

Az uniós költségvetés funkciói a tervezett 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretben

Az Európai Unió 2021–2027 közötti költségvetéséről szóló viták, eddigi bizottsági javaslatok mind ez idáig arról tanúskodnak, hogy szemléletváltásnak lehetünk tanúi.^[1] Mindezt a bizottsági dokumentumok nem is rejtik véka alá. Kifejezetten hangsúlyozzák, hogy a költségvetési prioritások terén a hangsúly áthelyeződött a jelen és a jövő kihívásaira, az uniós költségvetés pedig eszköze kell, hogy legyen az uniós politikai célok elérésének.^[2] Kérdés viszont az, hogy napjainkban mit tart a Bizottság a jelen és a jövő kihívásainak, továbbá mivel azonosítja az EU politikai céljait?

A Bizottság dokumentumai alapján kettős kihívás előtt áll az európai integráció. Egyrészt – jelen állás szerint – az Egyesült Királyság kilépésével az uniós szakpolitikák és programok egyik jelentős finanszírozóját veszíti el az Unió (2014–2016 között Németországot követően az Egyesült Királyság járult hozzá abszolút értékben a legnagyobb összeggel az uniós költségvetéshez).^[3] Másrészt szakpolitikai szempontból is kihívások előtt áll, hiszen a megváltozott gazdasági, politikai, társadalmi viszonyok újraírni látszanak az uniós költségvetési prioritásokat is. Az új uniós keretre vonatkozó javaslatok megfogalmazásakor a Bizottságot a biztonság, a fenntarthatóság, a jólét és a szolidaritás elve vezérelte.^[4] Ezek keretében a biztonsági fenyegetések (úgy mint migráció, menekültügyi nyomás, terrorizmus, kiber fenyegetések) kezelése kapja a legnagyobb figyelmet. A fenntarthatóság keretében az EU reagálni kíván az éghajlatváltozás és a szűkös erőforrások okozta problémákra, tekintettel a Párizsi Megállapodásra is.^[5] Az egyéb európai közjavak előállítása (pl. munkahelyteremtés az egységes piac hatására, növekedés, kutatás-fejlesztés, stratégiai beruházások), valamint a szolidaritás jegyében a gazdasági, területi, társadalmi egyenlőtlenségek csökkentése szintén kiemelt céljai maradtak az integrációnak.

Amikor azonban napjainkban az a törekvés fogalmazódik meg, hogy a költségvetési politikát rendeljük hozzá (alá) az uniós céloknak, akkor

[1] A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium által támogatott, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán megvalósítandó a „Fogyasztóvédelem legújabb dimenziói” (Fogyasztóvédelmi komplex kutatás II. 2018) című kutatás keretében íródott.

[2] COM(2018) 98 final, 1.

[3] COM(2018) 98 final, 5.

[4] COM(2018) 321 final, 2. Nagy, 2011, 247–258.

[5] Nagy, 2013, 10–38.

nem csak szakpolitikai célokra kell gondolnunk. Az Európai Bizottságnak a következő uniós költségvetésre vonatkozó javaslatcsomagját tekintve az egyik legnagyobb vitát a jogállamiság védelmét szolgáló új mechanizmus generálta, amely alapján a jogállamiság tekintetében fennálló, általánossá vált hiányosságok esetén sor kerülhetne a kötelezettségvállalások, kifizetések felfüggesztésére, meglévő kötelezettségvállalások finanszírozásának csökkentésére, újak megkötésének tilalmára stb. – valamennyi szakpolitika támogatásai vonatkozásában!

Végül megjegyezhető, hogy a reformok keretében módszertani változásokat is javasol a Bizottság, értve ezalatt a költségvetés rugalmasságának fokozását, egyszerűsítését, célzottabbá tételét.^[6]

A tanulmány keretében azt vizsgáljuk, hogy az eddig javasolt költségvetéspolitikai változások valóban érdemi reformokat jelentenek-e, megváltoztatnák-e – és ha igen, hogyan – az uniós költségvetés eddigi funkcióit.

I. EURÓPAI KÖZJAVAK, AVAGY A BIZOTTSÁGI JAVASLATOK ELMÉLETI MEGALAPOZÁSA

Az EU új, korszerű, többéves pénzügyi keretére vonatkozó, 2018. februári bizottsági közlemény^[7] a *szakpolitikai változások szükségességének igazolása* céljából visszamegy a kályhához: közgazdasági, közpénzügyi elméleteket, kérdéseket, játékelméleteket is felvet a Bizottság.^[8] Az uniós költségvetési kiadások létjogosultságát az uniós költségvetés hozzáadott értékéből, közvetve a szubszidiaritás elvéből, az európai közjavak létezéséből, valamint a kihívások határokon átívelő, externális jellegéből vezeti le.^[9] Kiindulópontja az uniós költségvetés hozzáadott értéke, miszerint egyes területeken a kihívások határokon átívelő jellegéből kifolyólag az EU hatékonyabban és eredményesebben tud beavatkozni, mint a tagállamok, illetve olyan közjavakat állít elő, amelyeket nemzeti kiadások révén nem lehet, így „megfelelő területekre összpontosítva még viszonylag szerény uniós költségvetéssel is jelentős hatást lehet elérni,” ezért túl lehetne lépni a nettó költségvetési egyenlegről folytatott vitán. A nettó egyenlegekre való összpontosítás ugyanis – a Bizottság álláspontja szerint – félrevezető gyakorlat, az uniós költségvetést létrehozó tárgyalássorozat nem egy zéró összegű játék a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek között.^[10]

A fenti okfejtést a nemzetközi, hazai szakirodalom is elismeri, sok esetben az államháztartás allokációs funkciójához kapcsolja,^[11] noha megjelenhet-

[6] COM(2018) 321 final, 2.

[7] COM(2018) 98 final.

[8] A versenyt erősítő, párhuzamosan nemzeti támogatásokat visszafogó elvek kritikáját, különösen a feltörekvő piacgazdaságok esetében lásd: Lentner, 2013, 42–51.

[9] COM(2018) 98 final, 4.

[10] COM(2018) 98 final, 4–6.

[11] Ennek rendszerezéséről lásd: Csűrös, 2015, 139–143.

nek más funkcióknál is (például a biztonságpolitika a stabilizációs funkcionál, fejlesztéspolitika a redisztribúciós funkcionál). Az uniós pénzügyek allokációs funkciója kérdésében a piaci kudarcok (pl. kollektív javak, externáliák) természete, azok kormányzati kezelése, valamint a szubszidiaritás és az arányosság elve ad alapvetően eligazodást.^[12] A közösségi javaknak ugyanis van egy meghatározott köre, amely nemzeti határokon átnyúló területi dimenzióval bír, ezért azok kormányzati kezelése megvalósulhat kormányközi vagy szupranacionális szinten is. Egy méretgazdaságosabb egység létrehozásával lehetővé válik a negatív externális hatások internalizálása – egyes közösségi javak és szolgáltatások nemzetek feletti szinten (legyen ez akár globális vagy regionális) vélhetően hatékonyabban és eredményesebben kezelhetők (szabályozás esetén ez a szubszidiaritás elvének érvényesülését igazolja a szükségesség és az arányosság mércéjére tekintettel).^[13] Az országhatárokon átívelő negatív területi externális hatások nőnek a globalizáció következtében felerősödő gazdasági interdependencia miatt, ezek „spillover” (túlcsoorduló) hatása a kormányzati kezelést is nemzetek feletti szinten teszi szükségessé. Ezek alapján állítható, hogy ma már léteznek regionális, illetve nemzetközi közjavak,^[14] amelyek köre egyes álláspontok szerint^[15] a globalizáció és a regionalizáció erősödése miatt nőni fog (maga a regionalizáció, ennek keretében pedig a regionális integrációk nem a kereskedelemről, hanem a regionális közjavak menedzseléséről fog szólni). A nemzeti szint feletti kormányzati egységek, szervezetek emellett közfeladatként olyan funkciókat is felvállalhatnak, amelyeket az államok kormányai kevésbé vállalnak fel – például mert nem, vagy csak hosszú távon térülnek meg, hiszen a tagállami költségvetési kapacitások is korlátozottak.^[16] (A költségvetési prioritások megválasztását és ütemezését emellett egyéb tényezők, például a közösségi döntésemleletek keretében meghatározott politikai konjunktúraciklus-modell is befolyásolhatja – erre még a későbbiekben visszatérünk.)

A Bizottság ezt követően *milyen európai közjavakat* határoz meg? Ilyen a stabilitás, a béke, a közös értékek, az infrastrukturális beruházások támogatása, valamint az európai egységes piac és annak hozadékai. A belső piac vonatkozásában uniós közjavak a piacon érvényesülő egységes versenyfeltételek, nemzetközi viszonylatban a legnagyobb globális versenytársakéhoz mérhető tárgyalási képesség, az egységes piac munkahelyteremtésre, növekedésre és árszínvonalra gyakorolt pozitív hatása, valamint az uniós polgárt megillető szabad mozgás és tartózkodás joga.^[17] Egy másik bizottsági dokumentum^[18] ide sorolja még az európai kutatás-fejlesztési projekteket, melyek képesek a legkiválóbb kutatókat

[12] Vö.: Vigvári A. – Vigvári G., 2008, 307.

[13] EUSZ 5. cikk (3)-(4) bek., 2. sz. jegyzőkönyv a szubszidiaritás és az arányosság elveinek alkalmazásáról.

[14] Vö.: Samuelson – Nordhaus, 2005, 281.

[15] Szentés, 2009, 280; Vigvári, 2008, 307.

[16] Vö: Bordás, 2017, 16–20.

[17] COM(2018) 98 final, 5.

[18] COM(2018) 321 final, 3–4.

mozgósítani, továbbá a kisvállalkozások és a fiatalok támogatását abból a célból, hogy a digitális gazdaság és a belső piac előnyeit minél jobban kihasználhassák.

Bár nem kimerítő a felsorolás, és egyes meghatározás (így a „közös értékek”) tartalma nem egyértelmű, mégis előremutató. Jól jelzi ugyanis, hogy milyen prioritások mentén (biztonsági kockázatok kezelése, kutatás-fejlesztés, munkahelyteremtés, beruházás támogatás, közös értéként jogállamiság?) kíván módosításokat végrehajtani az uniós költségvetési kiadások területén. Mit sorolhatnánk még az európai közjavak körébe? Többek között európai közjóságnak minősülhet a természeti erőforrások megőrzése, a környezetvédelem és éghajlat-politika, a beruházások kapcsán – a hosszú megtérülési idejük miatt – különösen a környezetvédelmi és közlekedési infrastrukturális beruházások, az uniós polgárság intézményének más elemei (a konzuli védelemhez való jog), az ellátásbiztonság – értve ez alatt az energiaellátás biztonságát és a megfelelő minőségű és mennyiségű mezőgazdasági termékek biztosítását is.^[19]

Az uniós közjavak köre a Közös Agrárpolitika jelenlegi rendszerében számos pontban fellelhető, noha e politika az uniós költségvetésen belüli magas támogatottsági aránya miatt mindmáig számos feszültséget, ellentmondást hordoz magában.^[20] Ezek az érdekkonfliktusok erőteljesebben eszkalálódhatnak a mostani költségvetés vitájában, hiszen a Bizottság csökkentené az agrártámogatásokat. Az agrárszektorhoz több közösségi érdek fűződik annak multifunkcionalitása miatt. A mezőgazdasági termelékenység növelésének célja (agrár-modernizációs cél) mellett célként és funkcióként jelenik meg az életminőséghez való hozzájárulás (élelmiszer-politikai cél), az élelmiszer-ellátás biztonságának garantálása (ellátásbiztonsági cél), a mezőgazdasági termelés környezeti és világkereskedelmi kockázatainak kezelése (piac-stabilizálási cél), a vidéki táj, vidéki kultúra és arculat megőrzése, az elvándorlás csökkentése (fenntarthatósági cél) és az agrárágazatban dolgozók elfogadható jövedelem- és életszínvonalának biztosítása (jövedelempolitikai cél) is.^[21] Az agrárszektor jövedelem-stabilizációjához szükséges kormányzati beavatkozást igazolja az Engel törvény is, amely értelmében a technikai fejlődés hatására a mezőgazdasági termelés nőtt, de ezzel nem tartott lépést az élelmiszer-kereslet a mezőgazdasági jövedelem (felfelé) rugalmatlan volta miatt. Az agrárárak így csökkenő tendenciájúak, az agrárjövödelmek pedig relatív alacsonyak.^[22] Más álláspontok szerint^[23] a Közös Agrárpolitika magas támogatottsága a fiskális föderalizmus elveivel nem támasztható alá. Véleményünk szerint számos európai közjóság azonosítható az uniós agrárpolitika rendszerében, különösen azáltal, hogy a jelenlegi rendszer egyre inkább előtérbe helyezi a környezetvédelmi és vidékfejlesztési célok uniós agrárpolitikán belüli

[19] Nagy, 2012, 24–36.

[20] Holló – Hornyák – Nagy, 2015, 56–87.

[21] EUMSZ 39. cikk. Vö.: Halmosi, 2009, 835–837.

[22] Kocziszky, 2008, 45.

[23] Vigvári A. – Vigvári G., 2008, 308.

érvényesülését is. Viszont a lehetséges európai közjavak eddigi felsorolásából is látható, hogy szűkös költségvetési források esetén azok előállításának, fenntartásának uniós szintű biztosítása finanszírozási nehézségekbe ütközhet, ezért választás elő állítja a döntéshozókat.

Végül érdemes megjegyezni, hogy a közjavak széles körét mind a mai napig nemzeti és szubnacionális szinten biztosítják az Európai Unióban, hiszen a hagyományos és a jóléti funkciók (pl. szociális ügyek, oktatás és egészségügy) tagállami hatáskörben maradtak, azokat az „EU tiszteletben tartja”.^[24]

Az uniós költségvetési prioritások elméleti megalapozását a Bizottság a *nettó egyenlegre* tekintettel játékelméleti példával zárja. A társadalmi csapdák közül a fogoly-dilemma egyik stratégiája a zéró összegű játszma, amely értelmében az egyik fél csak a másik kárára nyerhet.^[25] Viszont az uniós költségvetésben a nettó befizetőknél is haszna származik az uniós tagságból, illetve szűkebb aspektusból az uniós költségvetési támogatásokból. Például a belső piac által a piaci lehetőségek bővítése, az infrastruktúra javítása a nettó befizetők számára is előnnyel jár (becslések szerint a nem kohéziós országokban a többletnövekedés negyede a kohéziós országokból származó megnövekedett árbevételből és a kohéziós országokkal folytatott kereskedelem bővüléséből származó előnyöknek tudható be), e hatásokat pedig felerősítik az uniós hitelek és egyéb pénzügyi eszközök tőkeáttételi hatása.^[26] A Bizottság érvelése helytálló, a nettó egyenleg kérdésköre pedig azért lett kiemelten hangsúlyozva – véleményünk szerint –, mert a válság és a Brexit kapcsán napjainkban tovább erősödött az uniós tagságból eredő előnyök és hátrányok vitája.

A Bizottság által hivatkozott statisztikai adatok mindezt alátámasztani látszanak. Az 1. ábra a tagállamok uniós költségvetésbe való befizetése szempontjából a nettó egyenleget mutatja 2014–2016 között, a 2. ábra pedig az európai belső piacból származó haszon mértékét tagállami szintre lebontva.

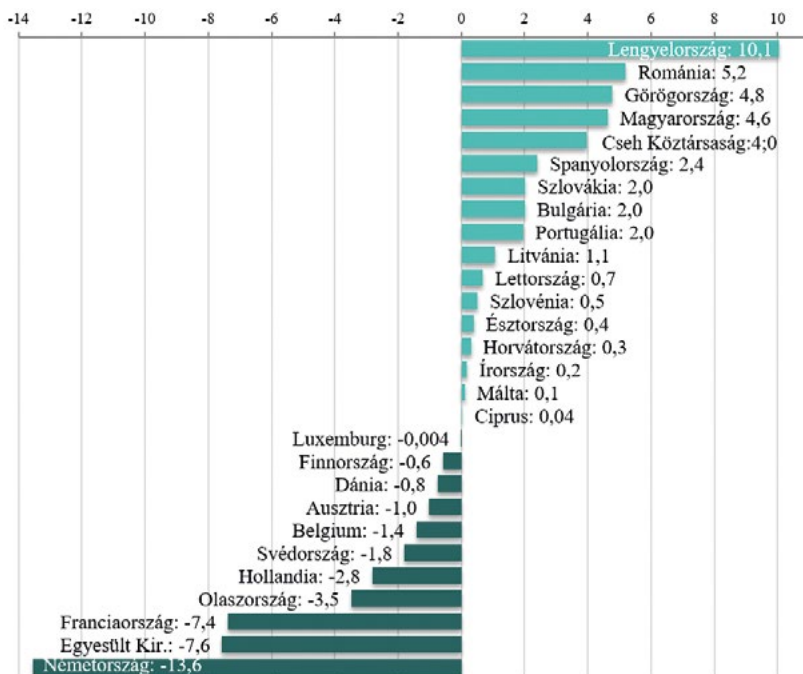
[24] EUMSz 4. cikk (2) bekezdés.

[25] A társadalmi csapdákról részletesebben lásd: Hankiss, 2004.

[26] COM(2018)98 final, 4.

1. ábra

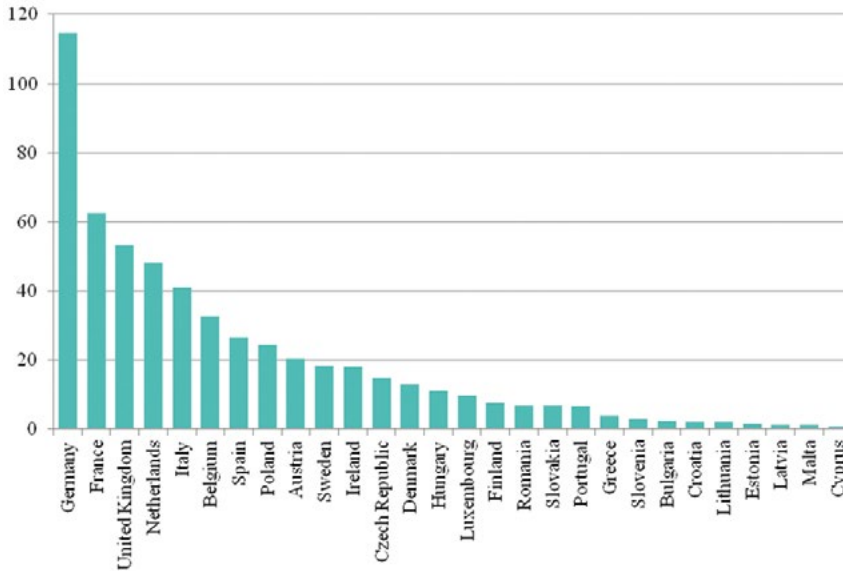
Az Európa Unió számviteli szempontból – nettó egyenlegek
 Uniós költségvetés: átlagos éves egyenleg, 2014–2016* (milliárd EUR)



* Átlagos éves operatív költségvetési egyenleg, 2014–2016 (milliárd EUR). A számértékek évről-évre változhatnak.

Forrás: COM(2018) 98 final, 5.

2. ábra
Az egységes piaci integráció előnyei
Jövedelemtöbblet (milliárd EUR, 2014-es referenciaév)



Forrás: Felbermayr-Gröschl-Heiland, 2018 alapján COM(2018) 98 final, 6.

A két ábra jól illusztrálja, hogy mind az uniós költségvetéshez való hozzájárulás, mind az uniós belső piacból származó előnyök vonatkozásában jelentősek az eltérések, alapvetően fordított arányos a két mutató, így ezek alapján a tagállamok rangsora, azaz ha jelentős nettó befizető egy tagállam, akkor általában számottevőbbek az uniós belső piacból származó előnyei. Az ábrák a Brexit értékelése szempontjából is tanulságosak, hiszen ezek alapján a britek a rangsor elején állnak mind az uniós költségvetéshez való hozzájárulás, mind az uniós belső piacból származó előnyök tekintetében – e két szempontból a kilépés nem hoz jelentékeny előnyöket a britek számára. Számunkra érdekes lehet, hogy Magyarország ahhoz képest, hogy az egyik legnagyobb nettó haszonélvezője az uniós költségvetési támogatásoknak, addig a belső piaci előnyöket is a rangsor közepén állva élvezi (még ha a 2. ábra tekintetében a rangsor közepétől a végéig nem is olyan jelentősek a tagállamok közötti eltérések), így jelenleg több szempontból is kedvező a pozíciónk az uniós tagságból származó előnyöket tekintve.^[27]

[27] Megjegyzendő, hogy a nettó költségvetési pozíció nem teljesen objektív mutatószám. E kérdésről részletesebben lásd: Halász, 2018, 74-76.

A fenti elméleti alapok után azt vizsgáljuk, hogy az egyes uniós szakpolitikákra tekintettel milyen alapvető irányai vannak a módosítási javaslatoknak, ezek hogyan befolyásolják az uniós költségvetés eddigi funkcióit.

II. SZAKPOLITIKAI CÉLOK – CSÖKKENŐ REDISZTRIBÚCIÓS, NÖVEKVŐ STABILIZÁCIÓS FUNKCIÓ

Az uniós támogatáspolitikai prioritásait alapvetően az Európai Unió költségvetésének kiadásait tartalmazó többéves pénzügyi keretek mutatják meg. Abból a célból, hogy a 2021–2027 közötti időszak költségvetési kiadásaira tett eddigi javaslatokat megalapozottabban értékelhessük, továbbá hogy feltárhassuk az uniós szakpolitikák támogatásának tendenciáit, fordulatait, érdemes az uniós támogatáspolitikai változásait, azok irányait tágabb időbeli kontextusban megvizsgálni.

1. Változások, trendek az integráció költségvetésének kiadási szerkezetében

Azt, hogy az Európai Unió milyen intenzitással avatkozhat be egyes szakpolitikai területekbe, az Unió és a tagállamok közötti hatáskör-megosztás határozza meg. Az uniós szakpolitikák szabályozása és finanszírozása területén azonban eltérő hangsúlyokkal szembesülhetünk, hiszen előfordulhat, hogy az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó egyes területeknek (mint például a versenyjognak) nincs jelentős finanszírozási szükséglete, míg a megosztott (pl. mezőgazdaság és halászat, kohéziós politika, kutatás-fejlesztés), valamint a támogató, kiegészítő hatáskörbe tartozó szakterületek (pl. oktatás) jelentős összegű támogatásban részesülnek az Európai Unió költségvetéséből. A szabályozásra és a finanszírozásra pedig egyaránt kihat a gazdasági, politikai, társadalmi környezet, annak változása. Az alábbiakban a finanszírozás és a kapcsolódó pénzügyi reguláció vonatkozásában vizsgáljuk azokat a tendencia jellegű változásokat, amelyeket az integráció belső adottságainak és a külső viszonyoknak az alakulása egyaránt generált. Mindezt az államháztartás funkcióira tekintettel határozzuk meg.

A közösségi támogatáspolitikai eleinte csupán (a külpolitikai és gazdasági helyzettel szoros összefüggésben) a közös szénbányászati politikát, a vas- és acélipart, az atomenergetikai kutatásokat, valamint az agrárszektort vontak hatáskörébe. Az agrárpolitika a hatvanas, hetvenes években többször részesült az uniós támogatások 80%-ában is,^[28] kiugróan magas arányt képviselve tehát a közösségi költségvetési támogatások rendszerében.

Az *első fordulatot* a hetvenes, különösen a nyolcvanas évek hozták. Az integráció bővülése eredményeképpen a Közösségen belüli fejlettségbeli különbségek

[28] Nagy, 2001.

nőttek, az egyenlőtlenségek csökkentését célzó intézkedések (regionális támogatások) iránti szükségletet pedig tovább fokozta a gazdasági szerkezetváltás miatt válsággal küzdő régiók számának növekedése. A nyolcvanas években az Egységes Európai Okmány, majd a Maastrichti Szerződés által fémjelzett reformok jelentősen mélyítették az integrációt. Mind az integráció bővülése (fejletlenebb országok csatlakozása), mind az integráció mélyülése (annak felismerése, hogy belső piac negatív externális hatása a fejlettségbeli különbségek lehetséges növekedése, a gazdasági és monetáris unió megvalósításának pedig feltétele az egyenlőtlenség csökkentése) a regionális támogatások volumenének, arányának növekedését hozta. Mivel a nyolcvanas évektől az uniós költségvetés volumene összességében is nőtt, lehetővé vált, hogy az agrárpolitikát és a regionális politikát is egyre jelentősebb összegekkel támogassa a közösségi költségvetés (reálértéken tehát mindkét politikára többet költsenek), ugyanakkor e politikáknak a költségvetésből való támogatottsági aránya fokozatosan közeledett egymáshoz.

E folyamatban, a regionális politika támogatottsági arányának növekedését tekintve törést a 2007–2013. közötti többéves pénzügyi keret hozott. Mi állhatott ennek háttérében? Egyrészt 2007-től 12 új közép-kelet-európai tagállammal számolt az Európai Unió többéves költségvetése, melyek fejlettség terén jelentős lemaradást mutattak, illetve mutatnak a régi 15 tagállammal szemben. (Ezt a megállapítást erősítette Horvátország 2013. évi csatlakozása is.) A régi tagállamok ezért jelentős kohéziós támogatásoktól estek el ezt követően, kevésbé volt érdekük a regionális támogatáspolitikai költségvetésen belüli magas arányának fenntartása. A csaknem méretében megduplázódott integráció működtetéséhez való pénzügyi hozzájárulás, azaz a költségvetési befizetési hajlandóság mérsékeltebbé vált, mely folyamatot tovább erősítette a kétezres évek első évtizedében megfigyelhető gazdasági recesszió (szemben a kilencvenes évek eufórikus és konjunkturális időszakával), majd a folyamatot kiteljesítette a gazdasági válság és az annak hatásait még erőteljesen mutató időszakban elfogadott 2014–2020. évi többéves pénzügyi keret. Az agrár-támogatások költségvetésen belüli arányának a hetvenes évektől zajló folyamatos csökkenését, valamint a regionális támogatások arányának növekedését, majd 2007-től való csökkenését jól illusztrálja az 1. és a 2. táblázat. Mindamellet mindkét politika kapcsán megfigyelhető, hogy a támogatások összege (abszolút értéke) mind ez idáig sosem csökkent. A táblázatokban a 2021–2027 közötti időszak adatai a Bizottság 2018. évi javaslatai^[29] alapján vannak jelölve.

[29] COM(2018) 321, 33.

1. táblázat

Az agrárpolitika és a regionális (strukturális) politika támogatottsági aránya az integráció költségvetésében (1965–2027; %)

Támogatott terület	1965	1967	1970	1975	1980	1985	1989	1993	1994-1999	2000-2006	2007-2013	2014-2020	2021-2027
Agrárpolitika	8,5	45,5	86,9	70,9	68,6	68,4	57,7	52,4	47,8	44,1	42,96	38,87	29,67
Regionális politika	1,4	10,8	2,7	6,2	11,0	12,8	18,8	30,7	33,7	36,9	35,64	33,87	29,25

Forrás: saját szerkesztés Nagy, 2001. alapján

2. táblázat

A többéves pénzügyi keretek agrár- és regionális politikai kiadásai (1993–2027)

EU politikák	1993-1999		2000-2006		2007-2013		2014-2020		2021-2027	
	Mrd ECU	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%	Mrd EUR	%
Agrárpolitika	220,3	47,8	329,2	44,1	366,6	42,43	373,2	38,87	392,0	29,67
Regionális politika	155,1	33,7	275,0	36,9	308,0	35,65	325,1	33,87	331,9	29,25
Összes kiadás	460,4	100,0	745,5	100,0	864,1	100,00	960,0	100,00	1134,6	100,0

Forrás: saját szerkesztés

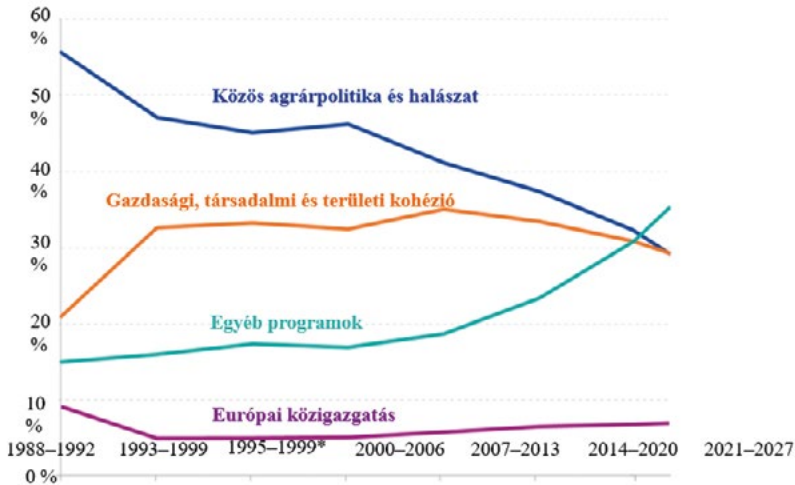
Ha a két politika uniós költségvetésen belüli együttes támogatottsági aránya a kétezres évek elejéig stabil 80%-os szintről 2021–2027-re^[30] 60%-ra, azaz 20%-kal csökken, akkor felmerül a kérdés, helyettük mire költ az Európai Unió, milyen változásnak lehetünk tanúi az EU költségvetésének kiadási struktúrájában?

Az alábbi ábra rámutat a változás alapvető mibenlétére: egyéb programokra költ egyre többet az EU. A bizottsági javaslatok alapján érdemi fordulatot hoz az eddig vázolt folyamatokat tekintve a mostani, 2021–2027 közötti pénzügyi keret, hiszen a költségvetés kiadási szerkezete úgy változik meg, hogy azonos arányt tesznek ki immáron az agrárpolitikára, a kohézióra és az egyéb uniós politikákra fordított költségvetési kiadások.

[30] A 2021–2027 közötti uniós többéves pénzügyi keretre vonatkozó bizottsági javaslat alapján.

3. ábra

Az uniós szakpolitikák finanszírozásának változása azEU költségvetésében



Forrás: COM(2018) 321 final, 25.

Az ábra adatai alapján viszont felvetődik a kérdés, hogy vajon mely uniós szakpolitikák költségvetésen belüli támogatottsága nő?

2007-től új kiadási elemként jelent meg az uniós költségvetésben a *versenyképesség*, mely a lisszaboni, majd az Európa 2020 stratégiában megfogalmazott célok megvalósulásához nyújt támogatást a kutatás-fejlesztés, a transzeurópai hálózatok fejlesztése, az oktatás és képzés, valamint a szociálpolitika területén.^[31] Az új költségvetési kiadási tétel által finanszírozott beavatkozási területeket vizsgálva megállapítható, hogy elsősorban a korábbi belső (bel- és biztonság) politikák által lefedett területeket finanszírozza, másodrészt pedig érinti a kohéziós politika területeit is például a transzeurópai hálózatok fejlesztésével. Szemléletbeli fordulat tehát, nem véletlenül a 12 fejletlenebb ország csatlakozását követően, hogy az Európai Unió ne csak viszonylag egységes fejlettségű tagállamok együttműködésén alapuljon, hanem a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává is váljon. Megalapozott lehet a felvetés, hogy az új kiadási tételekkel tulajdonképpen a régi, fejlettebb tagállamok érdekeinek mind teljesebb figyelembe vétele valósult meg. A versenyképességre fordított uniós költségvetési kiadások volumene és költségvetésen belüli támogatottsági aránya is fokozatosan nő a 2007. évi megjelenése óta. 2007–2013 között a versenyképesség alfejezet eredeti

[31] E kiadási csoport elsősorban a korábbi belső politikák által lefedett területeket finanszírozza, másodrészt pedig érinti a kohéziós politika területeit is például a transzeurópai hálózatok fejlesztésével.

kötelezettségvállalási előirányzatainak költségvetésen belüli aránya 8,57% (74.098 millió euró)^[32] volt, amelyet a válság hatására megemeltek 9,14%-ra (78.939 millió euróra).^[33] A következő, 2014–2020 közötti többéves költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatain belül pedig már 13,1%-os támogatottsági arányt (125.614 millió eurót)^[34] képvisel a versenyképességre fordítható keret.^[35] A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret struktúrája a bizottsági javaslatok alapján változik (új kiadási fejezetek jelennek meg, korábbiak összetétele megváltozik), amely megnehezíti az összehasonlíthatóságot. A versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért alfejezet önálló fejezetté válna, „Egységes piac, innováció és a digitális gazdaság” címmel, viszont kikerülnének belőle egyes elemek (például az Erasmus program, a nukleáris biztonság). Az új alfejezet költségvetésen belüli aránya még így is nőne, 14,7%-ra (hozzászámítva az Erasmus+ javasolt kiadásait 17%-ra). Következésképpen – amennyiben a 2021–2027 közötti költségvetés alapvetően követni fogja a bizottsági javaslatokat – a költségvetési kiadásokon belül a 20%-os változából közel 10%-os (8,5%-os) növekedést tudhatna magáénak a versenyképességre fordított kiadások csoportja.

A versenyképesség javítását célzó költségvetési kiadások közül pedig közvetlenül a *K+F politikára* irányozzák elő a legjelentősebb tételeket, a kiadásoknak hozzávetőlegesen a felé a 2007–2027 közötti többéves pénzügyi keretek esetében.^[36] Közvetve pedig további jelentős összegeket fordítanak kutatás-fejlesztési célokra is, melyet jól igazol, hogy például a 2014–2020-as programozási időszakban a kohéziós források 30%-a innovációhoz, illetve kutatás-fejlesztéshez is kell, hogy kapcsolódjon.^[37]

Volumenét tekintve nem ilyen jelentős, de jelzésértékű változás a *környezetvédelemre, éghajlat-politikára* fordított támogatások növelése. A környezetvédelmi támogatások között is megkülönböztethetjük az agrárpolitika keretében finanszírozott közvetlen környezetvédelmi célú szubvenciókat, valamint a közvetett, környezetvédelmi célokat is megvalósító támogatásokat. Utóbbiak összege sokkal jelentősebb, hiszen az Európai Unió a fő kiadási programokba, azaz több szakpolitika (kohéziós, agrárpolitika, energia, közlekedéspolitikai, kutatás-fejlesztés)

[32] 2004. évi áron. Forrás: 2006/C 139/01 Intézményközi megállapodás 1. melléklet.

[33] Forrás: 2009/1005/EU határozat, 1. melléklet.

[34] 2011. évi áron.

[35] A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete, 1. melléklet.

[36] Kutatás-fejlesztésre már 2007 előtt is költöttek, viszont jelentősen nőtt e terület támogatottsága 2007-től. A 2007–2013 között futó FP7 (Kutatási és Technológiafejlesztési Hetedik Keretprogram) költségvetése 50 milliárd euró volt, amely az előző keretprogram (FP6) költségvetéséhez képest 41%-os növekedést jelentett. Ehhez képest a 2014–2020 közötti Horizont 2020 program a kutatás-fejlesztés és innováció támogatására már 77 milliárd eurót irányzott elő (folyó áron), míg a Bizottság a 2021–2027 közötti időszakra 97,6 milliárd eurót (folyó áron) javasolt. Források: https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is_hu.html (2018.12.28.), Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete, COM(2018) 321 final, 32–33. A tudásintenzív technológiák, tudásközpontok uniós támogatásáról lásd még: Lentner, 2007, 87–100.

[37] https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/themes/research-innovation/ (2018.12.28.)

szabályozásába, finanszírozási rendszerébe (pl. Kohéziós Alap, Európai Mezőgazdasági Garanciaalap) integrálta a környezetvédelmi, éghajlat-politikai prioritásokat – előírva például a környezetvédelmi célok figyelembe vételét a projektek támogatása során.^[38] A Párizsi Megállapodás végrehajtása és az ENSZ fenntartható fejlesztési céljainak megvalósítása érdekében a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret vonatkozásában pedig a Bizottság az összes uniós kiadás legalább 25%-a kapcsán azt javasolja, hogy járuljon hozzá az éghajlat-politikai célok eléréséhez.^[39] A közvetlenül környezetvédelmi célok megvalósításához rendelt eszköz az 1992-ben indított LIFE program, melynek költségvetése 2007-től jelentős növekedést mutat (2000–2004 között 640 millió euró volt, 2007–2013 között már 2,143 milliárd euró volt, a 2014–2020 közötti ciklusban 3,4 milliárd euró,^[40] a következő többéves költségvetés keretében pedig a Bizottság csaknem 60%-kal többet, 5,45 milliárd eurót biztosítana a program számára).^[41]

A fentiekre tekintettel megállapítható, hogy *az uniós költségvetés által finanszírozott allokációs funkció nem erősödik, viszont belső szerkezeti változáson megy át: míg az agrárpolitikához kapcsolódó európai közjavak támogatottsága csökken (multifunkcionalitása és az Engel törvény ellenére), illetve átalakul (értve ezalatt a közvetlen környezetvédelmi célú támogatások növekedését), addig a versenyképesség, különösen a kutatás-fejlesztés, továbbá a környezetvédelem (ideértve a közvetett környezetvédelmi célú támogatásokat is), mint európai közjavak egyre növekvő uniós költségvetési támogatásban részesülnek.*

2. Erősödő stabilizációs funkció

Az eddigi bizottsági javaslatok alapján a 2021–2027 közötti *uniós költségvetés stabilizációs funkciója két alapvető irányból is erősödne*: a gazdasági és monetáris unió stabilitását (is) célzó új eszközök létrehozásával, valamint a volumenét tekintve nagyobb horderejű biztonság- és védelempolitikai eszközök kialakításával, átalakításával, különös tekintettel a biztonságpolitikai kihívásokra (pl. migrációs, menekültügyi nyomás, terrortámadások). Érdemes megjegyezni, hogy a biztonság is európai közjóságnak tekinthető, így az európai közjavak körének átalakulásához a biztonságpolitikai kiadások növelésével tovább erősödik az EU által biztosított európai közjavak körének változása.

Nagy horderejű, explicit felvállalt reform 2021-től tehát a biztonságpolitika uniós költségvetés általi támogatásának erősítése. Ennek változási irányait jól mutatja a 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretre tett bizottsági javaslat is.

[38] 2014–2020 között az EMGA-ból nyújtható hagyományos agrártámogatások 30%-ának környezetvédelmi célok megvalósítását is kell szolgálnia. Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2015, 140–141.

[39] COM(2018) 321final, 15.

[40] <https://ec.europa.eu/easme/en/section/life/life-history-life> (2018.12.20.)

[41] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_hu.pdf (2018.12.20.)

3. táblázat

A 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keret (a Bizottság 2018. évi javaslata alapján)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2021–2027 (M EUR)*	2021–2027 (%)	2014–2020 (%)
1. Egységes piac, innováció, digitális gazdaság	166 303	14,66	13,10
2. Kohézió és értékek	391 974	34,55	33,87
Regionális fejlesztés és kohézió	242 209	21,35	33,87
Gazdasági és monetáris unió	22 281	1,96	-
Az emberekbe, a társadalmi kohézióba és az értékekbe való befektetés <i>ebből ESZA</i>	123 466 89 686	10,88 7,90	
3. Természeti erőforrások és környezet	336 623	29,67	38,87
EMGA	254 247	22,41	28,94
4. Migráció és védelem	30 829	2,72	1,63
5. Biztonság és védelem	24 323	2,14	6,12
6. Szomszédság és a világ	108 929**	9,60	6,42
7. Európai közigazgatás	75 602	6,66	6,42
Kötelezettségvállalási előirányzatok összesen	1 134 583	100,00	100,00 (959 988)
Kifizetési előirányzatok összesen	1 104 905		908 400
Többéves pénzügyi kereten kívül összesen	26 023		36 794
ÖSSZESEN (köt. váll. előirányzatok + pénzügyi kereten kívül)	1 160 606		996 782

* 2018-as árakon

** Az Európai Fejlesztési Alap költségvetését integrálva

Forrás: COM(2018) 321final, 33. alapján saját szerkesztés

Amint azt korábban már megállapítottuk, az Európai Unió többéves pénzügyi keretének 3. fejezetéből, valamint a kohéziós támogatásokból történő átcsoportosítás is jelentős részben hozzájárult a versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért című, 2007-től megjelenő új kiadáscsoport volumenének növekedéséhez (2000–2006 között a 3. fejezet a költségvetés 6,8%-át adta, míg 2007–2013 között 1,26%-át).^[42] Ezt követően (2007–2020) a 3. fejezet, egyfajta bel- és biztonságpolitikai kiadáscsoportként a költségvetésnek csekély hányadát (kb. 1–1,5%-át) képezte, és az alábbi fő területeket támogatta: a fejezethez kapcsolódó decentra-

[42] Csűrös, 2010, 113.

lizált ügynökségek kiadásai, bevándorlás, menekültügy (finanszírozása a fejezet kiadásainak 20%-át sem érte el), szegénység elleni küzdelem, kultúra, egészségügy, alapvető jogok és uniós polgárság, igazságszolgáltatási szervek együttműködése, polgári védelem. A Bizottság javaslata szerint a 2021–2027-es többéves költségvetés struktúrája jelentősen átalakulna. A korábbi 3. fejezetként szereplő belpolitika egyes elemei átkerülnének a kohéziós politika immáron 2. fejezetébe (kulturális támogatások, jogérvényesülés, jogok és értékek programok), migrációt és határigazgatást, valamint biztonság- és védelempolitikát finanszírozó eleme pedig 4. és 5. fejezetként jelentős támogatásnövekedést hozna magával. Összehasonlítás céljából a 2014–2020 közötti időszak kvázi bel- és biztonságpolitikai kiadásai együttesen az uniós költségvetés 1,63%-a, 15,7 milliárd euró volt (2011. évi áron). Ezzel szemben a Bizottság javaslata szerint 2021–2027 között a 4. és 5. fejezet az uniós költségvetési kiadások 4,85%-át, hozzávetőlegesen 55,2 milliárd eurót (2018. évi áron) tenne ki, amihez hozzászámítandók a kohéziós politika fejezetéhez kapcsolni tervezett kiadások (a kultúra, valamint a jogérvényesülés, jogok és értékek program tervezett költségvetése együttesen 2,5 milliárd euró, és ide értendők egyes decentralizált ügynökségek költségvetése is). A jelenlegi költségvetéshez képest a bel- és biztonságpolitikai kiadásokra összességében tehát 3,5–4-szer annyit költene a Bizottság a következő költségvetési időszakban.

Részleteire bontva a tervezett 4. fejezet (*Migráció és határigazgatás*) keretében a migrációs áramlások kezelését, a legális és illegális migrációt, valamint a menekültügyet a Menekültügyi és Migrációs Alap, valamint két decentralizált ügynökség, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex), továbbá az Európai Menekültügyi Támogatási Hivatal támogatná (összesen mintegy 10 milliárd eurós költségvetéssel). A 4. fejezet másik ága, a határigazgatás az EU külső határainak védelmét, igazgatását, a közös vízumpolitika és a vámellenőrzések fejlesztését szolgálná az Integrált Határigazgatási Alap, valamint 3 decentralizált ügynökség^[43] működtetésével (ezek hozzávetőlegesen 19 milliárd eurót kitevő támogatásával). Migrációra és határigazgatásra tehát a 2020–2014 közötti költségvetéshez képest -2,6-szor többet kíván költeni a Bizottság 2027–2021 között.^[44]

Ezeket a forrásokat ráadásul kiegészítik a befogadás kezdeti szakasza után a hosszú távú integráció elősegítését célzó, kohéziós politika (2. fejezet) keretében nyújtandó támogatások, a külső politika (5. fejezet) keretében előírányzott azon támogatások, melyek a migráció kiváltó okainak kezelését és a harmadik országokkal folytatott migrációkezelési és biztonsági együttműködés elősegítését célozzák,^[45] végül az uniós költségvetésen kívül létrehozni tervezett Európai Békekeret is.^[46]

[43] Frontex, Bűnüldözési Együttműködés Európai Unió Ügynöksége (Europol), a Szabadságon, a Biztonságon és a Jog Érvényesülésén Alapuló Térség Nagyméretű IT-rendszereinek Üzemeltetési Igazgatását Végző Európai Ügynökség (eu-LISA). Forrás: COM(2018) 321 final Melléklet, 67–72.

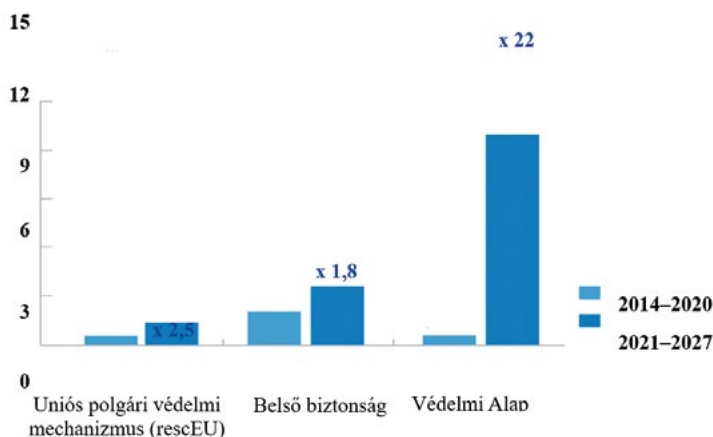
[44] COM(2018) 321 final, 17.

[45] A több korábbi alapot integráló Szomszédügyi, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz támogatásai által.

[46] COM(2018) 321 final, 16–17, 21–22.

A tervezett 5. fejezetnek (*Biztonság és védelem*) három eleme lenne. A védelem tenné ki a legjelentősebb részét, 17,2 milliárd eurót (2018. évi áron), amely keretében az Európai Védelmi Alap főleg a védelmi képességek fejlesztésére irányuló (alapvetően kutatás-fejlesztési) projekteket támogatná – figyelembe véve az Európai Védelmi Ügynökség tevékenységét is. Biztonság elnevezéssel a második elem tervezett költségvetése kisebb (4,26 milliárd euró 2018. évi áron), célja a terrorizmus, a radikalizálódás, a szervezett és a kiberbűnözés elleni küzdelem a belső Biztonsági Alap és decentralizált ügynökségek működtetése által. Végül válság-elhárítás keretében az Unió polgári védelmi mechanizmusa (rescEU) által 1,24 milliárd euróval kívánják támogatni a természeti, illetve az ember által okozott katasztrófák megelőzését, az azokra való felkészülést és reagálást – kiegészítve a nemzeti és más tagállami segítséget. A bizottsági javaslatok alapján a tervezett 5. fejezethez kapcsolódó szakpolitikai kiadások jelentősen nőnének, melyet jól mutat a 4. ábra.

4. ábra
Biztonság és védelem támogatásának tervezett növelése
Milliárd EUR - folyó áron



Megjegyzés: A 2014-2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi kerettel összehasonlítva, 27-tagú EU esetén (becslés)

Forrás: COM(2018) 321 final, 19.

A gazdasági és monetáris uniós stabilitását is célzó eszközöket (22,28 milliárd euró)^[47] a kohézió és értékek címet viselő 2. fejezetben helyezték el a kohéziós és szociális támogatások mellett. Az euróövezet stabilitása és az euróövezeti konvergencia érdekében felállítandó költségvetési eszközök a gazdasági konvergenciát,

[47] 2018. évi áron. Forrás: COM(2018) 321, final, 33.

a pénzügyi stabilitást, a munkahelyteremtést és a beruházásokat támogatja, tehát alapvetően stabilizációs célúak, de kiegészülnek redisztributív elemekkel is (lásd strukturális beruházások támogatása közpolitikai célokra tekintettel). Miben sajátosak, újak ezek az eszközök?

Kiemelten az uniós költségvetés stabilizációs szerepét erősítendő eszköz a *GMU európai beruházásstabilizáló funkciója*. Az adott tagállamban jelentkező aszimmetrikus gazdasági sokkok kezelésére az ország korlátozott eszközökkel rendelkezhet, a finanszírozásukhoz szükséges piaci eszközökhöz nehezebben férhet hozzá, így ennek folyománya lehet az adott országban egy elhúzódó recesz-szió, a beruházási szint csökkenése, míg más uniós országok esetében – különösen az euróövezetben a tagállamok gazdaságai közötti nagyobb fokú függőség miatt – átgyűrűző negatív gazdasági hatás, externália. Az új, kiegészítő jellegű stabilizációs eszköz akkor vehető igénybe, amikor az adott tagállam saját fiskális politikai eszközei nem elegendőek nagyobb aszimmetrikus sokkhatások kezelésére. A Bizottság javaslata alapján az uniós költségvetés legfeljebb 30 milliárd eurót kitevő, ún. back-to-back hitelekhez^[48] nyújtana garanciát, melyet kiegészítene egy kamattámogatás. A vissza nem térítendő kamattámogatás finanszírozása az euróövezeti tagállamok által befizetett, monetáris jövedelmük (seniorázs) bizonyos hányadával egyenlő hozzájárulásokból történne (külső címzett bevételként). Az eszköz az euróövezeti országokra összpontosulna, melyben más tagállamok is részt vehetnének a finanszírozáshoz való hozzájárulás esetén. Az uniós költségvetés által garantált kamattámogatott hitelt költségvetésen kívüli eszközök is kiegészíthetnék, így például az Európai Stabilitási Mechanizmus (illetve az azt felváltandó Európai Valutaalap).

Mivel a monetáris és a fiskális politikai hatáskörök különböző kormányzati szintű gyakorlásának az egyik legnagyobb kockázata, hogy az euróövezetben a tagállami túlköltekezésekkel szemben a valuta leértékelésének a veszélye szétterül az eurózóna országaiban, a fegyelmezett költségvetési politika érdekében az európai beruházás-stabilizáló funkció igénybevétele az európai szemeszter keretében meghatározott gazdaságpolitikai feltételek betartásához lenne kötve.^[49]

Az ún. *reformtámogató program* keretében három eszköz felállítására kerülne sor. A *reformok végrehajtását elősegítő eszköz* vissza nem térítendő pénzügyi támogatást nyújtana bármely tagállamnak az európai szemeszter keretében meghatározott, bizottsági határozat keretében elfogadott strukturális reformok megvalósításához, melyekről a tagállamok a nemzeti reformprogramjaikban számolnának be. Mivel a reformok az adott ország gazdaságának megszilárdítását szolgálják, melyek különösen fontosak a túlzott makrogazdasági egyensúlyhiánnyal rendelkező tagállamok esetében, így e támogatások a redisztributív fejlesztési célok mellett gazdaságstabilizáló célúak is. A *konvergenciatámogató eszköz* vissza nem térítendő pénz-

[48] A back-to-back fedezeti műveletek lényege, hogy az esedékes összeg, a pénzem és a kifizetések dátuma megegyezik a mögöttes hitelfelvétel ebbéli ismérveivel. COM(2010)709 végleges.

[49] COM(2018) 321 final 11-12, COM(2018) 321 final Melléklet, 34-40.

ügyi és technikai (szakmai) támogatást is nyújtana az euróövezethez a következő pénzügyi keret időszakában csatlakozni kívánó tagállamok számára. Az eszközteoretikus háttere az optimális valutaövezet elmélete, és annak hiányosságai esetén az euróövezethez való csatlakozás feltételül szabott konvergencia kritériumok teljesítésének nehézségei.^[50] Ennek lényege, hogy a fejlettségbeli különbségek csökkentése, a gazdasági növekedés előmozdítása nagyobb állami beruházásokkal, kiadásokkal és növekvő inflációval járhat, míg a konvergencia-kritériumok fegyelmezett költségvetési politika mellett várják el többek között az árstabilitást és a hosszú távú kamatlábak konvergenciáját. A támogatás így elősegítené a felzárkózást a konvergencia-kritériumok betartása mellett. A válság hatására felállított, uniós szinten tanácsadást végző Strukturálisreform-támogató programot a *technikai támogatási eszköz* váltaná fel, mely a tagállamok kérelmére technikai segítséget nyújtana strukturális reformok végrehajtásához.

Emellett megjegyzendő, hogy a jelenlegi (2014–2020 közötti) uniós költségvetés kiadási fejezetein kívül, de szintén az uniós költségvetés bevételeiből finanszírozott kiadások keretében közvetlen *stabilizációs célú* előirányzatok, tipikusan *tartalékalapok* is felfedezhetők. Ilyen az Európai Globalizációs és Alkalmazkodási Alap (EGAA), a rugalmassági eszköz és a rendkívüli tartalék, a specifikus rugalmasság, az ún. összesített tartalék, az Európai Unió Szolidaritási Alapja (EUSZA) és a sürgősségi segélyre képzett tartalék.^[51] A Bizottság új pénzügyi keretre vonatkozó javaslata fenntartaná ezeket a speciális eszközöket, alkalmazási körük bővítésével. Így például javasolja az általános tartalék funkcióját betöltő rugalmassági eszköz éves keretének 1 milliárd euróra való emelését,^[52] továbbá a gazdasági válságra adott válaszként 2014-től bevezetett, majd a migrációs válságra reagálva 2017-től módosított *összesített tartalékot ún. uniós tartalékként funkcióját és méretét tekintve szintén bővítene*.^[53]

Összességében megállapítható, hogy a regionális (kohéziós) célú támogatások költségvetésen belüli arányának csökkenése, a kohéziós politikához rendelt 2. fejezet egyéb szakpolitikákkal való ötvözése (lásd migráció, oktatás, ifjúság, kultúra, jogérvényesülés, jogok és értékek, GMU erősítése, euró védelme) gyengülő redistributív funkcióra vall, míg az agrártámogatások általános csökkenése,^[54] a környezetvédelem, a kutatás-fejlesztés, valamint a biztonságpolitika támogatottságának növekedése átalakuló prioritást mutat az európai közjavak vonatkozásában. A biztonság- és védelempolitikára fordított uniós költségvetési támogatások várhatóan jelentős növekedése pedig az EU költségvetésének a stabilizációs funkcióját erősíti.

[50] Erről részletesebben lásd: Csűrös, 2019.

[51] Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2019.

[52] 2007–2013 között évi 200 milliós, 2014–2016 között évi 471 milliós eurós, 2017–2020 között pedig évi 600 milliós eurós felső összeghatárral bírt, ami jelentős növekedés.

[53] Az éves kötelezettségvállalási előirányzatok felső határa alatt rendelkezésre álló mozgástérből, valamint fel nem használt költségvetési forrásokból speciális stabilizációs célokat finanszíroznának, úgy mint a migráció, biztonsági kérdések. COM(2018)321 final, 28.

[54] Ide nem értve a közvetlen környezetvédelmi célú támogatásokat.

Megjegyezhető, hogy redisztribúciót nemcsak a regionális támogatásokkal való sít meg az EU költségvetése, hanem a (csekélyebb összegű) harmadik országoknak nyújtott fejlesztési támogatásokkal is. Mindezt kiegészítik a költségvetésen kívül, az Európai Beruházási Bankcsoport által nyújtott kohéziós célú fejlesztési hitelek.

A stabilizációs funkció a válság hatására erősödött, viszont mind ez idáig az Európai Unió költségvetése alapvetően nem látott el, nem volt képes ellátni stabilizációs funkciót (az uniós költségvetés korlátolt terjedelme és alapvetően fejlesztési prioritásai miatt). A stabilizációs funkciót a válság hatására először a koordináció és a szabályozás kormányzási módszerein keresztül erősítették meg (lásd a többpilléres európai felügyeleti rendszer mechanizmusait), valamint a finanszírozás kormányzási módszerének alkalmazási körét az uniós költségvetésen kívül, rendkívüli helyzetekben szélesítették ki (lásd a tagállamok fizetési nehézsége esetén nyújtható, EU-hoz kapcsolódó hiteleket). A Bizottság viszont immáron az uniós költségvetés stabilizációs funkcióját erősítené – úgy, hogy a költségvetés volumenét érdemben nem növelné, csupán a kiadási szerkezetét változtatná meg!

Emellett az is látható, hogy az egyes szakpolitikák és a pénzügyi politika céljait is igyekeznek minél erősebben összekapcsolni, amit jól igazol, hogy az uniós gazdaság- és fiskális politikai koordináció megvalósítására szolgáló európai szemeszter keretében megfogalmazott javaslatok tagállami betartásától tennék függővé újabb fejlesztési és stabilizációs célú támogatások (pl. európai beruházásstabilizáló funkció, reformtámogató program támogatásainak) nyújtását is.

III. JOGÁLLAMISÁG VÉDELME – ERŐSÖDŐ FOGYASZTÓVÉDELMI FUNKCIÓ?

A Bizottság a 2021–2027 közötti uniós költségvetésre vonatkozó javaslatai között a jogállamiság védelmét szolgáló új eljárás bevezetését is szorgalmazza. Álláspontja szerint a jogállamiság tekintetében, mely minden korszerű alkotmányos demokrácia gerincét képezi, számos közelmúltbeli esemény általánossá vált hiányosságokat jelzett, melyek különösen a közigazgatási szervek megfelelő működését és a hatékony bírósági felülvizsgálatot érintik, így súlyosan sérthetik az Unió pénzügyi érdekeit is (pl. közbeszerzési eljárások, támogatási szerződések bírósági felülvizsgálata által).^[55] A javaslat szerint az EUMSz 322. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján az új eljárás bevezetéséről rendes jogalkotási eljárás keretében döntene az Európai Parlament és a Tanács. Kérdés viszont, hogy indokolt-e egy újabb eljárás, ha az uniós értékek védelme érdekében, így a jogállamiságot érő rendszerjellegű fenyegetések esetén az EUSz 7. cikk szerinti eljárás alkalmazható, emellett az uniós jog valamelyik konkrét előírására vonatkozó jogsértés esetén kötelezettségszegési eljárás indítható a tagállammal szemben. Az uniós értékek vonatkozásában az általános, rendszerszintű problémák kezelésére

[55] COM(2018) 324 final, 1–8. Ez utóbbihoz lásd: Erdős, 2017, 115–123.

tehát az EUSz 7. cikk szerinti eljárás szolgálna eszközként, viszont az eljárás aktíválásával kapcsolatos „küszöbérték rendkívül magas”,^[56] mely mutatja a mechanizmus végső eszköz jellegét. Ráadásul az eljárás esetleges megindulása esetén is egy hosszadalmas procedúrára kerül sor, szankció kiszabására pedig az eljárás végén is csak egyhangú politikai (európai tanácsi) döntést követően.^[57] Érthető, hogy az EUSz 7. cikk szerinti eljárás a gyakorlatban ez idáig nem képzett kellő visszatartó erőt az uniós értékek megsértése esetén.^[58]

Nem új keletű, viszont a válság óta egyre szisztematikusabb az uniós szabályozásban, hogy az *uniós költségvetésből nyújtott támogatásokat az uniós költségvetési célokon túli vagy ahhoz csak közvetve kapcsolható prioritásoktól teszik függővé*. Korai, a szabályozásban már 1994-ben megjelenő példája ennek a Kohéziós Alap támogatásainak lehetséges felfüggesztése volt, amennyiben a támogatásra jogosult tagállamok a túlzott hiány eljárás keretében nem teljesítették a tagállami gazdaság- és költségvetési politikára vonatkozó tanácsi ajánlásokat. A válság milyen változásokat hozott e téren? A válságot megelőző másfél évtizedben egyszer sem került sor ezen szankciók alkalmazására, ezt követően viszont nemcsak hogy kilátásba helyezték ezen szankciók alkalmazását (hazánk vonatkozásában 2012-ben), hanem a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi keret szabályrendszerében két irányból is kiterjesztették annak hatókörét. Egyrészt immáron nemcsak a túlzott hiány esetén alkalmazott eljárás keretében lehet alkalmazni e szankciókat, hanem a válság hatására megreformált uniós szintű gazdaság- és fiskális politikai koordináció, felügyelet egyéb mechanizmusai (többoldalú felügyelet, makrogazdasági felügyelet, túlzott makrogazdasági egyensúlytalanság esetén alkalmazott eljárás), továbbá a foglalkoztatáspolitikai iránymutatások, valamint az uniós hitelekhez kapcsolódó kiigazítási programok keretében megfogalmazott uniós ajánlások, elvárások tekintetében is. Másrészt már nemcsak a Kohéziós Alap, hanem az ún. Európai Strukturális Beruházási Alapok^[59] támogatásai kapcsán is lehet szankciókat alkalmazni.^[60] A Bizottság javaslatai alapján a 2014–2020 közötti ESB-alapokhoz rendelt előzetes, utólagos és makrogazdasági feltételrendszer érintetlen maradna a következő költségvetési időszakban is.^[61]

Miért vitathatóak a fenti intézmények és hogyan kapcsolható össze a két eljárás? A hatáskör-átruházás elvéből kiindulva az Unió kizárólag a tagállamok által a Szerződésben ráruházott hatáskörök határain belül jár el. Viszont a Szer-

[56] COM(2014) 158 final, 6.

[57] Az eljárásról lásd: Várnay, 2017, 96–104.

[58] Ezekről lásd: Deák, 2018; Losoncz, 2018; Valki, 2018.

[59] Kohéziós politika alapjai (Európai Regionális Fejlesztési Alap, Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap), valamint a Közös Agrárpolitikán belül az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap.

[60] Ezekről részletesebben lásd: Csűrös, 2015, 241–251, 302–313.

[61] COM(2018) 321final Melléklet, 32.

zódések explicit nem ruházzák fel hatáskörrel az Uniót a fenti mechanizmusok működtetésére. Így felmerülhet egyrészt a felhatalmazás nélküli tagállami szuverenitás-korlátozás problematikája.

A két eljárás között hasonlóság, hogy mindkét esetben – integrációs aspektusból – kreatív módon, nem közvetlenül az adott politikai cél átfogó jogi szabályozásával kívánja lefektetni a jogalkotó a mechanizmusokra vonatkozó rendelkezéseket, hanem funkcionálisan közelíti meg a kérdést, összekapcsolva azt az uniós források hatékony és eredményes felhasználásának céljával. Feltételezésünk tehát, hogy érezve a közvetlen, átfogó szabályozásra vonatkozó hatáskör meglétének hiányát, megfordította a szabályozás logikáját és olyan kérdéskörhöz rendelte, amelyre kiterjed a hatásköre (uniós költségvetési kiadások prioritásainak, feltételrendszerének meghatározása), és egyúttal megfelelőeszközként szolgál, negatív pénzügyi ösztönzőként kikényszeríthetővé válik.

Erősíti a mechanizmusok érvényesülését a szintén a válság óta előszeretettel alkalmazott *fordított döntési metódus*, amely értelmében ha a Bizottság javaslatot tesz konkrét intézkedésekre (pl. támogatások felfüggesztésére), akkor a javaslat elutasításához vagy módosításához minősített többséget kell elérni a Tanácsban (az Európai Parlamentnek nincs hatásköre e téren).

További sajátossága a két mechanizmusnak, hogy egyik esetben sem rendelnek költségvetési kiadásokat, uniós támogatásokat a célok megvalósításához, hanem ellenkezőleg, amennyiben nem érvényesülnek a fenti célok, más szakpolitikai célokhoz rendelt uniós forrásoktól eshet el az adott tagállam. A jogállamiság tekintetében fennálló, általános hiányosságok esetén ráadásul nemcsak az ESB-alapok, hanem bármely uniós költségvetési támogatás vonatkozásában alkalmazhatók lennének a szankciók a Bizottság javaslata szerint.

Van-e közpénzvédelmi, pénzügyi fogyasztóvédelmi funkciója a fenti mechanizmusoknak? Véleményünk szerint mindkét esetben van, arra tekintettel, hogy (a jelentős részt) a tagállamok adófizetői által finanszírozott uniós költségvetés támogatásainak szabályszerű, gazdaságos, hatékony és eredményes felhasználását is (!) elősegítik a fenti eljárások.

IV. ZÁRÁS HELYETT... NYITVA HAGYOTT KÉRDÉSEK

Az integráció 2021–2027 közötti többéves pénzügyi keretére vonatkozó javaslatok elfogadása több akadályba is ütközhet. Egyrészt eljárásjogilag megnehezíti a rendelet elfogadását, hogy a Tanácsnak egyhangúan kell szavazni róla, márpedig a kohéziós és agrártámogatások jelentős csökkenésével, a prioritások átrendeződésével egyes tagállamok (többek között hazánk) érdekei az eddigiekhez képest érdemben csorbulnának. Emellett az új uniós prioritások (lásd menekültügy, biztonság- és védelempolitika) támogatásainak növelése megosztó kérdés, szintén kétségeket ébreszthet annak egyhangú megszavazása. Szükség van továbbá az Európai Parlament tagjai többségének az egyetértésére is, ami a 2019. évi parla-

menti választások eredményétől jelentős mértékben függhet. Ráadásul 2019-ben a Bizottság jelenlegi testületének mandátuma is lejár, mely tovább fokozhatja az uniós prioritások változásának lehetőségét. Noha a Bizottság sürgeti a többéves pénzügyi keret parlamenti választások előtti elfogadását (az elhúzóó döntéshozatal negatív hatásait hangsúlyozva), arra egyre kevesebb esély mutatkozik (lásd az Európai Tanács 2018. december 13–14-i érdemi előrelépést nem mutató következtéseit). A helyzetet csak tetőzik a britek kilépésével kapcsolatos bizonytalanságok, hiszen a tanulmány zárásakor (2018. 12. 31.) még a „bennmaradás” lehetősége sem kizárt (mely jelentős költségvetési kihatással is járna). Így megállapítható, hogy a közösségi döntésméletek keretében meghatározott politikai konjunktúraciklus-modell is befolyásolhatja a költségvetési prioritások megválasztását és ütemezését – kérdésessé téve a bizottsági javaslatok jelen formában és időben történő elfogadását.

IRODALOM

- Bordás Péter (2017): Globális hatások és (ön)kormányzati szerepek a XXI. század elején. *Közjavak*, III. évf. 3. szám 16–20.
- Csűrös Gabriella (2010): Az Európai Unió támogatáspolitikája: múlt, jelen, jövő. In: Erdős Éva (szerk.): *Pénzügyi jogot oktatók konferenciái. A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Pénzügyi Jogi Tanszékének szervezésében*. Novotni Kiadó, Miskolc, 107–118.
- Csűrös Gabriella (2015): *Uniós pénzügyek. Az európai integráció fejlődésének pénzügyi jogi vizsgálata*. HVG-ORAC, Budapest.
- Csűrös Gabriella (2018): Az állam (költségvetés) és a pénzügyi szektor közötti kapcsolat gyengítésére irányuló uniós intézkedések. In: Árva Zsuzsanna – Szikora Veronika (szerk.): *A fogyasztók védelmének új irányai és kihívásai a XXI. században*. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 225–241.
- Csűrös Gabriella (2019): Erősebb stabilizáció az uniós közpénzügyekben? In: Halász Zsolt (szerk.): *Halustyik Anna emlékkötet*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Budapest. (megjelenés alatt).
- Deák Dániel (2018): Uniós költségvetés és jogállam. *ÉS*, LXII. évf. 41. szám, 2018. október 12.
- Erdős Éva (2017): Állami támogatások, adóverseny kontra szubszidiaritás az európai adójogban. *Miskolci Jogi Szemle*, XII. évf. 2. különszám, 114–126.
- Felbermayr, Gabriel – Gröschl, Jasmin – Heiland, Inga (2018): *Undoing Europe in a New Quantitative Trade Model*. *IfoWorkingPaper*, 250. sz.
- Halász Zsolt (2018): *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Budapest.
- Hankiss Elemér (2004): *Társadalmi csapdák és diagnózisok*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Halmosi Péter (2009): Közös agrárpolitika. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, 833–887.
- Kocziszky György (2008): *Regionális integrációk gazdaságtana*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc.

- Lentner Csaba (2007): The Competitiveness of Hungarian University Based – Knowledge Centres in European Economic and Higher Education Area. *Transformations in Business & Economics*, Vol. 6., N. 2. 87–100.
- Lentner Csaba (2013): *Közpénzügyek és államháztartástan*. Nemzeti Közzolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest.
- Losoncz Miklós (2018): „Aki nem lép egyszerre...” Az Európai Unió új költségvetési tervezete. *ÉS*, LXII. évf. 19. szám, 2018. május 11.
- Nagy Zoltán (2001): *Az Európai Unió költségvetése*. Bíbor Kiadó, Miskolc.
- Nagy Zoltán (2011): Fenntartható költségvetési elvonások rendszere a környezetvédelem területén. *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, XXIX. évf. 247–258.
- Nagy Zoltán (2012): A környezetpolitika szabályozásának eszközei. *Miskolci Jogi Szemle*, 2. szám, 24–36.
- Nagy Zoltán (2013): *Környezeti adózás szabályozása a környezetpolitika rendszerében*. Miskolci Egyetem, Miskolc, 10–38.
- Holló Klaudia–Hornnyák Zsófia–Nagy Zoltán (2015): Az agrárjog fejlődése Magyarországon 2013 és 2015 között. *Agrár- és Környezetjog*, 19. szám, 56–87.
- Samuelson, Paul A. – Nordhaus, William D. (2005): *Közgazdaságtan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Szentes Tamás (2009): Globalizáció és regionalizálódás: az állam, illetve az intézmények és a jog szerepe a mai világgazdaságban. In: Simon István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Szent István Társulat az Apostoli Szentszék Könyvkiadója, Budapest, 277–288.
- Valki László (2018): A jogállamiság kikényszerítése az Európai Unióban. *ÉS*, LXII. évf. 20. szám, 2018. május 18.
- Várnay Ernő (2017): *A kötelezettségzegési eljárások jogiasodása az Európai Unióban*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen.
- Vigvári András (2008): *Pénzügy(rendszer)tan*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Vigvári András–Vigvári Gábor (2008): Az Európai Unió fiskális rendszere. In: Blahó András (szerk.): *Nemzetgazdaság – integráció – világgazdaság. Tanulmányok Palánkai Tibor akadémikus 70. születésnapja tiszteletére*. Aula Kiadó, Budapest, 301–310.
- https://ec.europa.eu/regional_policy/hu/policy/themes/research-innovation/ (2018.12.28.)
- <https://ec.europa.eu/easme/en/section/life/life-history-life> (2018.12.20.)
- https://ec.europa.eu/research/fp7/understanding/fp7inbrief/what-is_hu.html (2018.12.28.), Európai Bizottság sajtóközleménye IP/18/4002. Uniók költségvetés: a Bizottság növelné a környezetvédelem és az éghajlat-politika támogatását szolgáló finanszírozást. Brüsszel, 2018. július 1. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4002_hu.pdf (2018.12.20.)

JOGSZABÁLYOK, EGYÉB DOKUMENTUMOK

- Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 202., 2016.6.7., 13–388.
- 2006/C 139/01 Intézményközi megállapodás.
- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata HL C 202., 2016.6.7., 1–388.

- Az Európai Parlament és a Tanács 2009/1005/EU határozata (2009. december 17.) a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről szóló, 2006. május 17-i intézményközi megállapodásnak a többéves pénzügyi keret tekintetében történő módosításáról: energiaágazatbeli projektek finanszírozása az európai gazdaságélénkítési terv keretében. HL L 347., 2008.12.24., 26–27.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1291/2013/EU rendelete (2013. december 11.) a „Horizont 2020” kutatási és innovációs keretprogram (2014–2020) létrehozásáról és az 1982/2006/EK határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 347., 2013.12.20., 104–173.
- A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről HL L 347., 2013.12.20., 884–891.
- COM(2010)709 végleges. A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. Az Európai Unió 2009. évi hitelfelvételi és hitelnyújtási tevékenységéről. Brüsszel, 2010.12.6.
- COM(2014) 158 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak. A jogállamiság megerősítésére irányuló új uniós keret. Strasbourg, 2014.3.11.
- COM(2018) 98 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak. Az Európai Unió új, korszerű többéves pénzügyi kerete a 2020 utáni prioritások megvalósításának hatékony szolgálatában. Brüsszel, 2018.2.14.
- COM(2018) 321 final. A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018.5.2.
- COM(2018) 321 final Melléklet a következőhöz: A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret. Brüsszel, 2018.5.2.