie, vagy a leggyengébben teljesítőket felzárkóztatnia? Közgazdaságilag ez azt jelenti, hogy gyorsabb növekedés, jelentősebb fejlettségbeli különbségek, vagy lassabb növekedés, csökkenő különbségekkel.<sup>11</sup> Ez a már jól ismert kétsébes Európaról szóló diskurzus központi kérdése is.

A fenti említett megközelítéseket ráillesztve csoportokra, azt lehet állítani, hogy nyilvánvalóan az alacsonyabb fejlettségű, jelentős agrárszektorral rendelkező országok többsége, melyeket döntően a nettó haszonélvezők és azon belül is az újonnan csatlakozottak között kell keresni, első indíttatásból a protekcionista piacvédő és a lassabb növekedés, csökkenő különbségek filozófiák oldalán kell keresni, szemben a magas fejlettségű, döntően nem agrárjellegű nettó befizető országokkal. Természetesen a kép ennél sokkal árnyaltabb, hiszen egy-egy ország között jelentős különbségek lehetnek a gazdaság ágazatai szerkezetét, fejlettségét, országon belüli fejlettségbeli különbségeket, földrajzi elhelyezkedést, kulturális-tradicionális kapcsolatokat tekintve.

Egy további megközelítés az, amelyik arra törekszik, hogy Európát a kétsébes fejlődés pályájára állítsa, ebbe az irányba mutatnak a fejlett EU tagállamok költségvetés méretére, szerkezetére vonatkozó törekvései is, valamint a felhasználási szabályok területén alkalmazott álláspontok kérdése is.

### 3.2 A költségvetés mérete

A költségvetés mérete az 1965-1970 időszak alatt érte el az EU GDP-jének 0,4%-át, amely források túlnyomó részét a mezőgazdaság szívtá fel. 1985-re a költségvetés nagysága elérte az Unió GDP 0,8%-át és továbbra is kb. 2/3-nyi részesedéssel a mezőgazdaság volt a legjelentősebb célágazat, míg folyamatosan nőtt a strukturális politika jelentősége és külső-, belső- policy-kra is egyre többet fordítottak, nem beszélve az adminisztrációs-igazgatási terhek növekedéséről. A spanyol, portugál, görög csatlakozást követően a strukturális politikák jelentősen megnövelték részesedésüket a közös költségvetésen belül.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Richter, Sándor [2005], 19-20. oldal

<sup>11</sup> A konvergencia elméletek által megfogalmazott arany szabály.

<sup>12</sup> Richter, Sándor [2005], 18. oldal

Mind a jelenleg érvényben lévő, mind a 2007-2013-as időszakban intenzív és kemény vita zajlott a költségvetés méretéről, azon belül is a saját forrásoknak a GNI arányos plafonja körül. Ezen folyamatos és erőteljes tárgyalások eredményeképpen az új pénzügyi perspektívában a saját források felső határát sikerült 0,03 százalékponttal csökkenteni 1,24%-ra. Ez a kiadási főösszeget 1,048%-os szinten rögzítette.<sup>13</sup>

Értelemszerűen a plafon csökkentése mellett a nettó befizető államok tették le voksukat. Ide tartoznak: Németország, Hollandia, Svédország, Ausztria, Egyesült Királyság és a KAP miatt sajátos helyzetű Franciaország is.<sup>14</sup> A nettó befizető csoport egyértelmű álláspontja az, hogy a költségvetés szerkezetének tartalma és nem mérete a fontos. A csoport álláspontja tehát valószínűleg nem változik a jövőben sem és ezek az országok nem mutatnak hajlandóságot a költségvetési hozzájárulásuk növelésére, legalábbis amíg nem garantált a jelentősebb részesedés.

Ha a fenti forgatókönyv került volna elfogadásra, amely az uniós GNI 1%-án limitálta volna a költségvetési főösszeget, akkor az értelemszerűen az uniós politika olyan területeit érintette volna hátrányosan, mint a külső támogatások, vidékfejlesztés, kohéziós támogatások, az új szomszédosági politikát, valamint magát a további bővítési folyamatot is.<sup>15</sup>

Ezzel szemben helyezkednek el a regionális politika kedvezményezett államai, akik a saját források 1,27%-os felső plafonjának emelését, de legalábbis megtartását szorgalmazták, szemben a nettó befizetők inkább 1,2% alatti elképzeléseivel. Ilyen volt Írország és Görögország, de Spanyolország és Portugália is, mint kohéziós államok. Írország tartózkodó pragmatikus álláspontot képviselt, míg Görögország nyíltan kiállt a Bizottsági méret-javaslat mellett.

Nagy valószínűséggel ez a felállás a jövőben is megmarad, hogy a nettó befizető országok igyekeznek megkurtítani hozzájárulásuk nagyságát, míg a nettó haszonélvező államok, köztük Magyarország is abban lenne érdekelt, hogy az EU költségvetésének mérete nőjön. Az egyes országok álláspontja azonban jelentősen változhat a kialakított költségvetési szerkezet által nyújtott egyéni előnyök miatt, vagy a költségvetési pénzek felhasználását érintő kondíciók alakulása végett.<sup>16</sup>

Az EU kiadási főösszegének alakulása így első ízben lett az új keretterv által csökkenő irányú, habár nominális értelemben a kiadási összeg egyértelműen megnőtt.

A 2006. év kifizetési előirányzata a GNI százalékában 1,01% volt, ami rendkívül alacsony szint az integrációnak ezen a szintjén. Atestis, McCauley és Sawyer például a Gazdasági és Monetáris Unió teljes megvalósulása esetén a tagok GDP-jének 5-7 százalék körüli központosítását tartja kívánatosnak a hatékony EU szintű fiskális politika megvalósításához.<sup>17</sup> A jelenlegi szint még a McDougall 1977. évi jelentés által az integráció kezdeti szakaszaiban szükségesnek tartott 2-3%-os szinttől is távol van. A jelenlegi szint nagyon kicsinek tűnik, ha az egyes országok államháztartása által összpontosított forrásokat vesszük, azonban komolynak értékelhető, ha azt vesszük, hogy e költségvetés politikailag független országok közötti viszony eredménye és a nettó haszonélvezők számára jelentős forrásokat tesz elérhetővé.<sup>18</sup> A költségvetés méretéhez képest sokkal jelentősebb szupranacionális ereje van az EU-nak a szabályozás területén.

<sup>13</sup> Az eredeti bizottsági javaslat a GNI 1,21%-át (emellett a Parlament is kiállt), 2005. nyári luxemburgi javaslat a GNI 1,06%-át, míg a brit elnökségi javaslat a GNI 1,03%-át irányozta elő. A hatok levele 1%-on makacsolta meg magát.

<sup>14</sup> Szemlér Tamás (szerk.) [2004], 13-39. oldal – A tanulmány részletesen elemzi a nettó befizető országok pozíciójának, befizetési és részesedési tételeinek alakulását 1992 és 2002 között.

<sup>15</sup> House of Commons [2004], 10. oldal

<sup>16</sup> Pusztán azzal, hogy az újonnan csatlakozott államok számára a brit elnökség által vezényelt költségvetési vita lezárásához jelentősen hozzájárult az a javaslat, amely csökkentette a kofinanszírozás nemzeti részének mértékét az egyes alapok pénzeinek felhasználásánál, ezzel javítva a források hatékonyabb és egyszerűbb lehívásának lehetőségét.

<sup>17</sup> Arestis, Philip – McCauley, Kevin – Sawyer, Malcolm [1999], 3. oldal

<sup>18</sup> Richter Sándor [2005], 11. oldal

Az integráció jelenlegi foka, a közös politikák állása, valamint az Uniós szintű stratégia célok elérése, mint például a lisszaboni stratégia „bátor” célkitűzéseinek megvalósítása komolyabb szupranacionális forráskoncentrációt igényelnének és figyelembe véve az Unió bővülésének eredményeképpen megnőtt jövedelmi különbségeket, a szolidaritás és a kohézió jelentősebb érvényesülését tenné szükségessé.

Egyelőre úgy néz ki, hogy a finanszírozási pozíció javításából eredő rövid-távú hasznok (megfelelés a Stabilitási és Növekedési Egyezmény kritériumainak, szavazatmaximálásban megtestesülő politikai hasznok stb.) realizálása és nem a közös politikák hatékony megvalósításából eredő közép-hosszú távon jelentkező tartós hasznok elérése a fő prioritás. Így nem várható a költségvetés méretének jelentős megváltoztatása, amíg az Unió nem lép a politikai integráció magasabb szintjére.

Érdekes adalék a költségvetés méretéről folyó diskurzushoz az, hogy a 2003-ban a Sapir-csoport által elkészített jelentés szerint nem költségvetés mérete az, ami a legsúlyosabb problémát jelenti, hanem annak krónikus elhajlása (anachronistic bias) a direkt kifizetések és a regionális támogatások irányába.<sup>19</sup>

*Magyarország* érdeke a költségvetés méretét érintően egyértelműen szemben áll a nettó befizető államok érdekével és e kérdésben kifejtett tárgyalási pozíciójával. Ezen érdek összekapcsolja Magyarországot a többi újonnan csatlakozott állammal és (amennyiben a korábbi nettó haszonélvezők részesedése nem csökken radikálisan az EU költségvetéséből) a régi nettó haszonélvezőkével. Ugyanakkor pusztán egy Magyarország számára kedvező költségvetési szerkezet jelentős előnyök elérésére ad lehetőséget, de sokkal fontosabb kérdésnek bizonyulnak azok a kérdések, amelyek a források felhasználásának konkrét feltételeit jelentik, és összefüggnek az abszorpciós képességgel, a rendelkezésre álló saját forrásokkal. A költségvetés méretének további csökkenése azonban nem kívánatos a haszonélvezők, és így Magyarország számára sem, hiszen annak költségeit jelentős mértékben az e két haszonélvező ország-csoport egymás rovására történő érdekérvényesítést vonná maga után.

### 3.3 A költségvetés forrásai

Már az európai integráció kezdeteitől, az Európai Szén- és Acélközösség költségvetésébe beépítették a saját jövedelemforrások elvét, azonban 1970-ig a kiadásokat a tagállamok költségvetési hozzájárulásából fedezték. A saját jövedelemforrások elve szerint azonban a Közösség mindinkább arra törekedett, hogy a tagállamok nemzeti költségvetésének megkerülésével bizonyos forrásokat közvetlenül szedjen be.

Az Európai Gazdasági Közösség közvetlen bevételi forrásai kezdetben a harmadik országokkal folytatott kereskedelemről származó vámbevételek, az agrárlefölözések voltak. Az 1970-es évektől a saját bevételek már nem fedezték a Közösségi kiadásait, így újabb saját forrásként bevezették az ún. VAT-hozzájárulást. A kiadások további növekedése hatására 1988-ban döntöttek a negyedik saját forrás, az ún. GNI-faktor bevezetéséről.

A költségvetés bevételi oldala a jelenlegi struktúrában:

- Tradicionális saját források (TOR – Traditional Own Resources Component), amelyek a közös vámunió és a közös agrárpolitika működéséből származnak. Ezek egyrészt a kívülálló, harmadik országokból származó import utáni vámokat, másrészt a mezőgazdasági vámokat és a cukorilletéket tartalmazzák. A tradicionális saját forrás tehát tisztán uniós bevétel, és közvetlenül következik az EU-szabályokból, ugyanakkor a tagállam szedi azt be. Ezért a beszedett összeg bizonyos %-át visszatarthatja a beszedés költségeinek finanszírozására.
- Áfa alapú saját forrás (VAT – Value-added Tax Component): ez minden tagállamra azonosan vonatkozó egységes kulcs alkalmazásával történik, amelyet az uniós szabályozásnak megfelelően

<sup>19</sup> Begg, Iain – Heinemann, Friedrich [2006], 3. oldal

kiszámított, harmonizált tagországi áfa alapra kell vetíteni. 2004-től kezdődően a tagállamoknak áfa alapjuk 0,5%-át kell befizetniük (2001-ig ez 1 százalék volt, míg 2002 és 2004 között 0,75 százalék), 2007-től pedig 0,30 és egyes országok számára kisebb.

- Bruttó Nemzeti Jövedelem alapú forrás (GNI based Component) célja, hogy mindenképp fedezni lehessen az EU-költségvetés kiadásait, még akkor is, ha a többi forrás nem elegendő azok finanszírozására. Ezt a forrást az összes tagállam nemzeti jövedelmének összegére vonatkoztatott egységes kulcs alkalmazásával számolják ki. A tagállamok bruttó nemzeti jövedelmét az uniós szabályok alapján kell kiszámítani.

A TOR és VAT komponensek jelentősen eltérhetnek országonként, elsősorban földrajzi fekvéstől függően. A GNI komponens pedig arra szolgál, hogy részlegesen kiegyenlítsen ezen első két komponensből eredő különbségeket.

Az EU költségvetés pénzügyi autonómiáját a TOR komponens képviseli. A VAT és GNI komponensek a nemzeti költségvetésből érkeznek, így azok folyamatos tárgyai lehetnek a nemzeti érdekek és a nettó pozíciós szemlélet érvényesítésének.

2004-es évben a TOR komponens a teljes EU költségvetés 11,4%-át, a VAT komponens a 14,6%-át, míg a GNI komponens a 73,4%-át fedezte.<sup>20</sup>

A legújabb megállapodásban, az EU költségvetésének forrásaiban jelentős változás nem történt, ami azt mutatta volna, hogy az egyes tagállamok a feladatok és a közös politikák fejlődési szükségleteinek megfelelő arányos, de ugyanakkor a szolidaritásra alapuló közteherviselést valósítanak meg.

Ehelyett, az egyes nettó befizető országok álláspontja kerekedett felül, amely elsősorban arra irányult, hogy saját pozíciójukat javítsák. Ennek eredményeképpen lényegében az Unió önálló bevételeinek számító bevételek aránya csökkent az összes bevételen belül, míg a GNI alapú nemzeti költségvetésekből érkező transzferek szerepe megnőtt. Ez szembe megy a saját források növelésének, biztosításának az EU integráció szempontjából ésszerű szándékával.

A saját forrásokkal kapcsolatos legjelentősebb, de önmagukban korántsem mérföldkőnek számító változtatások a következőkben foglalhatóak össze:

1. A saját források felső határa a kifizetési előirányzat szintjén továbbra is a GNI 1,24%-án marad.
2. A brit költségvetési visszatérítés (rebate) kiszámításának módja először változik megalkotása óta. Eddig a rebate-t úgy kalkulálták, hogy az összes tagállamnak allokált kiadást összevetik az összes Nagy-Britanniának jutott kifizetéssel. Ugyanezt megteszik a befizetések esetében is. A kiadás/befizetés arányszáma alapján a briteknek így a hozzájárulásuk közel kétharmadát nem kell befizetniük. Az új megállapodás szerint, az allokált kiadási állományt korrigálják a 10 új tagállamra a KAP első pillére kivételével fordított kiadások nagyságával. Így 2007-2013 között maximum 10,5 milliárd euróval többet kell befizetnie a briteknek. Először azonban csak 2009-ben változik a visszatérítés, mivel progresszív módon számítva 20, 70 és 2011-től 100%-át számítják be az újakra fordított kiadásokat. Ezzel Nagy-Britannia is kiveszi a részét a bővítés terheiből.
3. További nettó befizető országok értek el nettó pozíció-javulást azáltal, hogy csökkentették hozzájárulásukat a közös költségvetéshez. Az áfa befizetés kulcsa minden ország számára 0,30% lesz, kivéve négy országot: Ausztria 0,225%, Németország 0,15%, Hollandia és Svédország esetében pedig 0,10%.

<sup>20</sup> Richter Sándor [2005], 20. oldal

4. Ezen túl Hollandia és Svédország elérte, hogy nominális összegben javítsák negatív nettó pozíciójukat azáltal, hogy 2007-2013 között Hollandia évi 605 millió euróval, míg Svédország évi 150 millió euróval csökkentik hozzájárulásukat.

A változások egyértelmű jelét adják a nettó pozíció szemlélet előretörésének, figyelmen kívül hagyva az egyenlegszemléleten túl megjelenő hasznokat. Ráadásul a nettó befizető államok olyan megállapodást értek el, ami tovább növelte a költségvetés függő GNI alapú források szerepét a független automatikus bevételnek számító áfa alapú forrással szemben.

A változás pozitív elemének értékelhető a brit visszatérítés tabujának megdöntése a következő költségvetési tervezési periódusra, azzal a bizonytalansági elemmel, hogy 2013 után kérdéses, hogy automatikussá válik-e. A brit rebate kérdésében történt pozitív irányú fejlemények megbonthatnak további olyan tabunak számító tételeket, például a kiadási oldalon, mint a KAP-ra fordított kiadások, hiszen gyakorlatilag a brit visszatérítés eredménye a KAP jelenlegi működésének.

Jelenleg nem látszanak jövőbeli, a saját források rendszerét érintő változások. Szakmai berkekben, a bizottság részéről és EU parlamenti vitákban megfogalmazódtak közösségi EU-adó bevezetésére, vagy további a közösségi politikák hatásaiból származó adóbevételek biztosítására irányuló javaslatok. Az Európai Bizottság már 1998-ban közreadott jelentésében megvizsgált számos lehetőséget új források bevonására, mint: széndioxid/energiaadó, fogyasztási adók, társasági jövedelemadó, kommunikáció és közlekedés megadóztatása, tőkejövedelmek megadóztatása stb.<sup>21</sup> Ezen elképzelések egyelőre zátonyra futnak az egyes nemzeti kormányok fiskális autonómiát, szuverenitást féltő hozzáállásán.

A nettó befizető országok inkább elutasítják az új adóalapú saját forrás bevezetését. Németország korainak, Svédország és Hollandia pedig szükségtelennek tartja a forrásbevonási oldal megváltoztatását.<sup>22</sup> Ezzel szemben a nagy régi haszonélvező országok várakozó és ennek megfelelően ellentmondásos álláspontot foglalnak el, de inkább pozitívan állnak hozzá az EU mélységi változásaihoz. Összességében a GNI alapú befizetések jobbnak tartják viszonylagos elmaradottságuk miatt.<sup>23</sup> Ezen országok az adóharmonizáció hívei.

A jelen állás szerint a befizetés arányos reallokáció és nem a szolidaritáson alapuló, felzárkóztató és a kohézió elsődlegességét valló finanszírozás került előtérbe. Azonban kétségtelen, hogy az egyes közösségi politikák megváltoztatása (elsősorban a KAP) és a hatékonyabb és átláthatóbb költségvetés működtetése előfeltétele a saját reformok kérdésének újragondolásához.

### 3.4 A költségvetés kiadási szerkezete

Az EU költségvetésének és az azt övező diskurzus, másik, az érdekütközések szempontjából jelentős oldalát a kiadásokról szóló viták képezik. A költségvetés méretének meghatározása és a forrásbevonás jellegének kidolgozása után az egyes kiadási tételek közötti forrásfelosztás jelentős érdekellentéteket hozhat felszínre, hiszen rögzített költségvetési nagyság mellett, az egyes céloknak kell versenyezniük egymással, amely célok mögött rendszerint jól felismerhető országok, ország-csoportok állnak.

A költségvetés kiadási oldala a 2000-2006-os pénzügyi perspektívában az alábbi jelentősebb tételeket foglalta magába:

<sup>21</sup> European Commission [1998], 5. oldal vagy lásd Szemlér Tamás (szerk.) [2004], 71-82. oldalon az egyes lehetséges új forrásokkal kapcsolatos álláspontok, részletek ismertetését

<sup>22</sup> Szemlér Tamás (szerk.) [2004], 46-47. oldal

<sup>23</sup> Ez azért komplikált kérdés, mert az egyes adónemek adóalapja eltérő mértékben növekedhet, mint a GNI, így az egyes országok sajátosságai bármilyen irányú nettó pozíció változást is jelenthet.

- A Közös Agrárpolitika (KAP) finanszírozási kiadásai. Az Unió költségvetése kiadási oldalának legnagyobb tétele az Európai Mezőgazdasági Garancia- és Orientációs Alap Garancia részlegének forrását jelenti. A Garancia részlegről finanszírozzák a mezőgazdasági termékek piacain az intervenciót, a készletek átértékelését, a harmadik országokba irányuló export támogatását stb. A korlátlan értékesítési garanciát nyújtó agrárpiacon rendtartás, és az ennek nyomán a piaci lehetőségektől függetlenül növekvő termékfelesleg, az agrártámogatás költségeinek felduzzadása, a világszerte kereslet-kínálat egyensúlyának megbomlása és az ebből eredő nemzetközi feszültségek az 1980-as évtizedben a KAP rendszerének reformját tette szükségessé. 1993-ban átfogó reform lépett életbe, melynek lényege az ár- és jövedelempolitika szétválasztása, az áraknak a világszerte szintjéhez való közelítése és - ezzel egyidejűleg - a termelők jövedelempozíciójának közvetlen támogatásokkal történő stabilizálása volt. A reformok ellenére a KAP támogatása még mindig a költségvetés közel felét teszi ki. Azt is figyelembe kell venni azonban, hogy a Közösség a nemzeti szuverenitás átruházása terén itt jutott a legmesszebbre, ami azt jelenti, hogy a tagállamok kiadásainak nagy részét a Közösség vállalja magára.
- A Strukturális politikák címszó alá sorolt összegek (1997-ben a kiadások mintegy 37%-a) az Unió regionális politikáinak finanszírozási forrásai. Ezek adják a Strukturális Alapok és a Kohéziós Alap forrásait, melyek felhasználásával az Unión belüli gazdasági és szociális különbségek csökkentését célzó programokat finanszíroznak. A strukturális alapok képviselik a közösségi költségvetésben azt a hagyományos újraelosztási funkciót, amely forrásokat áramoltat a gazdagabbaktól a szegényebbekhez.
- A belső politikák fejezet kiadásai a közösségi politikák - például a műszaki-tudományos programok, kutatás-fejlesztés támogatása - finanszírozását szolgálja a stratégiai szektorokra koncentrálnak.
- A külső politikák címszó alá tartoznak az unión kívül álló országokkal kapcsolatos programok tételei. Ide tartoznak például a PHARE-program forrásai is.
- Az adminisztratív kiadások között található az Unió működtetéséhez szükséges összegek. Ezek nagyobb részét a brüsszeli Bizottság apparátusának működtetése teszi ki.
- Tartalékok
- Egyéb: előcsatlakozási források, kompenzációk

Az agrárpolitikai transzferek nagyságát egy ország számára, annak a mezőgazdaságának gazdasági súlya, a farmstruktúrája és mezőgazdasági kibocsátása determinálja. A strukturális politikai transzferek elosztását pedig az országok és régiók relatív fejlettsége határozza meg.

A 2007-2013-as időszakra elfogadott pénzügyi keretterv új szerkezetben jelent meg. Kevés köze van azonban az elfogadott költségvetésnek az Unió kinyilvánított céljaihoz.<sup>24</sup> A költségvetés nevesített szerkezete a lisszaboni és a göteborgi célokkal összhangban lett kialakítva, fő jelszavává a fenntartható növekedés lépett elő.

A perspektíva kiadásainak elnevezési változásainak beépítését élesen ellenző, egymással szemben álló ország-csoportok nem alakultak ki, elsősorban arra utalva, hogy az egyes kiadási tételek nevesítésének mikéntje nem érintette az egyes országok pozícióit, amennyiben a háttérben megmaradt ugyanazok a tartalmi elemek – gondolunk itt az agrár direkt támogatásokra, vagy a kohéziós kiadásokra. Sokkal érdekesebb az ezen kiadási tételek háttérben meghúzódó régről ismert elemek – KAP, kohéziós politika, regionális politika – változását vagy változatlanóságát érintő kérdések vizsgálata.

<sup>24</sup> Begg, Iain – Heinemann, Friedrich [2006], 1. oldal

Az **3. számú táblázat** mutatja be a pénzügyi keret változását a jelenlegiről a 2007-től érvénybe lévő formájára.

**3. táblázat: Pénzügyi keret szerkezetének és prioritásainak változása a 2000-2006 és a 2007-2013 költségvetési tervezési periódusokban (millió euró 2004-es áron)**

| Kötelezettségvállalási Előirányzatok              | 2000-2006*<br>(1999-es áron) | %              | 2000-2006*<br>(2004-es áron) | Kötelezettségvállalási Előirányzatok                                  | 2007-2013<br>(2004-es áron) | %             |
|---|------------------------------|----------------|------------------------------|---|-----------------------------|---------------|
| <b>1. Mezőgazdaság</b>                            | <b>307 531</b>               | <b>44,73%</b>  | <b>330544</b>                | <b>1. Fenntartható növekedés</b>                                      | <b>382 139</b>              | <b>44,21%</b> |
| 1.a Közös Agrárpolitika                           | 272 051                      | 39,57%         | 292287                       | 1a Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért                | 74 098                      | 8,57%         |
| 1.b Vidékfejlesztés                               | 35 480                       | 5,16%          | 38257                        | 1b Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért                        | 308 041                     | 35,64%        |
| <b>2. Strukturális tevékenységek</b>              | <b>234 757</b>               | <b>34,15%</b>  | <b>258656</b>                | <b>2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése</b>              | <b>371 344</b>              | <b>42,96%</b> |
| Strukturális Alapok                               | 209 166                      | 30,42%         | 230900                       | ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések           | 293 105                     | 33,91%        |
| Kohéziós alap                                     | 25 591                       | 3,72%          | 27756                        | <b>3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése</b> | <b>10 770</b>               | <b>1,25%</b>  |
| <b>3. Belső politikák</b>                         | <b>48 567</b>                | <b>7,06%</b>   | <b>52439</b>                 | 3a Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése                        | 6 630                       | 0,77%         |
| <b>4. Külső akciók</b>                            | <b>32 060</b>                | <b>4,66%</b>   | <b>34486</b>                 | 3b Állampolgárság   | 4 140                       | 0,48%         |
| <b>5. Igazgatás</b>                               | <b>35 333</b>                | <b>5,14%</b>   | <b>38099</b>                 | <b>4. Az EU mint globális szereplő</b>                                | <b>49 463</b>               | <b>5,72%</b>  |
| <b>6. Tartalékok</b>                              | <b>4 050</b>                 | <b>0,59%</b>   | <b>4258</b>                  | <b>5. Igazgatás (1)</b>   | <b>49 800</b>               | <b>5,76%</b>  |
| <b>7. Előcsatlakozási támogatás</b>               | <b>21 840</b>                | <b>3,18%</b>   | <b>23493</b>                 | <b>6. Ellentételezések</b>  | <b>800</b>                  | <b>0,09%</b>  |
| <b>8. Ellentételezés, kompenzáció</b>             | <b>3 386</b>                 | <b>0,49%</b>   | <b>3750</b>                  |   |                             |               |
| <b>KÖTELEZETTSÉGVÁLL. ELŐIRÁNYZAT</b>             | <b>687 524</b>               | <b>100,00%</b> | <b>745725</b>                | <b>KÖTELEZETTSÉGVÁLL. ELŐIRÁNYZAT</b>                                 | <b>864 316</b>              | <b>100,0%</b> |
| a GNI százalékában                                | -                            | -              | -                            | a GNI százalékában  | 1,048%                      | -             |
| <b>KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZAT</b>                     | <b>676 050</b>               | -              | <b>727277</b>                | <b>KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZAT</b>   | <b>820 780</b>              | -             |
| a GNI százalékában                                | -                            | -              | -                            | a GNI százalékában  | 1,00%                       | -             |
| Rendelkezésre álló mozgástér                      | -                            | -              | -                            | Rendelkezésre álló mozgástér  | 0,24%                       | -             |
| A saját források felsőkorlátja a GNI százalékában | 1,24%                        | -              | 1,24%                        | A saját források felsőkorlátja a GNI százalékában                     | 1,24%                       | -             |

\*kiigazítva a csatlakozásra elkülönített forrásokkal  
Forrás: Európai Közösségek Bizottsága (2006)

Az új pénzügyi perspektíva kiadási oldalán az alábbi tételek vannak nevesítve:

- Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért. A tétel célja a Lisszaboni célok előmozdítása öt fontosabb cél előmozdításával: kutatási és technológiai fejlődés, Európa országainak összekapcsolása az EU hálózatok által, oktatás és tréning, a versenyképesség előmozdítása egy integrált egységes piac által és a szociálpolitikai reformok. A tétel évente átlagosan reál-értelemben 7,5%-kal nő.
- Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért. A cél az EU-ban meglévő fejlettségbeli különbségek csökkentése. 2007-2013 között az ezen a célra fordítható forrás eléri az EU GNI 0,37%-át. Az összeget a konvergencia célkitűzés (81,7%), a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés (15,8%) és a területi együttműködés célkitűzés (2,4%) keretében osztják fel.

- Természeti erőforrások megőrzése és kezelése tétel azokat a kifizetési kötelezettségeket foglalják magukba, amelyek a mezőgazdasággal, a vidékfejlesztéssel, a halászattal és az új környezeti pénzügyi eszközzel kapcsolatosak. Ebből a piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések jelentik a legjelentősebb tételt, ami önmagában a teljes főösszeg közel 1/3-át adja. A piaci kiadások és közvetlen kifizetések tételeiből lehetséges az átcsoportosítás a vidékfejlesztési támogatások tételébe.
- Állampolgárság, szabadság, biztonság fejezet széleskörűen öleli fel azokat a feladatokat, amelyek az egyének védelmét és jogainak biztosítását látják el többek között a migráció, menekültügy, bevándorlás, határellenőrzés, nemzetközi terrorizmus és bűnözés elleni harc vonatkozásában. Az egyéb belső politikák közé sorolja a tétel a fogyasztóvédelem, a kultúra, egészségügy kérdéseit.
- Az EU mint globális szereplő tétele az EU nemzetközi szerepének erősítésére szolgáló fejezet, az előcsatlakozási támogatások, a stabilitás, a fejlődési és gazdasági együttműködés, az európai szomszédság és társulás, a humanitárius segítség és a makro-pénzügyi támogatás feladataira épül és a 7 éves periódus alatt éves átlagban 4,5%-kal növekszik reál-értékben.
- Igazgatási és adminisztratív kiadások

A bizottság által javasolt új szerkezet egyértelműen prioritás-váltást akar jelezni, legalább formálisan, hiszen a mezőgazdasággal kapcsolatos kiadások hátrасorolásra kerültek az első pontból a másodikba. Az elfogadott új keretervben így a mezőgazdaság, a közös költségvetés mindmáig legnagyobb tétele, megszűnt önálló kiadási tételként szerepelni. Ez a szerepvesztés azonban nem jelzi a mezőgazdaság költségvetési részesedésének jelentős romlását. A kibővült és új globális kihívások elé néző Unió a kohézió és a versenyképesség fogalmakban találta meg az új irányokat.

Az új kereterv a Bizottság által kinyilvánított hármas prioritásrendszer<sup>25</sup> logikáját követi, amely prioritások sokkal konkrétabb formában jelölik meg a költségvetési újraelosztás céljait:

- Fenntartható növekedés (1. és 2. kiadási tétel)
- Az európai állampolgárság koncepciójának erősítése (3. kiadási tétel)
- Az EU, mint globális partner szerepének növelése (4. kiadási tétel)

A fenti célok azonban nem egyenlő súllyal szerepelnek, hiszen a források 85-87,5%-a a fenntartható fejlődés szolgálatába van állítva, míg a második prioritás 1,2-2,3% és a harmadik pedig 8,5-9,9%. (2007-2013-ra számítva Bizottsági adatok alapján). Az új perspektívában azonban a fenntartható fejlődés kategóriájában a 2 kiadási tétel eltérő filozófiát takar: az első tétel 1a és 1b részei és a második tétel vidékfejlesztésre és környezetvédelemre fordított összegei arra szolgálnak, hogy növeljék a versenyképességet, gyorsítsák a felzárkózást és segítsék a struktúraváltást; a fennmaradó direkt támogatások és piaci támogatások pedig a növekedés és struktúraváltozást elősegítő, de a mezőgazdaság piaci nehézségeit növelő eszközök. Ilyen szempontból nagy jelentőséggel bírnak azok a kondicionalitások (környezetvédelmi, adminisztrációs stb.), amelyek a mezőgazdasági támogatások felhasználásához kötődnek. Az új perspektívában, a hét éves periódus alatt az arány el fog tolni az első csoport javára, vagyis a növekedés és a versenyképesség növelése felé, mint az EU fő stratégiai céljai felé.

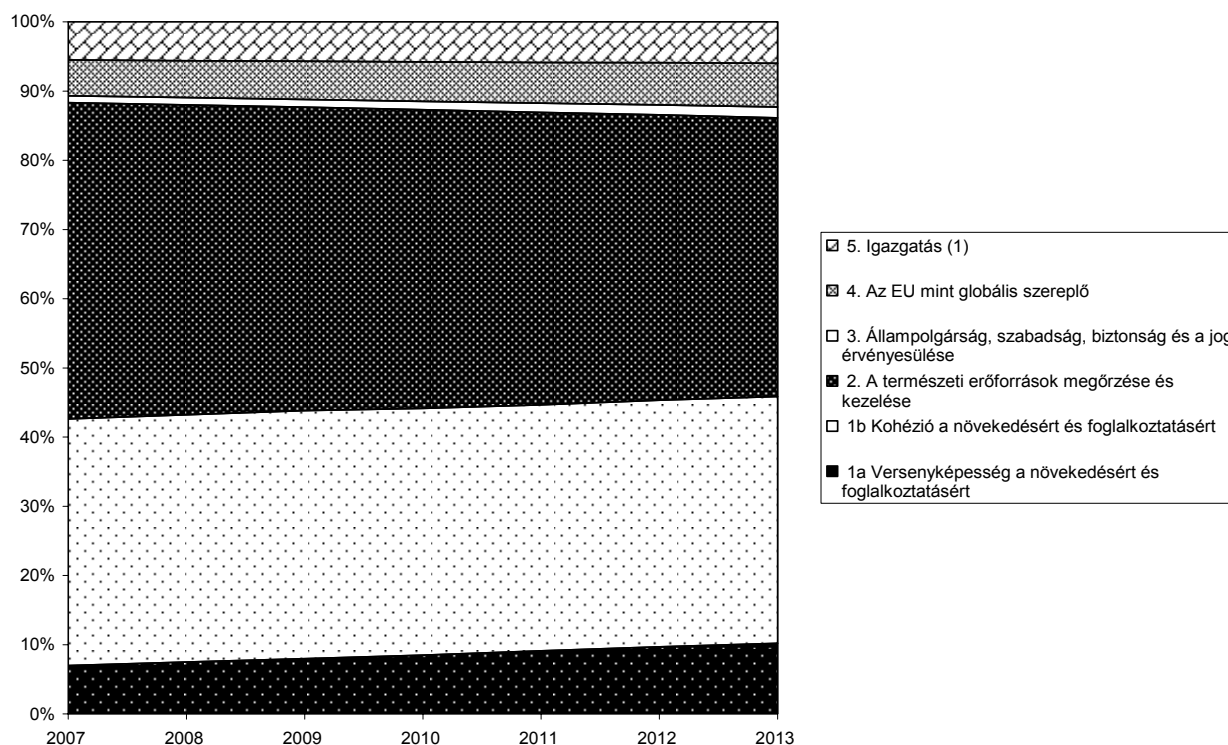
Mivel a közös agrárpolitikára fordította agrárkifizetéseknek és piaci támogatásoknak a 2002-es megállapodáshoz illeszkedően 2007-2013 között a 2006-os szinten kell maradnia, így a kisebb méretű költségvetésnek egyértelműen a többi fejezet csökkenésében kell jelentkeznie. A franciák vezette KAP érdekelt országok egyelőre meg tudták akadályozni bárminemű fundamentális változás elindítását. Ez

<sup>25</sup> European Commission [2004a]



viszont csak a versenyképesség és a kohézió rovására történhet meg. Az új periódust átívelően, azonban a mezőgazdaságot érintő direkt és piaci támogatások csökkenése, a versenyképességre és kohézióra fordítandó források lassú növekedése, így az Unió büdzsé versenyképességet és kohéziót előtérbe helyező jellegének erősödése figyelhető meg. (lásd 1. számú ábra)

**1. ábra: A kiadási előirányzatok arányának változása 2007-2013 között**



*Forrás: Európai Közösségek Bizottsága (2006), saját számítások*

A költségvetés kiadási szerkezetének kialakításánál a nettó befizető országok, és kifejezetten Németország, Hollandia, Ausztria, Svédország, valamint Nagy Britannia és Franciaország is arra helyezte a hangsúlyt, hogy az az elképzelés valósuljon meg, hogy a kohéziós és regionális támogatások az új tagállamokra koncentrálódjanak. Ezzel szembe mentek volna a nagy nettó haszonélvezők (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország) érdekeivel. Ebben egyfajta megosztó szándék is volt, hiszen az említett nettó haszonélvezők és az új haszonélvezők közé szerettek volna éket verni.

A régi nettó haszonélvezők érdeke a kiadási szerkezet vonatkozásában nem tért el jelentősen a kialakított szerkezettől. Ezen országok egyaránt érdekeltek a versenyképességet és a kohéziót erősítő megközelítésben, persze eltérő mértékben.<sup>26</sup>

Végeredményben az az érdekes helyzet állt elő, hogy a nettó befizető országok ama sikere, hogy sikerült csökkenteni az EU költségvetés méretét, a krónikus szerkezeti problémák arányainak kedvezőtlen alakulását okozták, hiszen a csökkentésnek pont azok a területek látták kárát, amelyek a versenyképesség, növekedés, foglalkoztatás területeit érintették. A farm kiadások továbbra is a kiadások durván 40%-át képviselik, míg a regionális politika a költségvetés további 30%-át köti meg. Ugyanakkor a lisszaboni célokat szolgáló kiadások alig érik el az összes kiadás 10%-át (60 milliárd euróval kevesebb a bizottsági javaslatnál) és ugyanígy a külső szerepet erősítő és a belső politikákat megtámasztó kiadások áldozatai lettek a méret csökkenésének.

<sup>26</sup> Míg Írország a fejlettsége jelenlegi szintjén a versenyképesség már jelentősebb kérdés, addig Görögország, Spanyolország és Portugália számára a kohéziós források növelése, illetve szinten tartása a fontos.

#### 4. táblázat: A bizottsági javaslat és az elfogadott perspektíva kiadási tételeinek eltérései

| Millió EUR 2004-es áron   | Bizottsági javaslat | Elfogadott perspektíva | Különbség     |              |
|---|---------------------|------------------------|---------------|--------------|
| <b>1. Fenntartható növekedés</b>                                      | 477700              | 382139                 | 44,2%         | -0,20        |
| 1a Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért                | 132800              | 74098                  | 8,6%          | -0,44        |
| 1b Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért                        | 344900              | 308041                 | 35,6%         | -0,11        |
| <b>2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése</b>              | 404700              | 371344                 | 43,0%         | -0,08        |
| ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések           | 301100              | 293105                 | 33,9%         | -0,03        |
| <b>3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése</b> | 18500               | 10770                  | 1,2%          | -0,42        |
| <b>4. Az EU mint globális szereplő</b>                                | 95600               | 49463                  | 5,7%          | -0,48        |
| <b>5. Igazgatás</b>   | 28600               | 49800                  | 5,8%          | 0,74         |
| <b>KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK ÖSSZESEN</b>                  | <b>1025000</b>      | <b>864316</b>          | <b>100,0%</b> | <b>-0,16</b> |

*Forrás: Begg, Iain – Heinemann, Friedrich [2006]*

Magyarország álláspontja ebből a szempontból egyértelmű lenne. Hiszen mindenképpen a regionális és a kohéziós támogatások olyan elosztásában érdekelt, amely a legszegényebb Uniós országokra és régiókra koncentrálódik. Azonban a költségvetés méretében és egyéb feltételeiben folytatott harcban a nagy nettó haszonélvezőkkel pozitív összegű játékot kell megvalósítani, az erősebb nettó haszonélvező érdekcsoport létrehozása által. A kiadási szerkezet kedvező irányú változása, akár a költségvetés méretéről folytatott vitában elfoglalt pozíciót is érintheti.

### 3.5 Háttér előírások

A költségvetés kapcsán legalább annyira fontos kérdésként jelentkezett, jelentkezik a források felhasználását alakító előírásokról szóló tárgyalások, szabályozási szándékok. A felhasználási szabályok jelentőségét mutató egyik legekleatásabb példa a kiválóság elvének beépítése a költségvetési források felhasználásában.

Ez a kérdés erőteljesen megosztotta és jelenleg is megosztja az Uniós országokat, éles frontot húzva a régi tagállamok (nettó befizetők és kohéziós országok) és az újonnan csatlakozott közép-kelet európai országok közé. Az új tagállamok hathatós és egyöntetű fellépésének köszönhetően a következő költségvetési periódusnak nem vált domináns elemévé a kiválósági elv.

Az egyes régi EU tagállamok fejlettsége, EU tapasztalata lehetővé teszi, hogy a rendelkezésre álló forrásokat jelentős abszorpciós rátával hasznosítsák, szemben az „európai” gazdálkodást most tanuló újonnan csatlakozott államokkal. A kiválósági magával hozza azt, hogy a legjobban teljesítő országok kapják meg azokat a fel nem használt forrásokat, amelyek a tapasztalatlanóság, az intézményi hiányosságok, az abszorpcióképesség hiánya miatt maradnak bent a költségvetésben. A kiválósági elv a pénzek visszacsatornázását jelenti és a kétsebességes Európa felé tett lépésként értékelhető.

Hasonló jelentőséggel bírnak azok a megállapodások, amelyek a lehívható pénzek önrészének mértékét határozzák meg az egyes célkitűzéseken belül, vagy a kohéziós támogatások megosztása. Ezen úton-módon például a csökkenő költségvetési méret ellenére, a közép-kelet európai országok könnyebben hívhatják le a számukra meghatározott forrásokat, erősítve az abszorpciós képességet.

## 4 Közös Agrárpolitika és Vidékfejlesztés

A Közös Agrárpolitika sorsa már a 2007-2013-as EU költségvetés tárgyalását megelőzően eldőlt, amikor a Tanács 2002 októberében, majd 2003 nyarán döntést hozott a Közös Agrárpolitikára fordítható uniós támogatások felső korlátjáról, illetve a moduláció vidékfejlesztésre átcsoportosított összegéről. A döntés értelmében a KAP kiadásai évente 1%-kal növekedhetnek nominál értéken. A 2007-2013-as költségvetési időszakban éves szinten 2%-os inflációval számolva a mezőgazdasági kiadások reálértéke folyamatosan csökkenni fog. Ennek ellenére a Közös Agrárpolitika továbbra is az egyik legnagyobb költségvetési elem marad, így érdemes külön megvizsgálni, hogyan változik a politika, és a támogatási összegek az előző költségvetési periódushoz képest, milyen jövőbeni változások várhatók és milyen főbb érdekcsoportok alakultak ki, mik az érdekeik.

### 4.1 Változások a 2000-2006-os költségvetési ciklushoz képest

A KAP 2003-as reformja már az előző költségvetési ciklusban jelentős változásokat eredményezett az uniós források elosztásában. Az új KAP figyelembe veszi a fogyasztók és az adófizetők érdekeit, miközben továbbra is segíti az európai gazdálkodókat. A változtatások másik fontos vonása a vidékfejlesztési politika megerősítése, illetve a környezetvédelmi szempontok jelentőségének növekedése. A reform emellett javítja az EU tárgyalási pozícióját a WTO mezőgazdasági tárgyalásain. A reform megkönnyíti a gazdák számára, hogy:

- a piaci viszonyok alapján hozzák meg döntéseiket és versenyképesebbé válnak (a jövedelemtámogatások megőrzése mellett),
- learassák a környezetbarát, fenntartható mezőgazdálkodás által kiérdemelt jutalmukat,
- folytassák a kiemelkedő minőségű élelmiszerek előállítását és növeljék a hozzáadott értéket (a regionális adottságoktól függetlenül)
- megőrizték az európai vidéki térségek jellegzetes karakterét.

Az új agrárpolitika egyszerűbb, kevésbé torzítja a kereskedelmet és érvényesülni hagyja a piaci viszonyokat. A különféle közvetlen kifizetések helyett az egyszeri kifizetés (single payment scheme) került bevezetésre, amely teljes mértékben függetlenített a termeléstől. A régi tagországok számára megmaradt a lehetőség, hogy azokban az ágazatokban, ahol az egyszeri kifizetés bevezetése a termelés felhagyásához vezetne, megtartsák a korábbi, termeléstől függő támogatási formákat. A reform másik fontos intézkedése a kölcsönös megfeleltetés (cross-compliance) bevezetése volt. Az intézkedésnek megfelelően a gazdák az egyszeri kifizetést csak abban az esetben kaphatják meg, ha mezőgazdasági területüket jó gazdasági és környezeti állapotban tartják, illetve betartják az EU környezetvédelmi, élelmiszerbiztonsági, állat- és növényegészségügyi és állat jóléti előírásait. A változtatások eredményeként tovább erősödött a Közös Agrárpolitika második pillére, a vidékfejlesztés. A vidékfejlesztési források növelése mellett létrehozták a moduláció intézményét. Ennek értelmében a nagyobb gazdaságok, melyek 5000 eurónál több közvetlen kifizetéshez jutnak évente, 2005-ben 3%-kal, 2006-ban 4%-kal, míg 2007-től kezdődően évente 5%-kal kevesebb közvetlen kifizetésben részesülnek. Az így megtakarított összeget, melyet az EU központilag oszt szét a tagállamok között a mezőgazdasági terület, a mezőgazdasági foglalkoztatás és a vásárlóerő paritáson mért egy főre jutó GDP alapján, a tagállamok vidékfejlesztési célokra fordíthatják. Minden tagállam megkapja a modulációból nála keletkező megtakarítások legalább 80%-át. A 2003-as reform további változtatásokat helyezett kilátásba bizonyos termékek (vaj, rizs, rozs) intervenció és támogatási mechanizmusában.

Ezek a változtatások 2013-ig vannak érvényben, így a következő költségvetési periódus végéig nem várható változás a Közös Agrárpolitikában. A költségvetés kiadási szerkezetében bekövetkezett változás miatt a KAP és a vidékfejlesztési politika kiadásai a második, A természeti erőforrások megőrzése és kezelése című fejezetbe kerültek. E változás előnye, hogy a mezőgazdasági kiadások azon része, melyet korábban a Strukturális intézkedések fejezetben könyveltek el, a piachoz kapcsolódó kiadásokkal, közvetlen kifizetésekkel és a vidékfejlesztési kiadásokkal egy helyen szerepel. Ugyanakkor a Közös Agrárpolitika ráfordításai így rejtve jelennek meg a költségvetésben, mivel nemcsak a vidékfejlesztés szerepel a második fejezetben, hanem a halászati politika és a környezetvédelmi intézkedések uniós forrásai is<sup>27</sup>. Összehasonlítva a korábbi költségvetési periódussal (2004-es árakon számolva) a mezőgazdaságra és vidékfejlesztésre fordított támogatás részesedése a kötelezettségvállalási előirányzatokból mindössze 2,3 százalékponttal csökkent. Külön vizsgálva a piachoz kapcsolódó kiadásokat és közvetlen kifizetéseket, illetve a vidékfejlesztési politikára fordítható forrásokat már jelentősebb a változás. A KAP mezőgazdasági kiadásainak részaránya közel 6 százalékponttal kevesebb a 2007-2013-a költségvetési periódusban, ugyanakkor a vidékfejlesztési politika részesedése 3 százalékponttal emelkedett. A piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések az előző finanszírozási periódushoz képest mindössze 2,8%-kal növekedtek, míg 69,75 milliárd euró, azaz 82%-kal több forrás áll rendelkezésre a vidékfejlesztési célok megvalósítására. Ennek köszönhetően a vidékfejlesztés részaránya a második fejezeten belül közel 20%-ra nőtt. A piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések részesedése a kötelezettségvállalási előirányzatokból az új költségvetési időszak alatt nem állandó. 2007-ben ez az arány még 35,72%, ami a periódus utolsó évére 31,98%-ra csökken.

További jelentős változás az előző periódushoz képest a Közös Agrárpolitika és a vidékfejlesztési politika finanszírozásának leegyszerűsítése. A KAP finanszírozása a továbbiakban az új, Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból (European Agricultural Guarantee Fund) történik, míg a vidékfejlesztés finanszírozására is külön alapot, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD) hoztak létre. A vidékfejlesztési politika célkitűzéseit tekintve is egyszerűsödött. A vidékfejlesztési politika céljai a jövőben három fő célkitűzésen keresztül lesznek érvényesítve:

- a. a mezőgazdasági és erdészeti szektor versenyképességének fokozása szerkezetátalakítási támogatások segítségével,
- b. földterületekkel való gazdálkodás (beleértve a vidék és a környezet minőségének javítását),
- c. a gazdasági tevékenységek diverzifikálása és az életminőség javítása a vidéki térségekben.

## 4.2 Lehetséges scenáriók a jövőben

Mivel a legtöbb kritika a közvetlen kifizetésekkel szemben fogalmazódott meg a Közös Agrárpolitikával kapcsolatban, ezért ezt figyelembe véve 4 lehetséges forgatókönyv képzelhető el<sup>28</sup>.

1. Status quo: a közvetlen támogatások terén nem történne változás, az új tagok gazdálkodói az átmeneti időszak után ugyanakkora támogatásban részesülnének, mint az EU-15 gazdálkodói. Ebben az esetben nem várható, hogy jelentősen csökkenthető lenne a Közös Agrárpolitikára fordítandó közösségi forrás.
2. Mérsékelt reform: ebben a scenárióban bevezetésre kerülne a nemzeti társfinanszírozás, s a mezőgazdasági támogatások egy részét a tagállamnak kellene kifizetnie. Így jelentősen

<sup>27</sup> Mayhew (2004), 12. o.

<sup>28</sup> Richter (2005), 28. o.

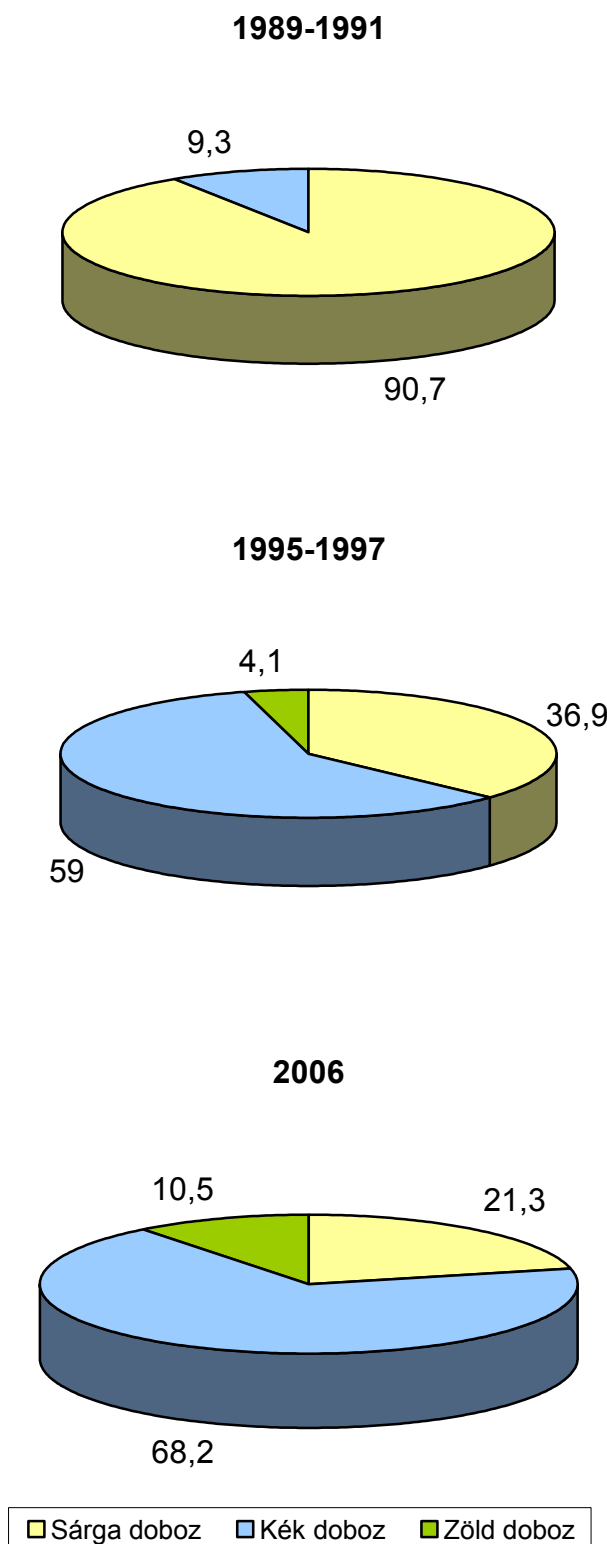
csökkenhetne a Közös Agrárpolitika költsége, s a megtakarított összegek egy részét (vagy akár az egészet) a vidékfejlesztési politika céljaira lehetne felhasználni.

3. Jelentős reform: a közvetlen támogatások fokozatos megszüntetése. Ez a leépítés csak több év alatt lenne megvalósítható (2005-től kezdve, 8%-os évenkénti csökkenéssel 2017-re szűnnének meg a közvetlen kifizetések). Ebben az esetben az új tagok „kárpótlásként”, a felzárkózás elősegítésére továbbra is megkapnák a nekik elvileg járó támogatás felét, amit akár vidékfejlesztési programokra is felhasználhatnának.
4. Nemzeti hatáskör: az agrárpolitika visszakerülne a tagállamok hatáskörébe. Az EU ugyanakkor ügyelne a versenyszabályok betartására, felső korlátot állapítana meg a mezőgazdasági támogatásokra, és megőrizné a minőségi, állat- és növény-egészségügyi, illetve állat jóléti szabályozás jogát.

A tárgyalások során az utóbbi két forgatókönyv eddig nem merült fel reális alternatívaként, ám a nettó pozíció körüli viták fennmaradása és kiéleződése esetén végső megoldásként elképzelhető e két radikálisabb scenárió megvalósulása is.

A közvetlen támogatások alakulása nem csak a közös költségvetés tehermentesítése szempontjából fontos kérdés. A Közös Agrárpolitika jövőjét nagymértékben befolyásolja a WTO-ban zajló agrárkereskedelmi tárgyalások végkimenetele. Az uruguay-i Fordulót követően a mezőgazdasági támogatások három dobozba lettek sorolva. A sárga dobozba tartozó támogatásokat kereskedelemtorzító hatásuk miatt csökkenteni kell, s a folyamat végén lehetőleg meg kell szüntetni. A kék dobozos támogatások is torzítják a kereskedelmet, de kisebb mértékben, s e támogatások feltétele a termelés csökkentésének vállalása. Végül a zöld dobozba a kereskedelmet nem torzító támogatások (agrár-környezetvédelmi programok, vidékfejlesztés) tartoznak. A KAP sorozatos reformjai közvetve célként fogalmazták meg a támogatások átcsoportosítását a sárga dobozból a zöld dobozba. Az 1992-es reform előtt a KAP támogatásainak 90,7%-a tartozott volna a sárga dobozba, míg 9,3%-a a kék dobozba. A reformot követően 53,8 százalékponttal csökkent a sárga dobozos támogatások aránya, miközben a kék doboz jelentősen felduzzadt (49,7 százalékponttal) és jutott némi támogatás a zöld dobozba is. A 2000-2006-os költségvetési időszak további előrelépést tervezett, ám ez már nem volt olyan jelentős, mint az 1992-es reform esetében. A sárgadobozos támogatások 15,6 százalékponttal csökkentek, s ez a csökkenés majdnem teljes egészében a kék dobozos támogatások állományát gyarapította.

2. ábra: Az egyes támogatástípusok aránya a KAP kifizetésekből



*Forrás: Európai Bizottság, Leguen de Lacroix, E. (ed.) (2001)*

A közvetlen kifizetések csökkentése, vagy megszüntetése, illetve ezek átcsoportosítása a zöld dobozos támogatások közé nagyobb mozgásteret nyújtana az Uniónak a WTO tárgyalásokon, s nem kényszerülne kompromisszumokra a kereskedelem más területein. Emellett mezőgazdasági piacának megnyitására

kényszeríthetné az Egyesült Államokat, ezzel piacot teremtve az európai mezőgazdasági termékeknek. A vidékfejlesztés, mint második pillér erősödése e stratégiai szempont miatt is egy elképzelhető forgatókönyv a jövőre nézve.

### 4.3 Ország csoportok érdekei

A Közös Agrárpolitika és a vidékfejlesztési politika tekintetében sem lehet egyértelmű törésvonalakat megállapítani. Az egyes tagországok érdekei eltérők lehetnek aszerint, hogy milyen farm szerkezettel rendelkeznek, milyen gazdasági súlya van a mezőgazdaságnak, nettó befizetői vagy haszonélvezői a költségvetésnek, a mezőgazdasági támogatások mekkora hányada jut az adott országnak, nyertesei vagy vesztesei a modulációnak, liberális vagy konzervatívabb gazdaságpolitika híve, illetve új vagy régi tagállamról van szó. Az egyes tényezők nem egyenlő súllyal szerepelnek az adott tagállam végső döntése meghozatalában, s a felsorolt törésvonalak eredőjeként alakulnak ki a végső álláspontok.

Az átlagosan nagyobb gazdaságokkal rendelkező országok érdekeltek a közvetlen támogatások megőrzésében, hiszen a nagyobb gazdaságok több támogatáshoz jutnak. Ugyanakkor ezek az országok lehetnek a leginkább alkalmasak arra, hogy liberalizált kereskedelmi viszonyok között is fennmaradjon a termelés a versenyképes mezőgazdasági ágakban. A kisebb gazdaságokkal bíró tagállamok nem ragaszkodnak feltétlenül a közvetlen kifizetésekhez, ha azt modernizációs, hatékonyságot javító, illetve vidékfejlesztési támogatások váltanák fel. Az 50 hektárnál nagyobb gazdaságok aránya kimagasló Dániában, Franciaországban, Svédországban, az Egyesült Királyságban, Németországban és a Benelux államokban, így ezek az országok a közvetlen kifizetések megőrzése mellé tehetik le voksukat. Ezzel szemben Görögország, Olaszország, Ciprus, Magyarország, Málta, Lengyelország, Portugália, Szlovákia és a két, várhatóan 2007-ben csatlakozó új tagállam elaprózott farmszerkezettel rendelkezik, s a támogatások megítélésükor a legfőbb szempontjuk a modernizációhoz szükséges források biztosítása lesz.

A mezőgazdaság gazdasági súlya két szempontból is vizsgálható. Egyrészt a mezőgazdaság hozzáadott értéke és a tagállam teljes hozzáadott értéke közötti viszony, illetve a tagállam és az EU mezőgazdasági hozzáadott értékének a viszonya lehet meghatározó. 5% feletti a mezőgazdaság részesedése az ország hozzáadott értékéből az új tagállamokban és Görögországban. Ezekben az országokban a közvetlen kifizetések radikális csökkentése vagy megszüntetése szélesebb társadalmi réteget érintene, így ez az ország csoport a támogatások fenntartása mellett érvel. Az Unió legjelentősebb mezőgazdasági termelői (Németország, Spanyolország, Franciaország, Olaszország országonként az Unió mezőgazdasági hozzáadott érték több mint 13%-át biztosítja) egyrészt a közvetlen támogatások fenntartása mellé állnak, ugyanakkor az új tagállamok mezőgazdasági fejlődése miatti erősödő versenytől tartva elképzelhető, hogy a támogatások átcsoportosítását támogatnák.

A költségvetés nettó befizetői (Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország, Franciaország, Németország, Ausztria) a befizetésük csökkentésében érdekeltek. Az általuk javasolt 1%-os GNI arányos hozzájárulás mellett a mezőgazdasági kifizetések jelentős visszafogására került volna sor. A nettó haszonélvezők kedvező pozíciójuk megtartásában érdekeltek, így nem támogatói a közvetlen kifizetések radikális csökkentésének.

A mezőgazdasági támogatásokból való részesedést az alábbi táblázat alapján vizsgálva a támogatási rendszer és a közvetlen kifizetések fenntartásában érdekelt Franciaország, Spanyolország, és Olaszország. Németország és az Egyesült Királyság megítélése már nem egyértelmű, mivel mindkét ország részesedése a mezőgazdasági támogatásokból 8 százalékponttal elmarad az EU-15-ök GDP-jéhez való hozzájárulásuktól.

**5. táblázat: Az EU-15 részesedése a KAP mezőgazdasági és vidékfejlesztési forrásaiból 2004-ben**

| (2004)             | Részesedés a mezőgazdasági forrásokból* | Részesedés a vidékfejlesztési forrásokból |
|--------------------|---|---|
| Dánia              | 2,8%                                    | 0,8%                                      |
| Németország        | 13,9%                                   | 14,9%                                     |
| Görögország        | 6,4%                                    | 2,3%                                      |
| Spanyolország      | 14,6%                                   | 9,6%                                      |
| Franciaország      | 21,6%                                   | 15,7%                                     |
| Írország           | 4,2%                                    | 6,5%                                      |
| Olaszország        | 11,6%                                   | 11,5%                                     |
| Luxemburg          | 0,1%                                    | 0,3%                                      |
| Hollandia          | 3,1%                                    | 1,3%                                      |
| Ausztria           | 2,6%                                    | 8,7%                                      |
| Portugália         | 1,9%                                    | 3,6%                                      |
| Finnország         | 2,0%                                    | 6,2%                                      |
| Svédország         | 1,9%                                    | 3,1%                                      |
| Egyesült Királyság | 9,3%                                    | 2,8%                                      |
| Belgium            | 2,5%                                    | 0,5%                                      |

\* beleértve a vidékfejlesztési támogatásokat is  
 Forrás: Európai Bizottság

Ausztria, Írország, Portugália, Finnország és Svédország jól ki tudták használni a vidékfejlesztésben rejlő lehetőségeket, s a mezőgazdasági támogatásokból való részesedésüknél jóval nagyobb mértékben voltak hasznélvezői a vidékfejlesztési támogatásoknak. Ezek az országok tehát támogatnák a közvetlen kifizetések második pillérbe történő átcsoportosítását. Az e téren szerzett eddigi tapasztalataik miatt nem jelentene gondot a megnövelt vidékfejlesztési források felhasználása.

A moduláció a következő költségvetési ciklusban csak a régi tagállamokban érvényesül. Az új tagállamoknak csak 2013-tól kell ezt a szabályt alkalmazniuk. Az alábbi táblázat a moduláció becsült hatását mutatja be az előző költségvetési ciklusban.



### 6. táblázat: A moduláció hatása a régi tagállamokra

| (millió euró)      | A modulációra szánt összeg | Többlet vagy elvonás | Az országban maradó támogatás | A visszaosztás mértéke (%) |
|--------------------|----------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------------|
| Dánia              | 37,8                       | -7,6                 | 30,2                          | 80,0                       |
| Németország        | 211,1                      | -21,1                | 190,0                         | 90,0                       |
| Görögország        | 29,5                       | 21,6                 | 51,1                          | 173,4                      |
| Spanyolország      | 140,1                      | 47,9                 | 188,0                         | 134,2                      |
| Franciaország      | 325,0                      | -65,0                | 260,0                         | 80,0                       |
| Írország           | 40,4                       | -8,1                 | 32,2                          | 80,0                       |
| Olaszország        | 100,7                      | 19,0                 | 119,7                         | 118,9                      |
| Luxemburg          | 1,4                        | -0,3                 | 1,1                           | 80,0                       |
| Hollandia          | 29,2                       | -4,3                 | 24,9                          | 85,3                       |
| Ausztria           | 14,7                       | 22,4                 | 37,1                          | 252,6                      |
| Portugália         | 11,8                       | 32,5                 | 44,3                          | 374,7                      |
| Finnország         | 14,3                       | 3,2                  | 17,5                          | 122,1                      |
| Svédország         | 25,9                       | -3,5                 | 22,4                          | 86,5                       |
| Egyesült Királyság | 165,1                      | -33,0                | 132,1                         | 80,0                       |
| <b>EU-15</b>       | <b>1165,8</b>              | <b>0,0</b>           | <b>1165,8</b>                 | <b>-</b>                   |

Forrás: Európai Bizottság

A visszaosztás mértéke szerint Görögország, Spanyolország, Olaszország, Ausztria, Portugália és Finnország támogatja a modulációt, illetve hozzájárulna a közvetlen kifizetések moduláció útján történő további átcsoportosításához. Ugyanakkor Dánia, Franciaország, Írország, Luxemburg és az Egyesült Királyság legfeljebb a források országon belüli (közvetlen kifizetés helyett vidékfejlesztési támogatás) átcsoportosítását támogatná, mivel akkor a modulációból összegyűlt források egészét saját mezőgazdasága és vidéki térségei fejlesztésére fordíthatná.

A tagállamok álláspontja attól is függ, hogy liberális vagy konzervatívabb gazdaságpolitikát folytatnak-e? Hollandia és az Egyesült Királyság a liberálisabb megoldás híve. A liberális álláspont szerint le kellene építeni a közvetlen mezőgazdasági támogatásokat, és liberalizálni kellene az EU agrárkereskedelmét. A protekcionista, konzervatív politikát folytató országok (Belgium, Franciaország, Németország és Olaszország) szintén figyelembe veszik a WTO elvárásait, ám inkább a támogatások átcsoportosítását támogatják, mint azok teljes leépítését.

A régi tagállamok számukra kedvező csatlakozási feltételeket határoztak meg, mivel az új tagállamok csak egy átmeneti időszak után részesülhetnek a régi tagállamokhoz hasonló támogatásban. E késleltetésnek azonban csak akkor lenne haszna a régi tagállamok számára, ha a teljes támogatási összeg elérésének idejére csökkentik a közvetlen kifizetéseket. Az új tagállamok fejletlenebb, ám gazdaságilag nagyobb jelentőségű mezőgazdaságuk támogatásában érdekeltek. A közvetlen támogatások jelentős növekedést eredményeznének a gazdák jövedelmében. Ezért ők minél tovább fenn kívánják tartani a mezőgazdasági támogatásokat.

## 5 Kohéziós Politika

A 2007-2013 közötti pénzügyi perspektívában a kohéziós politika, a fenntartható növekedés fejezet részeként, fokozatosan a legnagyobb súlyú kötelezettségvállalási előirányzattá válik. Ez egyrészt az EU-szintű prioritások már említett változását tükrözi vissza, másrészt azt a körülményt, hogy az Unióhoz újonnan csatlakozó országok régiói – csekély számú kivételtől eltekintve – fejlettségi mutatószámaik alapján jelentősen elmaradnak az uniós átlagtól. Így a felzárkóztatásra szoruló térségek súlya mind szám-, mind népességarányosan megnő az Unión belül.

2004-es árakon összességében 307,6 milliárd euró került elkülönítésre a 2007-2013-as pénzügyi perspektívában kohéziós politikai célokból, ami az összes kötelezettségvállalási előirányzat 35,7 százaléka. Ezek a kiadások három jelentősebb célkitűzés mentén jelennek meg:

- A *konvergencia-célkitűzés* keretében rendelkezésre bocsátott források a legelmaradottabbnak számító EU-tagországok és régiók felzárkózásának gyorsítására szolgálnak. A 307,6 milliárd eurónyi kohéziós politikai előirányzat 81,7 százalékát, 251,3 milliárd eurót szán az EU az ilyen irányú felhasználásra.
- A *regionális versenyképesség és foglalkoztatás erősítése* célkitűzés voltaképpen a nevében tartalmazza rendeltetését. Jelentős eltérése az előbbi célkitűzéstől, hogy éppen azok a régiók, melyek a konvergencia-célkitűzés keretében jogosultak a strukturális alapokból (lásd lejjebb) való finanszírozásra, ezen a címen nem igényelhetnek EU-s pénzeket. Az Unió bármely egyéb régiója (még a legfejlettebbek is) azonban igen, vagyis ezen célkitűzés mögött egyfajta „kiválósági elv” sejlik fel. Ehhez a célhoz a teljes kohéziós politikai előirányzat 15,8 százalékát, 48,8 milliárd eurót rendeltek hozzá 2007 és 2013 között.
- A kohéziós előirányzat maradék közel 2,5 százaléka, nagyjából 7,5 milliárd eurónyi összeg az *Európai Területi Együttműködés* célkitűzés keretében lesz felosztva. Ez lényegében a határokon átnyúló, a transznacionális és az interregionális együttműködések, hálózatok és tapasztalatcserék megteremtésére és elmélyítésére szolgáló programok finanszírozására irányul.

### 5.1 A Kohéziós Politika változásai

A 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektívában (az Agenda 2000-ben) a felzárkóztatási (konvergencia) programokat a strukturális alapokból valamint a Kohéziós Alapból finanszírozták. A két alap együttesen az összes kötelezettségvállalási előirányzat mintegy 34 százalékát tette ki, csaknem 10 százalékponttal elmaradva az ebben az időszakban még elsőrendű fontossággal bíró agrártámogatási és vidékfejlesztési előirányzattól. A strukturális alapok a legelmaradottabb régiók, míg a Kohéziós Alap az EU-s átlagtól legalább 10%-kal elmaradó bruttó nemzeti jövedelmű (GNI) tagországok felzárkóztatását célzó programokhoz nyújtott forrásokat, s némi különbség a prioritások között is volt: előbbit inkább az alapvető infrastruktúrák létrehozására, a humán és adminisztratív kapacitások növelésére szánták, utóbbit pedig az alapvetően már túlmutató közlekedési hálózatok fejlesztésére, valamint a megújuló energiaforrások alkalmazási lehetőségeinek bővítésére. Ennek megfelelően a strukturális alapok volumene lényegesen nagyobb volt: a 2000-2006 időszakban az összes kötelezettségvállalási előirányzat 30,4 százaléka itt jelent meg, míg a Kohéziós Alapban csak 3,7 százaléka.

A strukturális politikák fő haszonélvező országai ebben az időszakban elsősorban Görögország, Írország, Portugália és Spanyolország voltak, míg speciális helyzetben volt az inkább regionális, semmint nemzetgazdasági szintű felzárkóztatási politikákban érdekelt Franciaország és Olaszország (előbbi a tengeren túli megyei és területei, utóbbi a dél-olasz régiók miatt). 2004-től emellett az újonnan csatlakozó

tagállamok is egyértelműen a kohéziós politika támogatóiként jelentek meg az EU-n belül, hiszen az Unió átlagtól való elmaradásuk – néhány régió kivételével – valamennyiüket jogosulttá tette a strukturális alapokból történő finanszírozás igénybevételére.

Az újonnan csatlakozott országok belépésével azonban egy új, bár előre felismert probléma körvonalazódott: minthogy a „tizek” átlagos gazdasági fejlettsége a korábbi tagországokénál jelentősen alacsonyabb volt, az új EU-25 átlagos gazdasági fejlettségét mérő, vásárlóerő-paritáson figyelembe vett GNI/fő mutató számottevően alacsonyabb lett, mint a korábbi EU-15 átlaga volt. Emiatt a korábbi tagországok bizonyos régióinak fejlettsége az alkalmazott mutató alapján az új uniós átlag fölé került, s így megszűntek (volna) jogosultnak lenni felzárkóztatási programjaik strukturális alapokból való finanszírozására<sup>29</sup>.

A kohéziós politika 2007-től kezdődő átalakítására tehát egyrészt a rendszer korábbi hasznélvezőinek megváltozott pozíciója miatt volt szükség. Másrészt az újonnan csatlakozott tagországok érdekei is változtatást követeltek. Minthogy ezekkel az újonnan csatlakozó tagállamokkal azon régiók népessége, melyekben az egy főre jutó GNI (vásárlóerő-paritáson) a teljes EU átlagának legfeljebb 75 százalékát érte el, 68 milliárdról 115 milliárdra duzzadt, a Bizottság a strukturális politikákat felváltó új kötelezettségvállalási előirányzat egy jelentősebb emelésére tett javaslatot. Az eredetileg az összes előirányzat 38,9 százalékára (336,1 milliárd euróra) tervezett tételt végül a 2005. év végi egyeztetések folyamán az ellenérdekelt EU-tagországok végül a már említett 307,6 milliárd euróra nyomták le. Igaz viszont, hogy belső szerkezete az újonnan csatlakozott országok számára kedvező irányba változott, amennyiben a Bizottság által felvázolt javaslathoz képest megnőtt a konvergencia-célkitűzés keretében rendelkezésre bocsátható (tehát a csak a legelmaradottabb régiók illetve országok által igényelhető) források aránya a többihez képest. Az alkuk végeredményeként tehát a 2007-2013 időszakra vonatkozó pénzügyi perspektívában a kohéziós politika főbb elemei az alábbiak szerint kerültek rögzítésre.

A kohéziós politika a fentebb már említett hármas célkitűzést (konvergencia, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, területi együttműködés) követi. Az egyes célkitűzésekhez rögzítették a keretükben felhasználható források összegét, és ugyancsak előírták a jogosultsági és allokációs szabályokat.

A *konvergencia-célkitűzés* keretében az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERDF) és az Európai Szociális Alapból (ESF)<sup>30</sup> történő programfinanszírozásra jogosultak egyrészt az EU-25 átlagos GNI/fő mutatójának legfeljebb 75 százalékát elérő GNI/fő mutatójú régiók. Ezek részesedése ezen a csatornán a teljes kohéziós politikai kötelezettségvállalási előirányzathoz (a már említett 307,6 milliárd euróból) 57,6 százalékot tesz ki. Azok a régiók, melyek a statisztikai hatás következtében az EU-25 átlagos GNI/fő mutatójának 75 százaléka fölé kerültek, de nem haladják meg a korábbi 15 tagországra számolt átlag 75 százalékát (ún. phasing-out régiók), továbbra is jogosultak a konvergencia-célkitűzés keretében a strukturális alapokból finanszírozni egyes programjaikat; erre a teljes kohéziós előirányzat 4,1 százaléka fordítható. Végül a Kohéziós Alapból<sup>31</sup>, melyből csak a konvergencia-célkitűzés keretében biztosíthatók források, az EU-25 átlagos GNI/fő mutatójának legfeljebb 90 százalékát elérő tagországok részesedhetnek, a teljes kohéziós előirányzat 20 százalékának erejéig. Így összességében a konvergencia-célkitűzés keretében a teljes kohéziós előirányzat 81,7 százaléka áll rendelkezésre, mégpedig az EU-25-ön belül<sup>32</sup> 70

<sup>29</sup> A strukturális alapokból ugyanis csak a teljes EU átlagos gazdasági fejlettségének (amit a vásárlóerő-paritáson mért GNI/fő mutató hivatott kifejezni) legfeljebb 75 százalékát elérő régiók programjai finanszírozhatók.

<sup>30</sup> A két strukturális alap közül az ERDF elsősorban infrastrukturális fejlesztésekre, kutatásra és innovatív tevékenységekre, környezetvédelmi, kockázat-megelőzési és más konkrét befektetésekre áll rendelkezésre, az ESF pedig főleg a foglalkoztatással (új munkahelyek teremtése, a munkaerő minőségének és termelékenységének javítása) és a társadalmi kohézióval kapcsolatos programokra.

<sup>31</sup> Ebből az Alapból főleg transz-európai (közlekedési) hálózatok kialakítása és fejlesztése, valamint környezetfejlesztési programok finanszírozhatók.

<sup>32</sup> Bulgária és Románia csatlakozásával az EU-27-en belül már 84 olyan régió lesz, amelynek GNI/fő mutatója alatta marad az uniós átlag 75 százalékának.

olyan régió számára, amelynek GNI/fő mutatója az EU-25 átlagának 75 százaléka alatt marad, és 16 olyan régió számára, amely a statisztikai hatás miatt 75 százalék fölé került, de csak a korábbi 15 tagországot figyelembe véve, azok átlagának 75 százaléka alatt maradt volna.

A *regionális versenyképesség és foglalkoztatás* célkitűzés keretében a strukturális alapokból egyrészt a tagországok (bármely tagország) által kijelölt, valamilyen strukturális probléma miatt fejlesztésre érdemes régiók részesülhetnek, de csak olyan régiók jelölhetők ki, melyek a konvergencia-célkitűzés keretében nem jogosultak a strukturális alapokból való programfinanszírozásra (vagyis a legfejletlenebb régiók nincsenek érintve). Ennek mértéke a teljes kohéziós előirányzat 12,4 százaléka. Másrészt azon (ún. phasing-in) régiók programjai finanszírozhatók (a teljes előirányzat 3,4 százalékáig), melyek 2000-2006 között még jogosultak voltak a strukturális alapokból azon az alapon forráshoz jutni, hogy GNI/fő mutatójuk nem érte el a 15 tagú Unió átlagának 75 százalékát, a 2007-2013 időszakban azonban gazdasági fejlődésük (vagyis nem statisztikai hatás!) révén már meghaladták ezt. Összességében ezen célkitűzés keretében a teljes kohéziós előirányzat 15,8 százaléka érhető el, az EU-25-ön belül 13 „phasing-in” régió és további 155 régió számára.

Végül az *Európai Területi Együttműködés* célkitűzés keretében az ERDF terhére azok a régiók juthatnak finanszírozási forrásokhoz, amelyek vagy határmentiek, vagy olyan nagyobb gazdasági súlyú területek, melyek fel tudnak mutatni már létező transznacionális illetve interregionális jellegű együttműködéseket. A teljes kohéziós előirányzat maradéka, mintegy 2,5 százaléka kerülhet allokálásra ezen az ágon.

## 5.2 Országcsoportok érdekei a Kohéziós Politikát illetően

A kohéziós politikák keretében az EU-költségvetés legnagyobb nettó haszonélvezői a bővítést megelőzően Írország, Görögország, Portugália és Spanyolország voltak. Írországot, impresszív gazdasági fejlődése mostanra már kiemelte a többi ország közül, amennyiben immár egyetlen régiója sem lesz jogosult a kohéziós politikai kötelezettségvállalási előirányzat legnagyobb részét kitevő konvergencia-célkitűzés keretében forrásokhoz jutni a strukturális alapokból. Görögországnak ezzel szemben egy kivételével valamennyi régiója vagy ilyen „konvergencia-régió”, vagy a statisztikai hatás következtében ún. „phasing-out” régió, s hasonló Portugália esete is. Spanyolország pedig három konvergencia-régiója és két phasing-out régiója révén érdekelt a kohéziós politika keretében felhasználható források méretének minél magasabb szinten tartását/növelését illetően.

Ezen országok álláspontja a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva kohéziós előirányzatával kapcsolatosan a „közös múlt” ellenére nem egységes. Írország, bár bőségesen részesült korábban a strukturális alapokból, a KAP révén legalább ekkora EU-s összegekhez jutott, így nem érdekelt abban, hogy a kohéziós előirányzatot a KAP rovására növeljék, főként, mivel régiói már kinőttek a konvergencia-célkitűzés keretében a strukturális alapokból támogatható régiók közül. Ennek ellenére az írek továbbra is aktívak a kohéziós politika formálásában; törekvéseik főleg arra irányulnak, hogy a „nem konvergencia-régiók” számára minél nagyobb hányadot lehessen biztosítani a teljes kohéziós előirányzaton belül, vagyis az inkább a kiválósági elvet tükröző regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés keretében rendelkezésre álló összegek növelésében érdekeltek. Görögország a KAP tekintetében Írországhoz hasonló cipőben jár, azaz a KAP rovására nem szívesen növelné a kohéziós előirányzat méretét. Ugyanakkor csaknem minden régiója konvergencia- (vagy phasing-out) régió, így hivatalos nyilatkozataiban Görögország továbbra is igényli a kohéziós politika erősítését, azon belül azonban az írekkel szemben főként a konvergencia-célkitűzés keretében rendelkezésre álló források növelésében érdekelt.

Ebben csatlakozik hozzá Spanyolország és Portugália is. Előbbi az abszolút összegeket tekintve a regionális (kohéziós) politikák legnagyobb haszonélvezője az EU-n belül, utóbbi (a KAP-ban jóval kisebb érdekeltisége lévén) szintén a kohéziós előirányzat növelésének a támogatója. Görögországgal együtt közösek a félelmeik azt illetően, hogy az újonnan csatlakozott országok, melyek szintén a kohéziós előirányzat keretében

számíthatnak a legtöbb uniós forrásra, csökkentik a számukra eddig rendelkezésre álló összegeket. Ezért mindhárom ország erősen lobbizott az EU-költségvetés főösszegének megnagyobbítása mellett.

Ez azonban nyilvánvalóan ellentétes a nagy nettó befizetők (Ausztria, Hollandia, Németország és Svédország) érdekeivel, akik a közös költségvetésben szereplő kötelezettségvállalások felső határát, amint arra korábban kitértünk, az uniós GNI legfeljebb 1 százalékában szerették volna meghúzni. Nagyjából adott KAP előirányzat mellett ez azt jelenti, hogy a kohéziós politikára szánt összegek sem növekedhetnek jelentősen, így ennek korábbi haszonélvezői kénytelenek lesznek veszteségeket elszenvedni a bővítés miatt. Ráadásul a négy nettó befizető ország közül három (Hollandia, Németország és Svédország) egyértelműen amellet foglalt állást, hogy a strukturális és kohéziós támogatásokat fokozott mértékben az új tagállamok felzárkóztatására kell fordítani. Ezen a téren tehát az új tagállamok egyrészt a kohéziós politika korábbi haszonélvezőivel állnának egy platformon, mivel a kohéziós előirányzatok (és áttételesen a költségvetés méretének) növelésében érdekeltek, ugyanakkor amennyiben a nagy nettó befizetők nyomására lemondanak a költségvetés méretének növeléséről, akkor bírhatják támogatásukat abban, hogy a nagyjából adott méretű kohéziós előirányzatból a korábbi haszonélvező országok kárára nagyobb mértékben részesüljenek.

A speciális érdekű tagországok (Egyesült Királyság, Franciaország és Olaszország) kohéziós politikával kapcsolatos álláspontja látszólag más szempontoknak van alárendelve. Franciaország, bár tengerentúli területei és megyéi révén közvetlenül is érdekelt a strukturális alapokból lehívható források megszerzésében, valójában sokkal inkább arra van tekintettel, hogy ha már a KAP-ot érintő változások miatt korábbi nettó haszonélvezői pozícióját nem tudja visszaszerezni, akkor legalább a közös költségvetéshez való hozzájárulását tudja minimalizálni. Emiatt a kohéziós előirányzat méretének növelésében semmiképpen sem érdekelt, sőt, a felzárkóztatási politikák nemzeti hatáskörbe való visszautalását (renacionalizálását) is előszeretettel tűzi zászlajára. Néhány déli régiója valamint Szicília révén Olaszország ugyancsak érintett a konvergencia-célkitűzés keretében lehívható forrásokban. Mivel az olaszok – szemben a franciákkal – jelentős agrárnépességük ellenére a KAP keretében soha nem volt képesek annak megfelelő támogatásokhoz jutni a közös költségvetésből, inkább a felzárkóztatási programokban küzdöttek ki maguknak kedvező pozíciót, s az ezek kialakításában való részvételre mindig is nagyobb gondot fordítottak. A 2007-2013-as pénzügyi perspektívában végül lefektetett kohéziós politikai keretek egy része jól tükrözi Olaszország álláspontjának sarkalatos elemeit, miszerint a felzárkóztatási forrásoknak nem a tagállamokat, hanem a régiókat kell elsősorban megcélozniuk, azon belül pedig nagyobb súlyt kell rendelni a legelmaradottabb, az ún. konvergencia-régiókhoz.

Az Egyesült Királyság közösségi kohéziós politikához való hozzáállását mindenekelőtt az határozza meg, hogy a britek még a nagy nettó befizetőknél is eltökéltebbnek mutatkoznak az EU-költségvetés méretének minimalizálásában, vagyis a kohéziós előirányzat növelését nem támogatják. Sőt, a franciák mellett a britek is hajlanak a regionális politika renacionalizálására. Mivel az EU korábbi bővítései során a britek már kerültek olyan helyzetbe, hogy az új tagok javára megvonták tőlük a strukturális alapokból számukra addig lehívható támogatásokat, most egyértelműen annak a hívei, hogy a tíz újonnan csatlakozott ország felzárkóztatási programjainak terhére a kohéziós politika eddig kedvezményezettjei (Görögország, Portugália, Spanyolország) viseljék.

A korábbi EU-15 még nem említett tagjai (Belgium, Dánia, Finnország és Luxemburg) az EU-költségvetés nettó befizetői, emiatt a költségvetés méretét illetően az alacsonyabb értékek pártján állnak. Többnyire azonban nem vitatják a közös célokat, s a kohéziós politika vonatkozásában sem jelentkeztek markáns, egyedi érdekekkel.

Az újonnan csatlakozott tíz tagállam közül fejlettségi szintjét tekintve Ciprus, Málta és Szlovénia kiemelkedik. Ez a három tagállam a kohéziós politikával kapcsolatos kérdésekben szigorú álláspontot képvisel, ugyanis

éppen előrehaladott fejlettségük miatt a 2007-től érvényesülő elvek alapján nem lennének jogosultak forrásokhoz jutni a strukturális alapokból a konvergencia-célkitűzés keretében. Így viszont, hangoztatják ezek az országok, lényegében hátrányos megkülönböztetésben részesülnének azon, korábban is EU-tag, országok régióival szemben, amelyek mostanra már ugyancsak meghaladták a konvergencia-régió számszaki kritériumát, előzőleg azonban évekig bőségesen részesültek a strukturális alapokból. Ez a három ország tehát egyedi elbánás kiharcolásában érdekelt régiói számára.

A további hét csatlakozó ország (a visegrádi négyek és a balti hármak) alapvetően elégedettek a kohéziós politika súlyával a teljes kötelezettségvállalási előirányzaton belül, hiszen egy-két kivételtől eltekintve minden régiójuk konvergencia-régió. Azon régiókra, amelyek vásárlóerő-paritáson számolt GNI/fő mutatója mégis meghaladja az EU-átlag 75 százalékát (Magyarország esetében Közép-Magyarország, Csehország esetében Prága, Szlovákia esetében Pozsony), szlovén mintára egyedi elbánást igényelnek.

Az említett ország-csoportok érdekei a kohéziós politikát illetően alapjában ugyan eltérőek, de vannak olyan dimenziók, amelyek mentén a közös fellépés elképzelhető. Legnyilvánvalóbbnak a kohéziós politika eddigi nettó haszonélvezői és az újonnan csatlakozott tagállamok közötti együttműködés tűnhet. Ennek azonban csak addig van értelme, amíg fennáll a lehetőség, hogy vagy a költségvetés méretének növelésével, vagy ugyan annak változatlan mérete mellett, de azon belül a kohéziós előirányzat súlyának növelésével ténylegesen sikerül több forrást allokálni a regionális fejlesztési célokhoz. A KAP 2013-ig még biztosan bebetonozott rendszere, és a nagyobb nettó befizető államok (amelyek méretüknél fogva a költségvetés kialakításában is nagyobb súllyal tudják érvényre juttatni érdekeiket) vonakodása a költségvetés méretének növelésével szemben azonban annak a lehetőségét is felveti, hogy a régi és az új haszonélvezők nem egymás szövetségesei, hanem riválisai a fejlesztési forrásokért vívott küzdelemben.

Bár a kohéziós előirányzatra rendelkezésre álló források nagyságát nem befolyásolta, de mégis a kohéziós politika korábbi és új haszonélvező országainak sikeres együttműködését/lobbizását jelezte, hogy a pénzfelhasználás szabályai enyhültek, rugalmasabbá váltak. Ez konkrétan az uniós társfinanszírozás magasabb hányadát (az új csatlakozó országok, valamint Görögország és Portugália esetében 85%-os EU-s finanszírozást jelent), magasabb előfinanszírozási arányokat/előleget, a vissza nem igényelhető általános forgalmi adó támogatható költségként való elszámolását, a támogatások felhasználására adott határidő kettőről három évre történő meghosszabbítását, valamint az újonnan csatlakozott tagállamokban a nemcsak szociális jellegű lakás-felújítási és építési beruházások finanszírozásának lehetőségét jelenti. Ezen terület mellett sikeres volt a „rég” és az „új” kohéziós országok együttműködése a phasing in régiók számára történő egyedi elbánás kiharcolásának tekintetében is.

Bár ebben a tanulmányban ennek vizsgálatára nincs mód, meg kell említeni, hogy bármiféle érdekérvényesítési törekvés a kohéziós politikák alakulását illetően csak akkor lehet eredményes, ha az eddig rendelkezésre bocsátott források minél nagyobb hányadát a jogosult ország és/vagy régió ténylegesen le tudta hívni. Amennyiben akár intézményi elégtelenségek, akár ambíciózus programok hiánya miatt a forrásokat csak csekély mértékben sikerül felhasználni, vagy azok felhasználása nem bizonyul hatékonynak, az várható, hogy az EU-költségvetés következő felülvizsgálatánál a nettó befizetők megpróbálják majd a regionális fejlesztési forrásokat a konvergencia-célkitűzéstől a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés irányába átcsoportosítani. Ez lényegesen rontaná az EU-hoz újonnan csatlakozott országok (így Magyarország) kilátásait a „rég” tagállamok fejlettségi szintjéhez történő gyors felzárkózás tekintetében.

## 6 Versenyképesség, Lisszabon

Az EU állam- és kormányfőinek 2000. márciusi, lisszaboni csúcstalálkozóján került meghatározásra az a célrendszer, mely elsődlegesen azt irányozta, hogy az EU 2010-re a világgazdaság legversenyképesebb gazdasági egységévé váljon. Ennek legfontosabb elemei a kutatási-fejlesztési tevékenységekre fordított összegek 3 százalékra emelése a GDP arányában, a foglalkoztatás 70 százalékra bővítése, továbbá a vállalkozások (főként a kis- és középvállalkozások) üzleti környezetének javítása további dereguláció és a fejlett technikákhoz valamint könnyebb finanszírozáshoz való hozzáférés javítása útján.

Ezeket a célokat azonban olyan helyzetben fogalmazták meg, amikor a '90-es évek közepén kezdődött világgazdasági konjunktúra a csúcspontjára ért: a hagyományos gazdasági ágak mellett különösen a legújabb technológiákat alkalmazó ágazatok mutattak történelmi visszatekintésben is kiemelkedő bővülést. A 2000. év végén, 2001 elején kibontakozó recesszió aztán rávilágított arra, hogy a kiemelkedően jó eredmények leginkább a világgazdaságban végbemenő gyors integrációt tükrözték vissza, elfedve az európai gazdaságok továbbra is megoldatlan strukturális gondjainak egy részét. A recesszió ezeket a problémákat gyorsan felszínre hozta, s hamarosan nyilvánvaló lett, hogy a lisszaboni célok nem alapultak kellő helyzetelemzésen, így azok elérése 2010-re illuzórikussá vált.

A lisszaboni célok jövőjével kapcsolatos vitákat követően végül 2005-ben arról született döntés, hogy módosításokkal ugyan, de új életet lehelnek a programba. Tulajdonképpen ennek folyamányaként került be az EU 2007-2013-as pénzügyi perspektívájába a korábbi Agenda 2000-hez képest új előirányzatnak számító versenyképességi tétel. Az erre szánt források az időszak folyamán fokozatosan emelkednek majd a 2007. évi közel 8 milliárd euróról a 2013. évre tervezett több mint 12 milliárd euróra. A teljes hétéves időszak folyamán ez az előirányzat az összes előirányzat 8,5 százalékát teszi majd ki (2004-es árakon mintegy 74,1 milliárd eurót).

A lisszaboni célokhoz igazodva az előirányzat legnagyobb hányadát (csaknem kétharmadát) a kutatási tevékenységek finanszírozásához lehet igénybe venni. Ezen belül főként az információ- és kommunikációtechnológiai fejlesztésekre irányuló kutatások részesülnek kitüntetett figyelemben, amelyek aránya az összes kutatáson belül eddig jóval alacsonyabb volt az EU esetében, mint az Egyesült Állomokban vagy Japánban. A második legjelentősebb tétel a transz-európai közlekedési- és energiahálózatok (TEN) fejlesztése (30 kiemelt projekt keretében), melyre az előirányzat közel tíz százaléka jut. Jelentősebb források vehetők igénybe továbbá a minőségi oktatás fejlesztésére valamint a kis- és középvállalkozások üzleti környezetének javítására. Méretében kevésbé, összeurópai jellegét tekintve azonban jelentős tétel a legkorszerűtlenebb atomenergiái létesítmények „leszereléséhez” való hozzájárulás is.

Tekintve, hogy a versenyképességi előirányzatnak az EU korábbi pénzügyi terveiben és költségvetéseiben nincsen konkrétan meghatározható előzménye, a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva összeállításakor a tagországok között ezt a tételt illetően nem alakultak ki markáns ellentétek. eltérő érdekek felbukkanása így inkább a perspektíva első (2008-2009-ben esedékes) felülvizsgálatakor várható, mert vannak arra utaló jelek, hogy különösen az újonnan csatlakozott tíz ország még nem tud olyan ambiciózus programtervezeteket felmutatni, vagy intézményi elmaradottságai nem teszik lehetővé számukra, hogy a versenyképességi előirányzat keretében rendelkezésre álló forrásokból legalább népeségarányosan részesedjenek. Ezért középtávon ellentétbe kerülhetnek különösen azokkal a régi tagországokkal, akik a kohéziós politikai előirányzat keretében elérhető forrásokból (lévén fejlettségük miatt azok nagy részére nem jogosultak) inkább ebbe a tételbe csoportosítanának át forrásokat.

## 7 Következtetések

A 2005. év végén és a 2006. év elején kiizzadt, immár 27 tagországot érintő, 2007-2013-as költségvetési perspektíva sikernek értékelhető, ha figyelembe vesszük, hogy milyen körülmények nehezítették annak megszületését, milyen gazdasági, strukturális és politikai válságjelenségek előzték meg és kísérték végig a kialakítási folyamatot. Az új pénzügyi keret szerkezetileg és összegét tekintve is jelentős változásokon esett át, hiszen figyelembe kellett vennie számos megkerülhetetlen szempontot és körülményt.

Az eredmény egy olyan megoldás lett, amely csökkentette az Uniós költségvetés újraelosztási szerepét, a költségvetés kiadási szerkezetét a fenntartható gazdasági növekedésre és a versenyképességre fordított források növelése irányába mozdította el, biztosította a nettó finanszírozók kisebb teherviselését, miközben fenntartotta a régi kohéziós tagállamok kedvező pozícióit, valamint összegét tekintve csökkentette az újonnan csatlakozott államok lehívható forrásainak keretét.

A költségvetés vitájának epicentrumát azok a kérdések adták, amelyek az egyes országok nettó pozícióinak változtatására irányultak: a költségvetés mérete és forrásai. A minél kedvezőbb nettó pozíció elérése kétfajta érdekcsoportot definiál: (i) a nettó finanszírozókat, akik minél kisebb pozíciós deficit és (ii) a nettó haszonélvezőket, akik minél nagyobb többlet elérésére törekedtek. Ezen utóbbi csoporton belül választóvonal húzható az újonnan csatlakozott és a régi haszonélvezők között. A költségvetési vitára a nettó pozíció szemlélet nyomta rá bélyegét, amely így a nettó finanszírozók részéről a minél egyenlőbb és minden tagország számára elérhető forráselosztás, míg a nettó haszonélvezők részéről a kohéziós, felzárkóztatási és mezőgazdasági támogatások növelése, szinten tartása megvalósítására irányult. Az egyes tagországi érdekek és tárgyalási pozíciók azonban ennél árnyaltabb képet mutatnak. Így például a franciák KAP-csökönnyössége összefonódott a nettó finanszírozói érdekek képviselésével.

Ha az elfogadott költségvetés számaiból szeretnénk a következtetést levonni, azt mondhatjuk, hogy az egyes tagállami érdekek jelentősége megnőtt és a közösségi politikák érvényesítése csak közvetetten jelentkezik, mint függő változója a költségvetésnek. Ez egyértelmű következménye az integráció motorjának számító nagy nettó finanszírozó országok hozzáállásának és a korábban az integráció motorjának számító körülmények és feltételek radikális megváltozásának.

Az EU-költségvetés fő célját tekintve a protekcionista versenykorlátozó szemlélet rovására elmozdult a versenyképességet növelő filozófia irányába a „nagy a hajó, lassan fordul” elv mentén. A lassúbb EU-növekedés és gyorsabb konvergencia filozófiája pedig meggyengült és a kétsebességes Európa megközelítés erősödött meg. Ez jelenleg elsősorban a költségvetés szerkezetében és nem annak összegét tekintve jelenik meg, jelezve a lisszaboni célok erőteljesebb verbális és nem tényleges befolyását.

A költségvetés méretbeli, kiadás oldali is forrásoldali változásait összefoglalva az alábbi következtetések fogalmazhatóak meg:

- Ami a költségvetés méretét illeti, első ízben fordult elő, hogy az új megállapodásban a költségvetés relatív mérete csökkent, megtörve az integráció eddig története során megfigyelhető növekvő trendet. (Nominális értelemben a kiadási főösszeg nőtt.) Ebből a szempontból a nettó befizető országok érdeke és akarata érvényesült, hiszen mind a régi kohéziós országok, mind az új tagállamok inkább a bizottsági javaslat megvalósulása, vagy legalábbis a korábbi újraelosztási szint megtartása mellett tették le voksukat.
- A költségvetési forrásoknál továbbra is a GNI-komponens a meghatározó és egy új közösségi adó bevezetéséről – amelyről több elképzelés is napvilágot látott már - megoszlik a tagországok véleménye, a nettó finanszírozók többsége szükségtelennek, vagy korainak tartja annak



bevezetését, szemben a régi kohéziós országok nyitott álláspontjával. Az egyes – új adóra vonatkozó – javaslatok eltérő módon érinthetik az egyes adottságokban, fejlettségi szintben különböző országokat. Sikerült azonban hozzájárulni a brit költségvetési visszatérítéshez. Néhány nettó befizető ország áfa-alapú hozzájárulását is csökkentették, tovább növelve ezzel a GNI alapú források szerepét.

- A költségvetés kiadásait tekintve a legjelentősebb változást már 2002-ben sikerült rögzíteni a KAP (Közös Agrárpolitika) átalakításával. Az új periódusban a KAP-kiadásoknak szinten kell maradniuk. A mezőgazdaság megszűnt önálló fejezetként szerepelni és retorikailag előtérbe kerültek a fenntartható fejlődés prioritásai. Arányában a nem agrárjellegű kiadások szerepe csökkent, ha a teljes két egymást követő hétéves periódust tekintjük. Azonban a fenntartható fejlődésre fordított kiadások az új periódusban, az egyes években nőni fognak, míg az agrártámogatások lassú mértékben, de csökkenni, a regionális politikai kiadások stabil szintje mellett.

Ha mindezen kérdések vizsgálatából kísérletet tennénk Magyarország besorolására, *Magyarország* érdeke a költségvetés méretét tekintve egyértelműen szemben áll a nettó befizető államok érdekével és e kérdésben kifejtett tárgyalási pozíciójával. Ezen érdek összekapcsolja Magyarországot a többi újonnan csatlakozott állammal és (amennyiben a korábbi nettó haszonélvezők részesedése nem csökken radikálisan az EU költségvetéséből) a régi nettó haszonélvezőkével. Ugyanakkor pusztán egy Magyarország számára kedvező költségvetési szerkezet jelentős előnyök elérésére ad lehetőséget, ami felülírhatja a költségvetés forrásait és méretét érintő kérdéseket. Hasonló jelentőséggel bírnak a meghatározott lehívható források egyéb felhasználási kritériumait érintő kérdések, mint például az kofinanszírozási nemzeti hozzájárulás nagysága.

A költségvetési jövőbeli sorsát azonban annak méretén, szerkezetén és a bevonható forrásokon túl leginkább azok a költségvetési kiadási tételek és az azok mentén formálódó viták, illetve az azt generáló ország-csoportok határozzák meg: KAP és vidékfejlesztés, kohézió és versenyképesség.

A KAP nem befolyásolta a 2007-2013-as időszakra vonatkozó költségvetésről folytatott vita kimenetelét, mivel a mezőgazdasági politikáról 2002-ben döntés született, melyben 2013-ig meghatározták a tagállamok a kifizetések mértékét és összetételét. Így a brit visszatérítés és a nettó befizetői pozíciók kapcsán folytatott viták nem zárulhattak le, hiszen ezek legfőbb oka, vagy megoldásuk kulcsa a közös agrárpolitika reformja.

Már a felidős felülvizsgálatkor el kell kezdeni a tárgyalásokat a közös agrárpolitika jövőjéről. Jelen helyzetben a status quo fenntartása nehezen elképzelhető scenárió, ugyanúgy, mint a politika nemzeti hatáskörbe utalása, vagy a közvetlen kifizetések teljes, fokozatos leépítése. A legvalószínűbb forgatókönyv a támogatások átcsoportosítása, a vidékfejlesztési pillér megerősítése. Ugyanakkor a másik három forgatókönyv nem zárható ki teljesen, hiszen a brit visszatérítés megszüntetése, illetve a nettó befizetők pozíciója jelentős javulásának feltétele a közös agrárpolitika radikálisabb reformja lenne.

A korábbi strukturális politikák előirányzatot felváltó fenntartható növekedési politikák előirányzat az új pénzügyi perspektívában nagyobb jelentőségre tett szert, ami a nagy nettó befizető országoknak a közös költségvetés további növelésétől való vonakodását tekintve mindenképp sikeresnek értékelhető az újonnan csatlakozott tagországok, így Magyarország szemszögéből is. Ugyanakkor azonban az Unió legelmaradottabbnak számító térségeinek felzárkóztatására irányuló szempont mellett mind erőteljesebben jelentkezik a már fejlett régiók további megerősítésének elve, összhangban a lisszaboni fejlesztési elképzelésekkel. Ez utóbbi folyamat egyelőre nem kedvez az újonnan csatlakozott országoknak, hiszen régiók fejletlensége révén kevés olyan programjuk van, ami ezen „kiválósági elv” mentén finanszírozható volna. Ugyanakkor hol a kohéziós politikák korábbi haszonélvezőivel összefogva, hol a kohéziós előirányzat méretében kevésbé érdekelt országok jóindulatú támogatását megszerezve az újonnan csatlakozott országok, így Magyarország is, alapvetően jelentős sikereket ért el a 2007-2013-as pénzügyi perspektíva

végző szerkezetének formálásában, továbbá a lehetséges forrásokhoz való hozzájárás szabályainak enyhítésében.

A jövőt tekintve érdekes fejleményeket tartogat az, hogy az új perspektíváról hozott döntés sarkalatos eleme a 2009-es félidei felülvizsgálati záradék, amely lehetőséget biztosít a tagállamok számára az új költségvetési szerkezet tapasztalatainak értékelésére, a továbbra sem kezelt költségvetési- és ebből fakadó érdekes feszültségek (brit rebate, KAP, regionális politika) átgondolását, új csoportérdekek felmerülését, a vita kiújulását.

## 8 Felhasznált irodalom

- 1) Arestis, Philip – McCauley, Kevin – Sawyer, Malcolm [1999]: An Alternative Stability Pact for the European Union, Cambridge Journal of Economics, 2001
- 2) Begg, Iain – Heinemann, Friedrich [2006]: New Budget, Old Dilemmas, Center for European Reform Briefing Note, London
- 3) Council of the European Union [2005]: Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 268, 19 December 2005.
- 4) Európai Közösségek Bizottsága [2006]: Európai Parlament, Tanács, Bizottság Intézményközi megállapodás - Az Európai Parlament, a Tanács és az Bizottság Között a költségvetési fegyvelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. A Bizottság Szolgálatának kísérő dokumentuma, Tervezet.  
[http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual\\_framework/2007\\_2013/draft\\_iaa\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/documents/multiannual_framework/2007_2013/draft_iaa_hu.pdf)
- 5) European Commission [1998]: The Financing of the European Union, Brussels, October 1998
- 6) European Commission [2000]: The budget of the European Union: how is your money spent?, Directorate General for Education and Culture
- 7) European Commission [2004a]: Building our Common Future. Policy Challenges and Budgetary Means of the Enlarged Union 2007-2013, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Commission of the European Communities, COM (2004) 101, Brussels, February 2004
- 8) Iván Gábor [2006]: Az Európai Unió pénzügyi keretterve 2007-2013-ra – az infúzió bekötve, Közgazdasági Szemle, LIII évf., 2006. május (428-451. o.)
- 9) Leguen de Lacroix, E. (ed.) [2001]: EU agriculture and the WTO. EC Directorate-General for Agriculture, Bruxelles
- 10) Richter, Sándor [2005]: Scenarios for the Financial Redistribution across Member States in the European Union in 2007-2013, wiiw Research Reports 317., April 2005
- 11) Szemlér Tamás (szerk.) [2004]: EU-költségvetés 2007-2013: érdekek és álláspontok. MTA Világgazdasági Kutatóintézet
- 12) House of Commons [2004]: The EU's Financial Perspective for 2007-13 and reform of Structural and Cohesion Funds, , London, The Stationery Office Limited, March 2004
- 13) Mayhew, Alen [2004]: The Financial Framework of the European Union, 2007-2013. New Policies? New Money?; Working Paper No. 78. Sussex European Institute, Brighton, October 2004.