

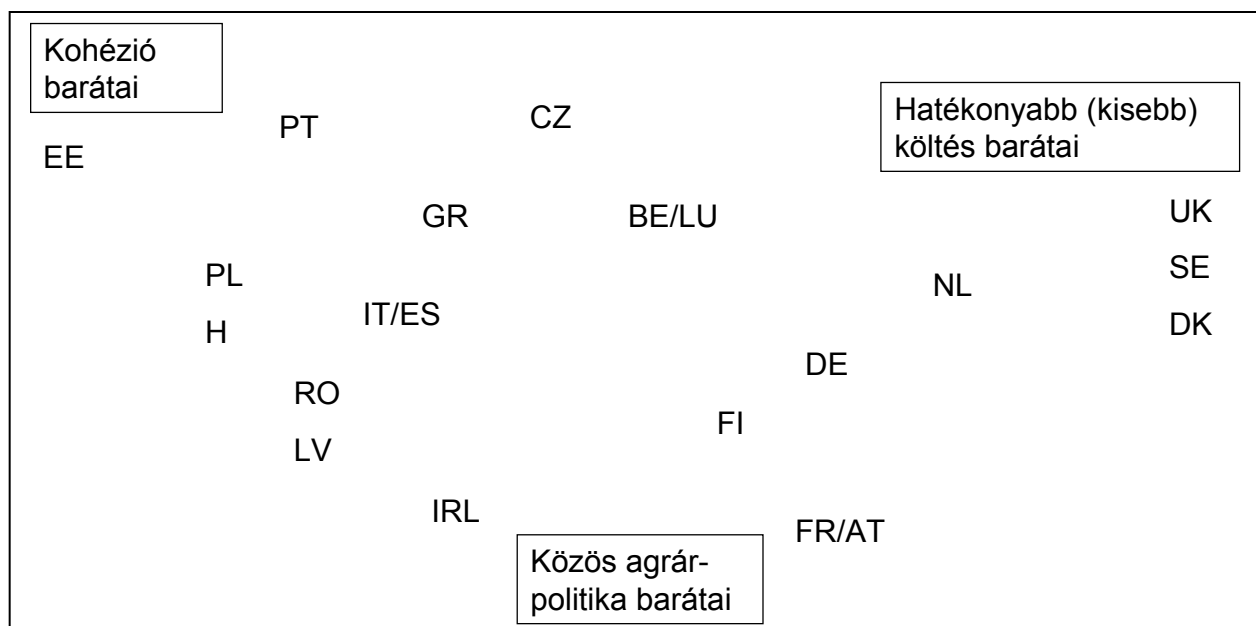
MFF 2014-2020: kevesebb pénz, kevesebb Európa? Kilátások, érdekek, magyarázatok

2013. november 25-én az MTA KRTK Világgazdasági Intézet nemzetközi tanácskozást szervezett az Európai Unió soron következő ún. többéves pénzügyi keretéről (angol rövidítéssel MFF-ről). A szakmai vitára hat nappal azután került sor, hogy az Európai Parlament megszavazta az EU 2014-2020 közötti időszakra szóló költségvetését. Ezután a Tanácsban még formálisan is meg kellett erősíteni az egyezséget (ez december 2-án megtörtént), és indulhat a közel ezermilliárd euróról szóló program.

A szakmai műhely első előadója a rendezvényt szervező **Somai Miklós** (MTA KRTK VGI tudományos főmunkatársa) volt, aki bevezetőjében röviden ismertette a többéves költségvetés (a továbbiakban MFF) tárgyalási menetét, valamint összevetette a kifutó 2007-2013-as és az új 2014-2020-as keret fő számait. Kiemelte, hogy reálértékben abban a költségvetési fejezetben (versenyképesség), és azon belüli alfejezetben (kutatás) nőnek a leginkább a források, ahol az új tagországok viszonylag a legkevésbé rúgnak labdába (legalábbis a 2007-2011-es időszak adatai alapján), és ott csökkennek (agrár- és kohéziós politika), ahol a tapasztalatok szerint nagyobb arányban tudják lehívni az uniós pénzeket. Ezek alapján úgy tűnik, az MFF változásai nem kedveznek az EU-hoz az elmúlt tíz évben csatlakozott, kevésbé fejlett tagországoknak.

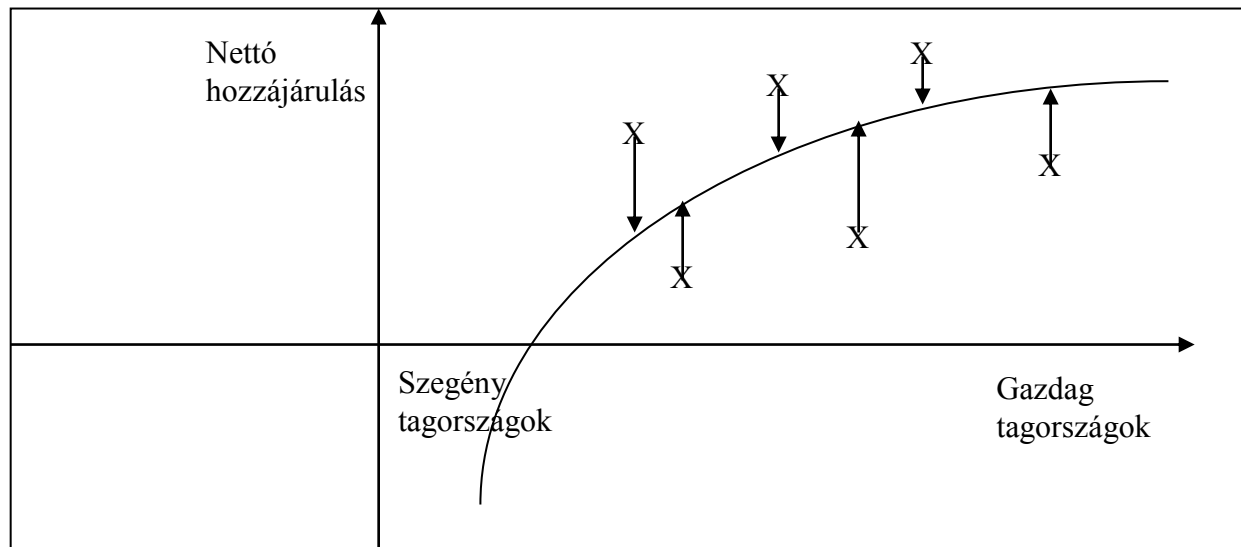
A rendezvény vitaindító előadását az Európai Bizottság (a továbbiakban Bizottság) Költségvetési Főigazgatóságának osztályvezetője, **Johan Ureel** tartotta. A költségvetési tervezés és a tárgyalási folyamat részeseként az előadó részletes információkkal szolgált a folyamat főbb állomásairól, és az egyes tagországoknak a különböző közösségi politikák jövőbeni finanszírozásával kapcsolatos érdekeiről (lásd 1. ábra). A Bizottság eredeti javaslatában (2011. június 29.) a kiadási plafon reálértékben történő befagyasztásával (+ évi 2%-os inflációval) számolt, mely elképzelés azonban a nettó befizető országok, elsősorban az Egyesült Királyság merev hozzáállása miatt tarthatatlannak bizonyult. A megállapodást nehezítette, hogy a tagállamok három csoportra oszlottak: a hatékonyabb (valójában kisebb) pénzköltés barátaira, akik azt hangsúlyozták, hogy a rendelkezésre álló összegeket soha nem sikerül maradéktalanul felhasználni, ezért eleve alacsonyabban kell meghúzni a bevételi plafont; a közös agrárpolitika barátaira, akik Franciaország vezetésével az agrárpolitika vívmányait és pénzügyi keretét igyekeztek megőrizni; és végül a kohéziós politika barátaira, kiknek népes tábora elzárkózott a felzárkózási források megkurtításától.

1. ábra



A Bizottság új alapokra helyezte volna a bevételi rendszert – több új saját forrásra (pénzügyi tranzakciós adó, új ÁFA-forrás), valamint a korrekciós mechanizmus reformjára is javaslatot téve –, de a tagállamok ezeket nem fogadták el. Még érdekesebb az – a szintén elvetett bizottsági javaslat –, mely a költségvetéshez történő nettó tagállami hozzájárulást egy logaritmikus függvénnyel írta volna le, és a tagországok valós pozíciójának a görbéhez képesti eltérését egy általános korrekcióval igazította volna ki (lásd 2. ábra). Persze a görbéről még lehetett volna vitatkozni, de a tagországi ellenállás miatt erre nem is kerülhetett sor. Az előadó szerint az elutasítás mögött két ok állhatott: egyrészt talán túlságosan későn (2011 őszén) állt elő vele a Bizottság, másrészt egy ilyen normatív rendszer minden utólagos kivételezést és különalkut kiiktatott volna (értsd: túl transzparens lett volna), megfosztva ezáltal a politikusokat attól a lehetőségtől, hogy országaik érdekében egyéni megoldásokat harcoljanak ki.

2. ábra



X = tagországok ↓ ↑ = korrekció

A Bizottság javaslatát mind a lengyel, mind a dán elnökség óvatosan, a konkrét számok mellőzésével kezelte, miközben a tagállamok „tárgyalódobozában” több mint száz megvitatandó kérdés halmozódott föl. 2012 második felében a ciprusi elnökség alatt az Európai Tanács elnöke, Herman Van Rompuy egyenként próbálta tisztázni a tagállamok képviselőivel, hogy az egyes témákban meddig mehetnek el a tárgyalások során, és hol van számukra az a határvonal, amelyen túl már mert nem tudnák otthon elfogadtatni az eredményeket. Az érdekegyeztetési folyamat végül a 2013. február elején jutott arra a szintre, hogy a tagállamok állam- és kormányfői meg tudtak állapodni a következő, 2014-2020-ra szóló MFF-ről. A kötelezettségvállalásokat 960 milliárd, a kifizetéseket pedig 908,4 milliárd euróban állapították meg, melyek az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) rendre 1,00 és 0,95%-át képviselik (szemben a folyó, 2007-2013-as MFF-ről szóló eredeti megállapodásban szereplő 1,045 és 0,99%-kal).

Bár az Európai Parlament (EP) 2013. márciusi közleményében éles megfogalmazásokat alkalmazott – többek között nehezményezte, hogy a Lisszaboni Szerződés szellemiségét sutba dobva, nem vonták be eléggé a folyamatba, és nem vették eléggé figyelembe a véleményét – végül 2013 júniusában, a nyári szabadságolások előtt sikerült kompromisszumra jutni, és az EP az MFF ügyében politikai megállapodást kötött a Bizottsággal és a Tanáccsal. (A 2013. november 19-i szavazás ily módon már csupán formalitás volt.) Az EP annyit azért elért, hogy a kifizetési előirányzatot adott évben elért megtakarításokat, bizonyos keretek között, át lehessen

vinni a következő évre, hogy az MFF-et legkésőbb 2016-ban átfogó felülvizsgálatnak vessék alá, valamint hogy felálljon egy, a saját források rendszerének felülvizsgálására hivatott magas szintű munkacsoport.

Az előadó végezetül a tanácskozás címében feltett kérdésre utalva kifejtette, hogy az MFF-ekbe betervezett összeget még sohasem sikerült maradéktalanul elkölteni, és ez a jelenleg futó, 2007-2013-as keretre is igaz. Vagyis tekintettel az EP által kiharcolt, az egyes évek közötti forrásátcsoportosítást lehetővé tévő rugalmasságra, korántsem biztos, hogy a következő MFF-ben kevesebb pénzt lehet majd lehívni az EU-költségvetésből, mint a mostaniban. Ami pedig a közös büdzsének az európai GNI-ban kifejezett arányát illeti, nos, ez függ a nevezőtől, vagyis a GNI-tól is. Márpedig, ha az európai gazdaság jelenlegi stagnálás közeli állapota kitart, akkor a költség GNI-ban kifejezett aránya sem fog visszaesni.

A konferencia következő előadója **Adam Ambroziak**, a Varsói Gazdasági Főiskola docense volt. Beszédében kiemelte, Lengyelország fontosnak tartotta, hogy abban az elnökségi trióban vehet részt, amely az MFF-et kezeli, ugyanakkor a kormányzat nem bánta, hogy a lengyel elnökség idején még nem kellett konkrét számokról tárgyalni. Az elfogadott keretköltségvetést Lengyelország „win-win” helyzetként értékeli. Mint az új MFF legnagyobb nettó haszonélvezője: az ország a következő hét évben összesen mintegy 106 milliárd euró értékű forrást hívhat le az uniós kasszából, ami kb. négy milliárddal több a most kifutó keretnél. Ennek háttérében az áll, – és ez természetesen az összes 2004-ben csatlakozott országra (EU-10) fennáll –, hogy a mostani hétéves költségvetési periódus folyamán mind a kohéziós pénzek, mind pedig az agrárkifizetések tekintetében megfigyelhető egy „*phasing in*” jelleg, vagyis az új tagországok csak szép lassan, fokozatosan nőttek/nőnek bele ezekben a politikákba. Ily módon, bár az újak számára jobban kihasználható kohéziós és agrártámogatási keret a 2013-ban elért szinthez képest reálértékben csökkenni fog, az egész (2014-2020-as) időszakban azonban – az EU-10-ekre nézve már a teljes jogú, Románia és Bulgária esetében pedig a kiteljesedő EU-tagság okán – összességében több pénzt fognak tudni lehívni, mint az előző időszakban.

Az új MFF-fel kapcsolatos szlovén álláspontot **Rok Tomsic**, a budapesti Szlovén Nagykövetség gazdasági ügyekben illetékes, meghatalmazott miniszteri rangú munkatársa ismertette. Szlovénia célja a tárgyalások során az volt, hogy megőrizze nettó kedvezményezetti pozícióját, és ezt a célt maradéktalanul sikerült elérnie. További cél volt az infrastrukturális valamint vidékfejlesztésre fordítható pénzek megőrzése, és a kohéziós politika keretében alkalmazandó ún. regionális védőháló bevezetése, mely a korábbi támogatási szint 60%-át biztosítja arra az esetre, ha megváltozna egy adott régió támogathatósági kategória szerinti besorolása. Bár az ország a válság ellenére is fejlődött az elmúlt hét évben – ami különösen igaz Nyugat-Szlovéniára, mely térség a következő többéves keretben átsorolódik a versenyképességi régiók közé –, az ország az EU-költségvetésből évente 1,6 milliárd euróra (a 2007-2013-as szintnél alig valamivel kevesebbre) lesz jogosult. Eközben a GDP-ben mért nettó pozíciója még javulni is fog: a nettó többlet a GDP 0,87%-áról annak több mint 1%-ára nő. Ily módon a szlovénok összességében elégedettek az új MFF-fel.

A szlovén előadást a magyar elemzés követte, amelyet **Hetényi Géza**, a Külügyminisztérium EU Gazdaságpolitikai Főosztályának vezetője ismertetett a résztvevőkkel. A költségvetés méretével kapcsolatban a magyar álláspont az alulról építkezés elvét hangsúlyozta, vagyis hogy a célokhoz kell szabni az eszközöket. Sajnálatos, hogy ennek épp az ellenkezője, azaz a végösszeg-központú megközelítés érvényesült. A költség szerkezetét illetően, Magyarország egyformán érdekelt volt a közös agrárpolitika (KAP) és a kohéziós politika forrásainak magas szinten való megőrzésében. Minthogy azonban a KAP mögött több erős tagállam is felsorakozott, a magyar tárgyalódelegáció

inkább a kohéziós pénzek megvédésére koncentrált. Először is a GDP-hez viszonyított támogatási plafon 2,35%-ra mérséklése okozott gondot, amit Magyarország esetében tovább súlyosbított a gazdasági növekedés előrejelzésére használt módszertan: ez utóbbi alapján a magyar adatot a következő hét évre az egyik legalacsonyabbra becsülték az EU-n belül. Végül, mivel a probléma a balti országokat is érintette, a bázisidőszakban (2008-2010) különösen gyenge növekedést produkáló országok, köztük Magyarország, számára sikerült a standard kulcsnál 10%-kal nagyobbat (a GDP 2.59%-ának megfelelőt) kialakítani. A másik probléma abból adódik – bár ezzel Magyarország szintén nincs egyedül –, hogy a központi régió egyaránt magába foglalja az európai átlagnál jóval fejlettebb fővárost, és az átlagtól lényegesen elmaradó környezetét. A régió egésze versenyképes területnek számít, s így a fejletlen részek a következő hét évben az eddigi uniós forrásoknál jóval kisebb összegekre számíthatnak csupán. Ugyanakkor kedvező, hogy a legszegényebb régiók esetében fennmarad a 85%-os társfinanszírozási arány, hogy elszámolható az ÁFA, valamint, hogy az ún. n+2-es szabály n+3-ra módosult: vagyis a támogatás elnyeréséről hozott döntéstől számítva további egy évvel meghosszabbodik a projekt megvalósítására, a kohéziós pénzek lehívására fordítható idő.

A következő szekcióban a három legnagyobb nettó befizető tagállam álláspontjának ismertetésére került sor. **Hettyei András**, a Magyar Külügyi Intézet tudományos munkatársa az EU-költségvetés legnagyobb nettó befizetőjéről tartott előadást. Németország a „hatékonyabb pénzköltés barátai” csoport alapító tagja és informális vezetője volt, mely szerep teljes mértékben passzolt az országnak az euró-válság kitörése óta tanúsított, a megszorítások, a pénzügyi konszolidáció és a szerkezeti (munkaerőpiaci és egyéb) reformok hangsúlyozásán alapuló Európa-politikájához. A német álláspontot árnyalta, hogy az ország jelentős mértékben részesül a kohéziós alapok és a KAP támogatásaiból, így az ezen forrásokkal kapcsolatos spórolás visszafogása is érdekében állt. Végeredményben Berlin meg lehetett elégedve az MFF-megállapodással, mert a keret főösszege az előző ciklushoz képest csökkent, és bár az országnak juttatandó kohéziós pénzek 40%-kal lesznek kisebbek, Berlin egyrészt megtarthatja visszatérítéseit, másrészt egy egyszeri 700 millió eurós támogatáshoz is hozzájut, amelyet Kelet-Németország felzárkóztatására költhet.

Szücs Anita, a Budapesti Corvinus Egyetem adjunktusa szerint a közös költségvetés második legnagyobb nettó befizetőjeként Franciaország is elsősorban a kiadási plafon csökkentésére törekedett, mely hozzáállás a francia gazdaság gyengélkedésével volt magyarázható. Németország és Franciaország egyébként több alapvető kérdésben is egyetértett, nevezetesen a kiadásoknak az uniós GNI 1%-án történő befagyasztásában, a korrekciós mechanizmus reformjának elvetésében (tekintettel arra, hogy az előző kérdésben egyik fő szövetségesük éppen az Egyesült Királyság volt), és a közvetlen kifizetések viszonylag magas szinten való megtartásában. A francia álláspontban a tárgyalások kellős közepére eső baloldali fordulat sem hozott lényegi változást. Mindössze két terület érdemel említést: egyrészt a kohéziós pénzek megnyirbálásában való francia érdekeltség gyengült, mivel az új köztársasági elnök nehezebben állhatott ellen a szinte kivétel nélkül szocialista irányítású francia régiók EU-alapokkal kapcsolatos igényeinek; másrészt a KAP „kizöldítésével” szembeni ellenállás is puhult, hiszen az új kormányban a francia zöldek is helyet kaptak. Összességében az ország nettó költségvetési pozíciója 15 milliárd euróval romlik a 2014-2020-as MFF egészében, de Párizs bízik abban, hogy a kutatásra és az infrastrukturális fejlesztésekre a korábbiaknál többet áldozó többéves pénzügyi keret úgy járul majd hozzá a gazdaság és a foglalkoztatás növekedéséhez, hogy közben nem terheli túl a nemzeti költségvetést.

A német és a francia helyzetértékelés után **Somai Miklós** az Egyesült Királyság álláspontjáról beszélt. A brit kormány valósággal ünnepelte az MFF-megállapodást, mely a történelme során

először költ kevesebbet az EU GNI 1%-ánál. Minthogy az előző MFF tárgyalásakor a munkáspárti kabinet a *rebate*-ből már 10,5 milliárd eurónyit feláldozott a keleti bővülés oltárán, David Cameron miniszterelnök szerint a brit tárgyalódelegáció csupán két értelmes célt tűzhetett maga elé: a költségvetési kiadások csökkentését és a *rebate* maradványának a megvédését. Az első cél elérése érdekében a britek szövetségesre letek a németekben, svédekben, hollandokban és dánokban, a *rebate* ügyében pedig – mivel annak megváltoztatásához a Tanácsban egyhangúság kell – eleve sikerre voltak ítélve. Cameron szerint a kifizetésekre kialakított 908,4 milliárdos végösszeg 80 milliárddal kevesebb a Bizottság eredeti ajánlatánál, 35 milliárddal kevesebb az előző MFF hasonló adatánál, és 60 milliárddal marad el attól az összegtől, amely egyezség hiányában, az utolsó év (2013) költségvetésének automatikus „továbbgörgetéséből” adódott volna. Brit szemszögből további elégedettségre ad okot, hogy a kiadásokon belül emelkedik a K+F-re, az európai infrastrukturális hálózatok összekötésére és az egyéb, növekedésösztönző beruházásokra fordítható tételek aránya. Úgy érzik, egyetemeik jó eséllyel pályáznak majd a kutatási pénzek elnyerésére. Ugyanakkor sajnálatosnak tartják, hogy az adminisztratív kiadásokra a keretösszegnek még mindig kb. 6%-a megy el.

A tagállami megközelítések (és egy rövid kávészünet) után a rendezvény második része az MFF tematikus értékeléséről szólt. A sort **Papp Gergely**, a Nemzeti Agrárkamara szakmai igazgatóhelyettese nyitotta, aki a közös agrárpolitika 2014 és 2020 közötti finanszírozásával és szabályozásával foglalkozott. Kifejtette, hogy míg a 2014-2020-as MFF-ről szóló megállapodás csupán azt határozta meg, mennyi pénzt lehet agrárpolitikára fordítani, az időközben kitárgyalt újabb KAP-reformból már az is látható, miként lehet a pénzt elkölteni. Az előadó szerint a 2014 utáni közös agrárpolitikáról sok minden elmondható, csak az nem, hogy közös volna. A gyakorlatban 28 különböző agrárpolitika fog megvalósulni, olyan mértékben vált a szabályozás rugalmassá, több meghatározó elemében opcionálissá. A közvetlen támogatásokra vonatkozóan az új tagországok zömében alkalmazott ún. egyszerűsített rendszer (SAPS) további haladékat kapott, a támogatásoknak akár 15%-a is a konkrét termeléshez köthető, és általános piaci zavarok esetén a Bizottság bármely szektorban sürgősségi intézkedéseket hozhat. És akkor még nem szóltunk a pénzeknek a fiatal gazdák, a kistermelők és a hátrányos adottságú területek felé történő, valamint a KAP két (piac-/jövedelemtámogatási, valamint vidékfejlesztési) pillére közötti átcsoportosítás lehetőségeiről. Az agrárpolitikai eszköztár kiszélesítése és „*à la carte*” jellege miatt egy kisebb tagországnak (így például Magyarországnak is) valószínűleg nem lesz érdemes előre szaladni a nemzeti szabályozás kialakításában; inkább meg kell várnia, mit lépnek a szomszédos országok és/vagy a legnagyobb partner (hazánk esetében Németország), nehogy egy elszármított lépéssel reménytelenül versenyhátrányba hozza az egyes termékpályák szereplőit.

Az agrárpolitikai elemzést a kohéziós politika követte. **Kengyel Ákos** a Budapesti Corvinus Egyetem docense azt emelte ki, hogy a kohéziós politika – bár kevesebb pénz jut rá – továbbra is kulcsfontosságú marad. Ugyanakkor az az elképzelés, hogy a pénzek elköltését (11 tematikus célterület megjelölésével) az Európa 2020-as stratégiához kapcsolják, a források koncentrálásának hiányát jelenti. Az EU-tagországok gazdasági, társadalmi és területi konvergenciája az egész Unió versenyképessége szempontjából fontos, ezért a kohéziós támogatások nem tekinthetők jóléti transzfereknek, sokkal inkább fejlesztési beruházásoknak. Bár a nettó befizető országok elérték a keret csökkentését, a veszteség ellensúlyozható sikeres abszorpcióval. Ehhez megfelelő intézményrendszerre, programtervező és pályázatíró apparátusra, továbbá a befogadó térségek felé történő helyes kommunikációra van szükség. Ugyanakkor, az uniós pénzek felhasználása terén számos ország küzd nehézségekkel, mert gondot okoz a társfinanszírozási forrás előteremtése, a túlzott bürokrácia, és a jól képzett szakemberek hiánya.

A tematikus szekció utolsó hozzászólójaként **Richter Sándor**, a bécsi Nemzetközi Összehasonlító Gazdaságtani Intézet (WIIW) tudományos főmunkatársa a kohéziós politikához rendelt makrogazdasági feltételrendszert elemezte. Az új MFF-ben az összes strukturális pénzt az ún. Közös Stratégiai Keretbe (KSK) helyezik, melyből azon tagállamok részesedhetnek maradéktalanul, amelyek egy 11 fő- és 36 al-indikátorból álló kritériumrendszer alapján kiegyensúlyozott makrogazdasági adatokat tudnak felmutatni. Az eme rendszer alapján kevésbé jól teljesítő országok ellen makrogazdasági egyensúlytalansági eljárás indulhat, s bizonyos idő elteltével, ha a helyzet nem javul, túlzott egyensúlytalansági eljárás is beindítható lesz ellenük. Végző esetben a KSK Alapokból történő kifizetések részleges vagy teljes felfüggesztésére is sor kerülhet. A „megvonás” mértéke akár a KSK-támogatások 100%-át, vagy a kedvezményezett ország GDP-je 1,5%-ának megfelelő részét is elérheti, ha egy ország egyszerre kerül túlzott hiány és túlzott egyensúlytalansági eljárás alá. Ehhez járul még az euróövezeti tagok esetében a stabilitási és növekedési paktum megszegéséért kiróható letét (a GDP 0,2-0,5%-a). Mindezen szigorítások negatív hatása érződni fog közvetlenül a központi költségvetésekben, illetve közvetetten az elhalasztott beruházások miatt is. A kérdés az, vajon mindez milyen hatással lesz az Európai Unió elhúzódozó kilábalással küzdő országaiban.

A tanácskozást **Somai Miklós** zárta le azzal a megjegyzéssel, hogy a közös költségvetésbeli nettó pozíció alapján természetesen nem lehet egyértelmű következtetéseket levonni arra vonatkozóan, milyen anyagi előnyökhöz jutnak az egyes tagországok az integráció keretében. A korlátozásoktól mentes kereskedelemről, a többi tagországban végrehajtott beruházásokból, a munkaerő szabad áramlásból, általánosabban az egységes piacból és a közös politikákból származó haszon bőven ellensúlyozhatja az EU-büdzséből származó esetleges hátrányok, negatív nettó balanszok, számszerűsíthető egyéb költségek mértékét.

Készítette: Somai Miklós és Vida Krisztina
Budapest, 2013. december 2.