

Az Európai Unió 2007–2013 közötti költségvetése és Magyarország érdekei

KENGYEL ÁKOS

Az Európai Unió közös költségvetésének jövőbeli kiadási szerkezetében bekövetkező hangsúlyeltolódások alakulása számos olyan alapvető kérdés megvizsgálását igényli, amely az integráció sikeres fejlődése szempontjából hosszú távon meghatározó jelentőségű lehet. A költségvetés kiadásainak alakulása nagymértékben befolyásolhatja az unió versenyképességét, világgazdasági helyzetét és belső kohéziójának alakulását is. A cikk arra keresi a választ, hogy milyen megfontolások határozzák meg az EU költségvetésének várható alakulását a 2007–2013 közötti időszakban, milyen elmozdulások figyelhetők meg az új elnevezésű költségvetési fejezetek tartalmában, és hol tart jelenleg a tagországok közötti vita a végleges kiadási összegek vonatkozásában.¹

Miért van szükség közös költségvetésre?

Az Európai Unió meghatározott területeken saját hatáskörökkel rendelkezik, és elvileg ezekhez a feladatokhoz kapcsolódóan szüksége van erőforrásokra. Ugyanakkor távolról sem beszélhetünk a tagországok és az uniós szint között kialakított, világosan körülhatárolt föderatív jellegű munkamegosztásról, vagyis nem igazán egyértelmű, hogy milyen célokat is kell szolgálnia a közös költségvetésnek. Az unió költségvetési gazdálkodása hosszú idő alatt lényeges politikai területté vált, bár még mindig nagyon homályos, hogy mi is a közös költségvetés legfontosabb célja.² E közben a közös költségvetés politikai jelentősége ellenére igen szerény nagyságú, kiadásai a gyakorlatban az unió bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) körülbelül 1 százalékát teszik ki, ugyanakkor a nemzeti költségvetések a tagországok GNI-jének 35–65 százalékát osztják újra. A tagországok elvárásainak ismeretében az uniós költségvetés feladataira és működésére vonatkozóan az alábbi négy fő érvet lehet meghatározni.

1. Az unió szintjén működő költségvetés szükségessége mellett szóló legfontosabb érv a *közös politikák támogatása*. Az integrációs folyamat kezdetétől az *agrárpolitika* vált a leghangsúlyosabb szupranacionális politikává, melynek keretében szükség volt az erőforrások közösségi szintű elosztására. A másik egyre hangsúlyosabbá váló terület a

¹ A cikk kéziratát 2005. június 30-án lezártuk, ezért a szövegben szereplő elemzések, következtetések és javaslatok az addig ismertté vált dokumentumok és kialakult álláspontok tükrében fogalmazódtak meg.

² A közös költségvetés céljairól részletesebben lásd: Kengyel [2003].

Kengyel Ákos, a Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Tanszék Európai Tanulmányi és Oktatási Központjának egyetemi docense.

kohéziós vagy regionális politika, amelynek támogatására a strukturális alapok és a Kohéziós Alap keretében egyre jelentősebb összegeket osztanak el. A közös politikák logikája megköveteli a megfelelő támogatási mechanizmusok kialakítását. *A közös politikák jellemzője az is, hogy ha egy politika létrejött, akkor már nem olyan egyszerű azt biztosítani, hogy valamennyi tagállam „fair” részesedést kapjon*, hacsak az adott politikát annyira el nem torzítják, hogy az már aláássa eredeti célját.

2. Az uniós költségvetés mellett szóló másik elméleti érv az integrációból származó *nyereségek és veszteségek kiegyensúlyozásának igénye*. A közös piac létrehozása és továbbfejlődése egységes piaccá, majd gazdasági és monetáris unióvá nem jelent ugyanolyan nyereséget valamennyi résztvevő számára. Ennek tükrében lehet úgy érvelni, hogy a nyereségek egy részét a „nyertesek” fizessék be és a „vesztesek” kapják meg. Ezért lehet nagyon leegyszerűsítve olyan álláspontokat olvasni, hogy a németeknek a piacra jutás és a politikai integráció fejében jelentős nettó hozzájárulást kell fizetniük a közös költségvetésbe. A nettó pénzáramlás ebben az összefüggésben tisztességes árnak tekinthető a nem költségvetési jellegű előnyökért. Ezzel az érveléssel kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy *a tagországoknak nem csak a költségvetési transzferekből való részesedést kell figyelembe venniük, amikor az integrációból származó előnyöket nézik*. Az EU-tagságnak számos nem költségvetési dimenziója is van. Például az olyan közös célok, mint a kereskedelem liberalizálása vagy a gazdasági integráció megvalósításából származó nyereségek nem értékelhetők csakis a költségvetési transzferek oldaláról. Mindemellett maguk a költségvetési transzferek sem csak a kedvezményezett országot érintik, hiszen különböző utakon jelentős a támogatásoknak a többi tagországba történő visszaáramlása. Tipikus példa erre a strukturális alapok felhasználása, amikor az adott programok megvalósításához kapcsolódóan jelentős áru- és szolgáltatásimportra kerül sor.

3. Az integrációban részt vevő országok és régiók közötti gazdasági és társadalmi *kohézió erősítésének igénye* a harmadik magyarázat az uniós költségvetés szükségessége mellett. Ez szintén nettó befizetéssel jár, bár a kritérium ebben az esetben a relatív fejlettségi szint, nem pedig az, hogy az adott tagország relatíve nyertese-e az európai integrációnak. A legtöbb nemzetállamban a költségvetési transzferek szerepe a gazdagabb területekről a szegényebbek felé, vagy a tehetősebb társadalmi csoportoktól a nehéz helyzetben lévők felé történő redisztribúció. Az EU-ban ez az újraelosztás indirekt módon valósul meg, kimondottan csak a strukturális alapok és a Kohéziós Alap feladata a kohézió erősítését szolgáló jövedelem-újraelosztás, de *ez sem automatikus jóléti transfermechanizmusként működik, hanem lényegében fejlesztéspolitikai támogatást jelent*. Ebben az összefüggésben a kohézió erősítését szolgáló támogatások célja semmiképpen sem a tartós segélyfüggőség kialakulása, hanem éppen az, hogy az önjáró fejlődés feltételei megteremtődjenek.

4. Az uniós költségvetés feladatát tekintve a negyedik szempont az a megközelítés lehet, amely szerint az EU költségvetésének a tagok elvárásait kell kielégítenie: *a tagok bizonyos szolgáltatásokat várnak el*. Ebben az összefüggésben a tagok egy részét a fair visszatérítés érdekli, vagyis hogy *megfelelő egyensúly* legyen a hozzájárulások és a kapott támogatások között. Tehát a tisztességes visszatérítés nem jelent pontosan egyensúlyban levő visszafizetést, de elvárható, hogy a nettó befizetések, illetve támogatások közötti különbség ne legyen túl nagy, illetve arányban álljon az egyes országok gazdasági teljesítőképességével. Ez persze a legkényesebb kérdés, mert a *gazdasági teljesítőképességgel arányos tehervállalás alapján kellene minden tagországnak részt vállalnia a költségvetés finanszírozásából, ugyanakkor a legtöbb politika automatizmusa miatt a kifizetéseket nehéz előre arányosan meghatározni*. Ekkor viszont kompenzációs csomagokról folyó viták alakulhatnak ki, ami egyáltalán nem kívánatos eleme a közös költségvetés normális működésének. (Erre a legjobb példa a brit visszatérítési mechanizmus,

amelynek bevezetésére azért került sor, mert Nagy-Britannia a legnagyobb kiadási tételt jelentő agrártámogatásokból alig részesül, és ennek következtében nettó befizetési egyenlege túlzottan magas lenne.³

Az új költségvetés kiadásainak alakulását megalapozó helyzet jellemzői és tanulságai

AZ EKG megalapítása utáni időszakban a kiadások nagy részét a közös agrárpolitika finanszírozására fordították. Az integrációs folyamat mélyülésével és a taglétszám növekedésével párhuzamosan az EU költségvetése jelentős változásokon ment keresztül. Egyre jobban előtérbe került a tagországok közötti kohézió erősítésének igénye: az 1980-as évek második felétől megerősödött a strukturális alapok szerepe. A többi közös politika finanszírozási háttere azonban továbbra is szinte elenyésző maradt.

A közös *agrárpolitikára* fordított kiadások eredeti 2/3-os részesedése az 1990-es években ugyan 50 százalék alá csökkent (2000-től kiadásait 1999-es árakon számolva évi 40-41 milliárd euróban befagyasztották), de még így is az agrárpolitika maradt a legnagyobb kiadási tétel. Jelenleg a második kiadási tételt a *strukturális műveletek* (strukturális alapok, Kohéziós Alap) jelentik (a kiadások fokozatos növelésével a kiadásokon belül 1/3-os részesedést, évi 30 milliárd eurót értek el). A harmadik kiadási tétel a *belső politikák* (kutatás-fejlesztés, oktatás, energia, ipar, közlekedés stb.) támogatása, évi 6 milliárd euró kiadással. A negyedik tétel: a *külső műveletek* (fejlesztési együttműködés az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országokkal, mediterrán politika stb.) finanszírozása évi 4,5 milliárd eurót tesz ki. Az ötödik tétel az *adminisztratív kiadások* évi 5 milliárd euró körüli összege. 2000-től új fejezetként bevezették az előcsatlakozási támogatást évi 3 milliárd eurós kerettel.

Az eltelt évtizedek alatt a költségvetés nagysága és finanszírozása is jelentősen átalakult. A bevételi oldal fő változását jelentette, hogy a tagországok befizetéseit 1970-ben felváltotta a saját források rendszere: az agrárlefölözések és a vámok már a közös költségvetés bevételi forrásai lettek – csak a beszedésük költségeinek fedezésére lehetett azok 10 százalékát, majd 2000 óta már 25 százalékát visszatartani. Miután ez a két forrás kevésnek bizonyult, harmadik forrásként 1979-től bevezették a VAT- (áfa-) bevételek bizonyos százalékának befizetési kötelezettségét is. Negyedik forrásként a GNP-alapú hozzájárulást vezették be 1988-ban. Azóta – bár több javaslat született – nem sikerült újabb lehetséges közös bevételi forrásról megegyezni.

1988 óta középtávú költségvetési tervet (*pénzügyi perspektíva*, *Financial Perspective*) készít az EU, amely több évre szóló kiadási programot tartalmaz. Az 1988-as megállapodásban meghatározták a költségvetés maximális nagyságát: az 1988–1992 közötti időszak végére a GNP 1,15 százalékáról 1,2 százalékára emelkedett a nagysága. Az 1993–1999 közötti időszakra szóló pénzügyi perspektíváról az 1992-es edinburgh-i csúcson született döntés. A kiadási plafon a GNP 1,24 százalékáról 1,27 százalékára emelkedett, habár azt megelőzően és azóta is jellemzően mintegy 10 százalékkal a megengedett limit alatt maradt a tényleges költségvetés aránya a GNP-hez képest. A 2000-től 2006-ig tartó, harmadik költségvetési időszakban véget ért a kiadások arányának

³ A brit visszatérítést még 1984-ben vezették be. Ennek értelmében az unió költségvetésébe befizetett összeg és a kapott kifizetések különbségének 66 százalékát visszakapja. Ez jelenleg átlag évi 4,6 milliárd euró. A Tanács 2005. első félévi luxemburgi elnökségének eredeti javaslata alapján a következő 7 éves költségvetés során is ezen a szinten fennmaradhatott volna a rendszer. Végül a 2005. júniusi brüsszeli csúcson már 5,5 milliárd eurót ígértek, de ez sem felelt meg a brit érdekeknek, mert az egész költségvetést torznak tartják az agrárkiadások nagy aránya miatt, és elfogadhatatlan lenne szerintük így hagyni 2013 végéig. A jelenlegi vitákról lásd: BruxInfo [2005d]; BruxInfo [2005e].

fokozatos emelése: az 1999-es berlini csúcson született végső döntés alapján a kiadási plafon továbbra is a GNP 1,27 százaléka, illetve a GNI 1,24 százaléka maradt.

Már a jelenlegi, 2000–2006 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíváról született döntésekre is igaz, hogy ugyan mindegyik tagország kapott valamit, de igazi áttörés nem következett be: hosszú távú reformok helyett a már kialakult támogatási rendszer kisebb változtatásaira került csak sor. Bár már a döntést megalapozó bizottsági anyag (az Agenda 2000) is sokszor használta a reform kifejezést, igazából a javaslatok a kialakult status quo megőrzésére irányultak. A közös agrárpolitika reformjára irányuló döntések kimondottan csalódást okoztak. A gazdasági és monetáris unió kiteljesítésével és az unió kibővítésének jövőképevel a 2000-tól 2006-ig tartó időszak költségvetése az EU finanszírozásával kapcsolatos kérdések újragondolásának alapja lehetett volna. Nem így történt: a jelenlegi időszakra elfogadott költségvetés az alapvető problémák megoldása helyett csak a tagországok közötti nézeteltérések lecsillapítására vállalkozott. *Mit kellett volna tenni már a jelenlegi időszakra szóló költségvetési viták során?*

Kiindulópontként világosan meg kellett volna fogalmazni, hogy milyen elveket szolgáljon a költségvetés, melyek a fő céljai, és milyen hatáskörre terjedjen ki. Egyértelműen ki kellett volna jelenteni, hogy *az EU költségvetése jelenleg nem tölti be a föderális költségvetések szerepét, és nem tud meghatározó szerepet játszani sem a stabilizációs, sem a redistribúciós politikában*, és ezt a jövőben sem fogja tudni betölteni. Egyértelművé kellett volna tenni azt is, hogy az alapszerződés értelmében a költségvetés fő feladata a közös politikák támogatása, nem pedig a visszatérítési jogosultság biztosítása.

Ezen túlmenően azt a lehetőséget is elszalasztották, hogy meghatározzák az EU felelősségét általában, és a költségvetés szerepét kifejezetten az unió gazdasági irányításában. Az 1,24 százalékos GNI-arányos finanszírozási plafon szinte misztikus jelentőségre tett szert, miközben semmiféle gazdasági racionalitás nem áll mögötte. Ahelyett, hogy arról született volna döntés, hogy az EU-nak milyen feladatokat kell teljesítenie és azokhoz milyen forrásokra van szükség, a tagországok fő célja – úgy tűnik – az 1,24 százalékos plafon befagyasztása volt. Ezzel egyben lehetetlenné tették minden olyan gazdaságpolitikai hatáskör uniós szintre történő átruházását, amelyhez forrásokra lenne szükség. Ráadásul már nem is csak az első pillér keretébe tartozó területekről van szó, hiszen a közös kül- és biztonságpolitikához és a belügyi és rendőrségi együttműködéshez is forrásokra van szükség, mivel ezek hiányában nem igazán lehet eredményes és hatékony együttműködést kialakítani ezeken a területeken sem.

További elszalasztott lehetőség az *agrárpolitika jelentős reformjának elmaradása*. Az 1992-ben elfogadott MacSharry-féle reform a Berlinben jóváhagyott változtatásokkal együtt kétségtelenül nagy hatással járt az agrárpolitikából származó költségek és hasznok elosztására, és sikerült a jövedelemtámogatás irányába elmozdulni. Azonban még mindig fennmaradtak az eredeti működési mechanizmus alapjai, aminek következtében a problémák továbbra is megmaradtak mind a kibővülést, mind az EU nemzetközi kereskedelempolitikai kötelezettségeit illetően.

Nem került sor a *költségvetés szerepének meghatározására az EMU létrejöttéhez kapcsolódóan*. Számos tanulmány készült már az egységes monetáris politika és a nemzeti kézben maradt fiskális politika ellentmondásairól. A kérdés valóban súlyos, hiszen nem léteznek uniós szintű automatikus költségvetési stabilizáló mechanizmusok, és a strukturális homogenitás is hiányzik. Ha nem is egy föderális költségvetés irányában kellett volna elmozdulni, de mindenképpen valamilyen elmozdulásra szükség lett volna. Rendkívül zavaró, hogy teljes mértékben hiányzik bármiféle elgondolás arról, hogy az uniós költségvetésnek milyen szerepet kellene betöltenie a gazdaság irányításában.

Sajnos ezek a *megoldatlan alapproblémák a mostani költségvetési viták során sem kerültek markánsan a figyelem középpontjába*. A finanszírozási rendszer reformjának

szükségességében már a jelenlegi költségvetési időszakról szóló viták során is széles körű egyetértés volt, de ugyanennyire nagy egyetértés mutatkozott abban is, hogy ez mennyire nehéz kérdés. A jelenlegi költségvetési időszakról szóló döntéseket előkészítő bizottsági háttéranyagok nem tartalmaztak jelentős változtatásokat, a fő cél mindenekelőtt a túlzott nettó befizetői pozíciók mérséklését elősegítő javaslatok megfogalmazása volt.⁴ A helyzet valamelyest megváltozott a következő költségvetési időszakra vonatkozóan: *a változtatások ugyan most is óvatosak, de a Bizottság vette a bátorságot, és egy új szerkezetű költségvetéssel állt elő.* Még ha az új fejezetek nagymértékben megfeleltethetők is a jelenlegi kiadási tételek mindegyikének, azért mindenképpen jelzésértékű a megfogalmazott prioritások sorrendje, elnevezése és az új tartalmi elemek megjelenése.

A Bizottság 2004. február 10-én tette közzé „Közös jövőnk építése, a kibővített Európai Unió előtt álló kihívások és költségvetési eszközök” címen megjelent tervét, amely az új költségvetésre vonatkozó bizottsági javaslatot tartalmazta (European Commission, 2004b). Ezt a javaslatot tovább értelmezi, és indokolja a szükséges kiadások jogosultságát a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek készült 2004. július 14-i második bizottsági közlemény, amely a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi perspektíváról részletesebben kívánta alátámasztani a februári javaslatban szereplő elmozdulásokat (European Commission, 2004c). A 2004. februári bizottsági tervezet a 2007–2013 közötti időszakra is az 1,24 százalékos plafon fenntartását javasolta. Tehát a kibővülés és az unió előtt álló feladatok növekedése ellenére a Bizottság álláspontja értelmében továbbra is változatlan maradna a költségvetési plafon.

A Bizottság mindkét dokumentumban hangsúlyozza, hogy a közös költségvetés szűk korlátok között mozoghat, ezért az 1,24 százalékos plafont minél jobban indokolt lenne kihasználni. A Bizottság arra is rámutat, hogy *a kiadásokat érintő politikai döntések nagyrészt már korábban megszülettek:* ilyen az agrárpolitikát érintő, 2013-ig szóló megállapodás; a lisszaboni stratégia értelmében a versenyképességet javító – mindenekelőtt az innovációt támogató – politika megerősítésének szükségessége; a biztonságot érintő fenyegetések és válsághelyzetek esetében történő uniós szintű fellépés megalapozása; és a világban vállalt szerepek hatékonyabb ellátásának igénye.

2004. február óta az unió intézményeiben elindult a pénzügyi perspektíva részletes vitája, lényegében a Prodi vezette Bizottság által készített anyag alapján. A Barroso-féle Bizottság gyakorlatilag nem állt elő alapjaiban új javaslatokkal, erre egyszerűen nem volt ideje, viszont a mandátumára szóló időszak prioritásait megfogalmazta és a költségvetés egyes fejezeteit érintő részletek kidolgozását folytatta. Az elindult egyeztetések és viták alapján (amelyek a tagországok között a Tanácsban és a 2004 őszén az Európai Parlamentben felállított ideiglenes bizottságban kialakultak) látni lehet, hogy *a vitákra nagymértékben rányomja a bélyegét az általánosan kedvezőtlen gazdasági helyzet* (mindenekelőtt a fő nettó befizető országok esetében): a lassú növekedés, a magas munkanélküliség, az államháztartási problémák hatásai. Ez a körülmény jelentősen megmelegíti az álláspontokat. Ráadásul a nemzeti parlamenti választásokból következő politikai kényszerek (akár még a májusi brit választások következményeit, akár az őszre előrehozott német választások befolyásoló hatásait nézzük) is érintik a viták alakulását, az alacsony fokú kompromisszumkészséget.

A bizottsági terv alapján tehát a kiadások plafonjában az eredeti elképzelések szerint nem lenne változás, azonban a 7 éves időszak átlagában *a GNI-nek csak 1,14 százalékát tennék ki a tényleges kifizetések*, ami tehát ugyan 10 százalékponttal a plafon alatt lenne, de még így is magasabb szintet érne el, mint az elmúlt években kialakult 1 százalékos körüli kiadási szint. Sajnos, a belátható jövőben egyáltalán nem tűnik reálisnak a

⁴ A jelenlegi költségvetési időszak kompromisszumairól részletesebben lásd: Kengyel [2004c].

plafon felemelése, sőt éppen ennek ellenkezője jelent komoly fenyegetést a bizottsági javaslattal szemben. A közös költségvetés fő finanszírozói (a hat nagy nettó befizető ország: Németország, Nagy-Britannia, Franciaország, Hollandia, Svédország, Ausztria) már 2003 decemberében levélben fejtették ki közös álláspontjukat, melyben leszögezték, hogy a kiadásokat *a GNI 1 százalékában kívánják maximalizálni*. Ezt az álláspontjukat lényegében azóta is egyértelműen fenntartják. Ez a tény az unió előtt álló újabb feladatok és a kibővülések következményei miatt is rendkívül kedvezőtlenül érinti a kiadások alakulásáról folyó vitákat. Igazi ellensúly markánsan nem jelent meg a vitákban, a többi tagország általában csak a bizottsági javaslatban szereplő arányt képviselő költségvetés mellett elhangzó álláspontokat fejtett ki.⁵

A költségvetés nagyságáról szóló végső kompromisszum elvileg a nettó befizetők és a Bizottság álláspontja között születhet meg, bár az eddigi fejlemények az 1 százalékhoz közelebbi végső arányt valószínűsítik. Már az *Európai Parlament* álláspontját megfogalmazó, 2005. június 8-án végső formájában elfogadott jelentés is a kompromisszumnak szánt *1,07 százalékos átlagos kifizetési szintet javasolja* a bizottsági 1,14 százalék helyett, a kötelezettségvállalást pedig 1,18 százalékos szinten állapítaná meg (Európai Parlament, 2005a, 2005b). A 2005. június 16–17-i brüsszeli Európai Tanács ülése előtt napvilágot látott a *luxemburgi soros elnökség utolsó*nak szánt kompromisszumos javaslata, amely már csak *a GNI 1 százalékán tartott tényleges kifizetésekkel és 1,06 százalékos kötelezettségvállalási szinttel* számolt – azonban így sem született meg a végső kompromisszum (BruxInfo, 2005a). Kérdéses, hogy a Luxemburgot július 1-jétől követő soros brit elnökség erről a kiindulási alapról fogja-e folytatni a tárgyalásokat tovább?

Meglepő, hogy az eddigi viták során *fel sem merült, hogy a bizottsági javaslatban szereplő kiadási szintet is meghaladó* költségvetés kialakítása mellett érveljenek. Nem ismertek olyan számítások, amelyek a Bizottság felkérésére készített 1977-es MacDougall-jelentéshez⁶ hasonlóan azt vizsgálnák, hogy milyen szintű jövedelem-újraelosztásra lenne szükség egy integráltabb unió eléréséhez. Ilyen számításokat pedig már csak azért is indokolt lett volna elkészíteni, mert gazdasági fejlettség és életkörülmények szempontjából is a kibővülés hatására sokkal heterogénebb lett az unió (és 2007-től ez csak tovább fokozódik). Ebben a helyzetben indokolt lett volna egy sokkal magasabb szintű újraelosztást végző költségvetésről komolyan elgondolkodni, természetesen megfelelő prioritások kialakításával. Úgy látszik, a tagországok beletörődnek a nagy nettó befizetők ellenállásába, és ezért legjobb esetben is csak a Bizottság által javasolt szinten tartás mellett törnek lándzsát, ahelyett hogy magasabb költségvetési plafon mellett érvelnének.

⁵ Bár az új tagok és a régi fő kedvezményezettek érdekei egyértelműen egybeesnek abban, hogy nem szabad a kiadások szintjét csökkenteni, mégsem született határozott egységes álláspont. A formálódó ellensúly csak 2005. április végétől a luxemburgi elnökség kiadáscsökkentő javaslatai hatására kezdett kialakulni az Európai Tanács júniusi ülését előkészítő tárgyalások során – azonban a megállapodás végül elmaradt, és a kompromisszumnak szánt végső javaslatban is inkább a nettó befizetők álláspontját vették figyelembe. Természetesen főleg az új tagok tartják elfogadhatatlannak a kiadások csökkentését, mert féltik, hogy a csökkentések ráadásul a régi haszonélvezők kedvezőbb átmeneti támogatása mellett következhetnek be [például: kedvezőbb a phasing out (kivezető jellegű átmeneti támogatási időszak) a kohéziós politikánál].

⁶ Már a MacDougall-jelentés is a GDP 20-25 százalékát kitevő interregionális erőforrástranszfer szükségességéről ír, amely egy mérsékelt különbségekkel jellemzett föderális Európához szükséges lenne, míg egy lazább szövetség esetén elegendő lehet a GDP 5-7 százaléka is. Az akkori kilenctagú EU-ban a tagállamokon belüli regionális jövedelemkülönbségek legalább akkorák voltak, mint a tagok között fennálló egyenlőtlenségek. A négy legnagyobb tagországot vizsgálva a MacDougall-jelentés kimutatta, hogy a nemzeti költségvetés különböző csatornáin keresztül igen jelentős redistribúcióra kerül sor az egyes régiók között. Ezeknek az elosztási rendszereknek köszönhetően átlagosan 40 százalékkal mérséklődnek a regionális jövedelemkülönbségek. Lásd: Kengyel [2002], 140–142. o.

Az Alkotmányos Szerződés népszavazási kudarcai utáni politikai légkörben és az idő szorítása miatt (vagyis hogy legyen elég idő a 2007-től kezdődő időszak kiadásainak felhasználásához kapcsolódó rendeletek megvitatására és elfogadására is) akár gyors kompromisszumra is sor kerülhetett volna a 2005. júniusi brüsszeli csúcson. Ugyanis érzelhető volt az a megközelítés, hogy pozitív üzenete lett volna a 2007–2013-as költségvetés keretszámai elfogadásának. Úgy tűnt, hogy a tagországok többsége a luxemburgi elnökség alatt szeretett volna megegyezésre jutni, mert a 2005. második félévi brit elnökség a megállapodás szempontjából sokkal problematikusabbnak tűnik (mindenekelőtt az 1 százalékos plafon, a brit visszatérítés és az agrárpolitika reformjának képviselése miatt). A luxemburgi soros elnökség eltökéltségét az is bizonyította, hogy 2005. április végén kompromisszumos javaslatokkal állt elő a Tanácsban (BruxInfo, 2005c), ami elindította a nettó befizetők és a nettó haszonélvezők álláspontjainak közeledését, de végül nem sikerült megegyezésre jutni. A brüsszeli csúcs a soros elnökség kompromisszumos ajánlatai ellenére kudarccal végződött, mindenekelőtt a nettó befizetők – elsősorban a britek – határozott ellenállása miatt.⁷

A javasolt új költségvetési fejezetek és a bekövetkező hangsúlyeltolódások

A Bizottság 2007–2013-as időszakra vonatkozó javaslatai változtatásokat hoznak a jelenlegi költségvetési struktúrában: már nem a közös agrárpolitika jelenti az első kiadási tételt, hanem a versenyképesség javítása érdekében történő beavatkozások. Már maga ez a változtatás jelzésértékű. A Bizottság által kidolgozott új struktúrával lényegében valamennyi érintett egyetért, sem a tagországok, sem az Európai Parlament részéről nem vetődött fel komoly ellenkezés a javasolt kiadási szerkezettel szemben. A változtatási javaslatok csakis az egyes fejezetek tartalmi elemeinek pontosítására és az egyes politikákra fordítandó összegek nagyságára irányulnak. (A brüsszeli csúcs kudarca kapcsán azonban a britek előálltak az agrárkiadások mérséklésére irányuló reform elkerülhetlenségének igényével.) *Az új kiadási szerkezetet alapvetően pozitív változásnak kell értékelni*, hiszen a kialakított fejezetek címei és sorrendjük jelzésértékűek. A Bizottság láthatóan kifejezésre kívánta juttatni, hogy a jövőben milyen irányokban, milyen célok érdekében szükséges a közös költségvetésen keresztül forrásokat biztosítani az unió stratégiai céljainak eléréséhez.

A javasolt 5 költségvetési kiadási fejezet a következő (lásd az 1. táblázatot).

1. Fenntartható növekedés, amelynek keretében a növekedést és a foglalkoztatást támogató politikák és a kohéziós politika finanszírozása valósul meg.
2. A természeti erőforrások megóvása és a velük való gazdálkodás, magába foglalva a közös agrárpolitikát és a környezetvédelmet.
3. Az európai állampolgárság, a szabadság, biztonság és igazságosság térségének támogatása.
4. Az Európai Unió mint globális partner, melynek keretében az unió külkapcsolatainak működtetéséhez és nemzetközi szerepvállalásához kapcsolódó kiadások jelennek meg.
5. A Bizottság kiadásain kívüli adminisztráció költségei (a Bizottság tevékenységének költségeit az egyes politikákhoz kapcsolódó kiadásoknál számolják el.)

⁷ A 2005. júniusi brüsszeli csúcson végül Nagy-Britannia, Svédország, Hollandia, Spanyolország és Finnország elutasította a megegyezést – alapvetően a költségvetés szerkezeti aránytalanságai miatt. Lásd: BruxInfo [2005b].

A Bizottság hangsúlyozza, hogy javaslatainak nem célja a pénzügyi erőforrások uniós szintre történő indokolatlan áttételezése, a 2004. júliusi második közleményében kiemeli, hogy az uniós szintű beavatkozás ott szükséges, ahol ez biztosít nagyobb hatékonyságot. A Bizottság meggyőződése szerint az új költségvetésre tett javaslatainál a kiadások természetét és nagyságát az elérni kívánt célokkal arányosan határozta meg. A közlemény szerint minden esetben a fő cél az eredményesség, a hatékonyság és a szinergia erősítése. (European Commission, 2004c)

1. táblázat

A Bizottság javaslata a 2007–2013 közötti pénzügyi perspektívára
(Milliárd euróban, 2004-es árakon és százalékban)

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013
1. Fenntartható növekedés	46,621	58,735	61,875	64,895	67,350	69,795	72,865	75,950	471,465
1. a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	8,791	12,105	14,390	16,680	18,965	21,250	23,540	25,825	132,755
1. b. Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért	37,830	46,630	47,485	48,215	48,385	48,545	49,325	50,125	338,710
2. Természeti erőforrásokkal való gazdálkodás	56,015	57,180	57,900	57,115	57,980	57,850	57,825	57,805	404,655
Mezőgazdaság	43,735	43,500	43,673	43,354	43,034	42,714	42,506	42,293	301,074
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és igazságosság	2,342	2,570	2,935	3,235	3,530	3,835	4,145	4,445	24,695
4. Az EU mint globális partner	11,232	11,280	12,115	12,885	13,720	14,495	15,115	15,740	95,350
5. Adminisztráció	3,436	3,675	3,815	3,950	4,090	4,225	4,365	4,500	28,620
Kompenzáció	1,041								
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	120,688	133,560	138,700	143,140	146,670	150,200	154,315	158,450	1,025,035
Összes kifizetési előirányzat	114,740	124,600	136,500	127,700	126,000	132,400	138,400	143,100	928,700
Kifizetési előirányzat a GNI %-ában	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15	1,14
Mozgástér (margin available)	0,15	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09	0,10
Saját források felső határa a GNI %-ában	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* A jelenlegi kiadási tételeknek az új fejezetek szerinti csoportosítása alapján.
Forrás: European Commission [2004e].

A Bizottság amellet érvel, hogy az unió előtt álló kihívások finanszírozásához elegendő a jelenleg érvényben lévő 1,24 százalékos GNI-arányos plafon által megszabott mozgástér. Ez mindenképpen azt jelenti, hogy még abban az esetben is, ha az eredeti bizottsági javaslat valósulhatna (valósulhatott volna) meg, a kiadások aránya továbbra is rendkívül alacsony maradna. Így például már az eredeti javaslatok alapján is elmondható, hogy annak ellenére, hogy a 2007-től már 27 tagúra kibővülő Európai Unióban a 15-ökhöz képest duplájára nőnek a jövedelemkülönbségek, a 2007-től induló költségvetési időszakban mégsem emelkednek ezzel arányosan a regionális politika kiadásai.

Az Európai Parlament állásfoglalása, amely a 2007–2013 közötti időszak költségvetésével foglalkozó ideiglenes parlamenti bizottság jelentésén alapult, alapjaiban véve elfogadta a Bizottság eredeti javaslatának lényegi elemeit, ugyanakkor láthatóan figyelembe vette a nettó befizető országok kisebb kiadásokra irányuló és az új tagok fejlesztési források iránti igényét is (lásd a 2. táblázatot). Ennek értelmében alacsonyabb kifizetési előirányzattal és kötelezettségvállalási szinttel számolt, úgy hogy a jelenlegi 0,41 százalékos GNI-arányos kohéziós politikai kiadási szint fenntartását is fontosnak tartotta hangsúlyozni. Ez a kompromisszumos javaslat megfelelő tárgyalási alap lehetett volna már a 2005. júniusi Európai Tanács ülésén a tagországok közötti viták lezárásához.

2. táblázat

**Az Európai Parlamentben elfogadott állásfoglalás
a 2007–2013 közötti pénzügyi perspektíváról
(Milliárd euróban, 2004-es árakon és százalékban)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013
1. Fenntartható növekedés	57,612	60,612	63,560	65,558	67,699	70,559	73,435	459,035
1. a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	11,010	13,157	15,377	17,207	19,190	21,272	23,350	120,563
1. b. Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért	46,602	47,455	48,183	48,351	48,509	49,287	50,085	338,472
2. A természeti erőforrásokkal való gazdálkodás	56,744	56,866	56,980	56,747	56,524	56,299	56,088	396,248
Mezőgazdaság – Piacca kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	43,120	42,697	42,279	41,864	41,453	41,047	40,645	293,105
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és igazságosság	1,777	2,156	2,470	2,778	3,096	3,420	3,741	19,437
4. Az EU mint globális partner	8,235	8,795	9,343	10,050	10,782	11,434	12,060	70,697
5. Adminisztráció	3,675	3,815	3,950	4,090	4,225	4,365	4,500	28,620
Kompenzációk	0,419	0,191	0,190	–	–	–	–	800
Kötelezettségvállalási előirányzatok összesen	128,462	132,434	136,493	139,223	142,326	146,077	149,824	974,837
Kötelezettségvállalási előirányzatok a GNI %-ában	1,17	1,18	1,19	1,18	1,18	1,19	1,19	1,18
Kifizetési előirányzatok összesen	116,403	120,003	123,680	126,154	128,966	132,365	135,760	883,329
Kifizetések a GNI %-ában	1,06	1,07	1,08	1,07	1,07	1,07	1,08	1,07

Forrás: Európai Parlament [2005a].

Az Európai Parlament végső álláspontjában összesen körülbelül 50 milliárd eurós kiadáscsökkentést fogadott el az eredeti bizottsági javaslatban szereplő kötelezettségvállalások összegéhez képest. A Tanács soros elnöki tisztét 2005. első félévében betöltő Luxemburg több tárgyalási keret után az Európai Tanács júniusi ülésére előterjesztett végső javaslatában a bizottsági javaslathoz képest már *több mint 150 milliárd euróval alacsonyabb kiadási javaslattal* állt elő. A még mindig megmaradt tagországi ellentétek miatt azonban ez sem volt elegendő a megállapodás eléréséhez. Lényegében éppen az összkiadások radikális csökkentésének mint elsődleges szempontnak a figyelembevétele olyan mértékű csökkentéseket eredményezett az unió versenyképességét befolyásoló kiadási tételek esetében, ami már elfogadhatatlanná tette a megállapodást (lásd a 3. táblázatot).

**A Bizottság, a Parlament és a Tanács (luxemburgi elnökség)
javaslatainak összevetése**
(Milliárd euróban, 2004-es árakon és százalékban)

	Bizottság	Európai Parlament	Tanács
1. Fenntartható növekedés	471,465	459,035	379
1. a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	132,755	120,563	74
1. b. Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért	338,710	338,472	305
2. Természeti erőforrásokkal való gazdálkodás	404,655	396,248	378
Mezőgazdaság	301,074	293,105	300
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és igazságosság	24,695	19,437	12
4. Az EU mint globális partner	95,350	70,697	51
5. Adminisztráció	28,620	28,620	51
Kompensáció		0,800	
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	1,025,035	974,837	871
Kötelezettségvállalási előirányzat a GNI %-ában	1,24	1,18	1,06
Összes kifizetési előirányzat	928,700	883,329	815
Kifizetési előirányzat a GNI %-ában	1,14	1,07	1

Forrás: European Commission [2004e]; Európai Parlament [2005a]; BruxInfo [2005a] adatai alapján.

A kiadások nagyságáról tovább folytatódó vita végeredménye meghatározó jelentőségű az egyes politikák finanszírozási arányainak végleges alakulására. Nagy kérdés, hogy a nettó befizetők igényei miatt lefaragott kiadások alakításában milyen újabb változtatási javaslatokkal áll elő 2005. második felében a soros brit elnökség. Ugyanis az eddigi javaslatokból világosan látszik, hogy lényegében az agrárpolitika finanszírozásához senki sem akart hozzájárulni – mindenki tiszteletben tartotta a 2002 októberében kötött kompromisszumot. Ennek viszont az lett az eredménye, hogy a piaci támogatások és a közvetlen kifizetések változatlan szinten tartása mellett csakis a többi kiadási tétel terén lehetett komolyabb csökkentéseket javasolni. Az agrárkompromisszum elfogadása mögött minden bizonnyal a költségvetésről való megállapodás reménye állt, azonban a kialakult új helyzetben úgy tűnik, hogy az agrártámogatási rendszerhez is hozzá kell nyúlni. Ez egyben azt is jelentheti, hogy a luxemburgi elnökség által kidolgozott végső javaslat számaiban még jelentősebb átrendeződések is bekövetkezhetnek, így például a radikálisan visszaszorított versenyképességi alfejezet kiadási tételeit még jelentősen meg lehet emelni.

Az eredeti bizottsági javaslat számait vizsgálva is alapvető kérdés, hogy a javasolt költségvetési kiadási szerkezet mennyiben tud hozzájárulni a versenyképesebb európai gazdaság megteremtéséhez, vagyis a lisszaboni stratégiában megfogalmazott célok eléréséhez. Az a tény, hogy a bizottsági tervezet alapján a versenyképességet támogató költségvetési fejezet csak a kiadások 16 százalékát – a GNI kevesebb mint 0,2 százalékát – érne el 2013-ban, nem igazán mutat nagyarányú eltökéltséget egy valóban jelentős kiadásirakúra-változtatásra.

A szinte változatlan arányokra utal az a tény is, hogy 2013-ig a közös agrárpolitikára és a kohéziós politikára fordított kiadások az EU GNI-jének 0,75 százalékát érték el, amely a jelenlegi költségvetési időszak utolsó évében, 2006-ban 0,79 százalék lesz. Bár a versenyképesség javítása érdekében megfogalmazott hangsúlyeltolódás figyelemre méltó, nagy az ellentmondás a célok és az eszközök tekintetében. A Bizottság javaslatai alapján a 7 éves időszak során hiába kétszereződnek meg a versenyképességet javító források (2013-ban meghaladva a 25 milliárd eurót), ha az agrárpolitikára még 2013-ban is ennek majdnem 1,7-szeresét (42 milliárd eurót) költenék el. Persze az is tény, hogy az időszak során a kötelezettségvállalások szintjén 45 százalékról 35 százalékra csökkenne az agrárkiadások aránya, de ez még mindig azt jelenti, hogy a közös agrárpolitika finanszírozása marad a legnagyobb kiadási tétel.

Sajnos, azt kell mondani, hogy az új költségvetési fejezetcímek ellenére a Bizottság javaslata nem hoz radikálisan új kiadási szerkezetet. Alapvetően a jelenlegi politikák támogatásának kisebb arányeltolódásokkal történő folytatása határozza meg a tervezett kiadások alakulását. Igazából csak néhány új intézkedés vagy eszköz támogatására kerül sor. Jó példa erre az európai állampolgárság tartalmához kapcsolódó új költségvetési fejezet, azonban erre az összes kiadás csupán 2 százalékát kívánják fordítani. Tehát általánosan azt a következtetést lehet levonni, hogy a kiadási szerkezet megváltoztatása, az új fejezetcímek bevezetése pozitív üzenetet hordoz, de az egyes kiadási tételek jelentős átstrukturálása nem következik be, a meghatározó kiadási tételeket jelentő jelenlegi politikák továbbra is domináns szerepet játszanak a kiadások alakulásában. Nem következik be szakítás a mindenki által rendkívül költségesnek tartott agrárpolitika kikutatott arányt képviselő finanszírozása terén, és részben ennek következményeként az európai gazdaság versenyképességét erősítő legfontosabb közös eszközök (például K+F-re fordított támogatások vagy oktatási programok) jelentős megerősítésére sem kerülhet sor.

Az általános helyzetkép után a továbbiakban érdemes részletesebben megnézni az egyes kiadási fejezetek tartalmát és a felmerülő problémákat.

A versenyképesség javítása: az 1. a. költségvetési kiadási fejezet értékelése

A 2007–2013 közötti időszak költségvetési kiadásainak 1. fejezete a *fenntartható növekedés* elnevezést kapta. A fejezet kiadási tételei az EU növekedésorientált, dinamikus tudásalapú társadalommá alakítását és a kohézió erősítését szolgálják. Az eredeti bizottsági javaslat alapján a 7 év során összesen 471,5 milliárd euró állna rendelkezésre az 1. fejezet finanszírozására. Ezen belül a *versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért* című, 1. a. költségvetési alfejezetre 132,8 milliárd eurót irányoztak elő. A tagországok közötti egyeztetések következményeként jelenleg már csak 74 milliárd eurót szánnának az 1. a. fejezetre – ebben természetesen még lehet változás.

Az 1. a. költségvetési alfejezet lényegében az európai gazdaság versenyképességét leginkább befolyásoló belső politikák finanszírozását tartalmazza, amelyek a lisszaboni stratégiában megfogalmazott célok eléréséhez szükséges területeken nyújtanak támogatásokat. Ezek a kutatás-fejlesztési politika, a transzeurópai hálózatok (TEN) kiépítésének támogatása, az oktatási-képzési politika, a szociálpolitika, és egy új Növekedési és Kiigazítási Alap⁸ felállítása. Ezek a kiadási tételek a jelenlegi költségvetési időszak utolsó évében, 2006-ban az összes kötelezettségvállalás 7,3 százalékát érik el, a következő 7 éves költségvetés utolsó évében, 2013-ban már a kötelezettségvállalások 16,3 százalékát tennék ki. A *hangsúlyeltolódás tehát figyelemre méltó*, ugyanakkor *továbbra*

⁸ Ez utóbbit szinte kivétel nélkül elutasították a tagországok. BruxInfo [2005g].

is megkérdőjelezhető, hogy miért marad ilyen *alacsony szinten* az unió versenyképességét leginkább meghatározó kulcsfontosságú területeken a kiadások aránya. Kiváltképp a kutatás-fejlesztés terén lenne szükség sokkal határozottabb uniós szintű szerepvállalásra.

Az 1. a. alfejezet forrásai kapcsán fontos kérdés lehet az egyes tagországok részesedésének alakulása. Vannak olyan félelmek, hogy az alfejezet támogatásaiból elsősorban a fejlettebb tagországok részesülhetnek majd, mintegy ellentételezéseként annak, hogy a kohéziós támogatásokat biztosító 1. b. alfejezet kiadásai a kevésbé fejlett tagországokat célozzák meg. Ezért is felvethető a valamilyen objektív jellemzők alapján meghatározandó országkvóták bevezetésének lehetősége – a hivatalos dokumentumokban ezzel kapcsolatos információ nem áll rendelkezésre.

Kutatás-fejlesztés

Az európai gazdaságot érő kihívások – és így a tudományos és műszaki kutatás előtt álló főbb célok is – időről időre változnak, mégis megfogalmazhatók olyan általános érvényű megfontolások, amelyek indokoltá teszik a kutatással kapcsolatos tevékenységek uniós szintű előmozdítását, a támogatott kutatási irányok tudatos meghatározását és a különböző tagországok intézményei közötti együttműködés kialakítását. Az uniós szintű támogatások eredményeként elkerülhetők a *párhuzamosan folytatott kutatások, és összehangolhatók az erőfeszítések*. Számos érv szól amellett, hogy az uniós szintű támogatások hatására intenzívebbé váló együttműködés komoly szerepet játszhat az európai gazdaság versenyképességének javításában.⁹

A Bizottság a kutatás-fejlesztési tevékenységek uniós szintű támogatására jelentősen megemelt kiadásokat tart szükségesnek (lásd a 4. táblázatot). Az 1. a. költségvetési alfejezet forrásainak 53 százalékát fordítanak erre a politikára, ami azt jelenti, hogy az unió GNI-jéhez képest körülbelül 0,1 százalékot képvisel az uniós K+F politikára fordított összeg. Tehát a következő időszakban is csak katalizáló szerepet és a nemzetközi együttműködés erősítését elősegítő szerepet játszhat ez a politika. A kutatás-fejlesztés finanszírozása meghatározóan nemzeti költségvetési és magánforrások bevonásával valósulhat meg a jövőben is.

4. táblázat

Kutatás-fejlesztés (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	5,256	6,325	7,525	8,750	9,950	11,175	12,375	13,600	69,700
Átlagos évi növekedés (%)		20	19	16	14	12	11	10	15
Évi növekmény		1,069	1,200	1,225	1,200	1,225	1,200	1,225	159%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Meg kell jegyezni, hogy annak ellenére, hogy a kutatás-fejlesztési keretprogramokra fordított kiadások az eltelt időszakok során fokozatosan emelkedtek,¹⁰ a 2002-től 2006-

⁹ Az uniós szintű K+F politika jelentőségéről, várt előnyeiről részletebben lásd: Kengyel [2004b]

¹⁰ Az 1984–1987 közötti 3,75 milliárd ECU-t kitevő támogatás 1987–1991 között 5,4 milliárd ECU-re, 1990–1994 között 5,7 milliárd ECU-re, 1994–1998 között 13,2 milliárd ECU-re, 1998–2002 között 14,9 milliárd euróra nőtt (European Commission DG for Research, 2002).

ig terjedő időszakban rendelkezésre álló 17,5 milliárd euró is csak az EU költségvetésének 4 százalékát éri el, és az unióban folytatott kutatások 6 százalékát finanszírozza. A 2007-től 2013-ig tartó időszakban a Bizottság által javasolt összeg már *a költségvetés 8 százalékát tenné ki, ami a jelentős részaránynövelés ellenére még mindig rendkívül szerény uniós szintű szerepvállalást tesz lehetővé*. Ilyen szintű támogatások mellett továbbra is nehéz lesz elérni, hogy az EU-ban átlagosan jellemző 2 százalékos GDP-arányos K+F ráfordítás 3 százalékra emelkedjen. Legalábbis a várt 50 százalékos kiadásnövelésben igen csekély szerepet játszhatnak a költségvetésben biztosítandó uniós források. Ebben az összefüggésben szinte értelmetlennek tűnnek az uniós kutatás-fejlesztési kiadások jelentős emeléséről szóló bizottsági viták és célkitűzések, hiszen a kívánatos ráfordítások biztosítása a jövőben is nagymértékben a magánszektor és a kormányok szerepvállalásán múlik.

Transzeurópai hálózatok fejlesztése

Az 1. a. költségvetési fejezet másik fő célja az EU közlekedési, energia- és távközlési hálózatainak fejlesztése. Az 1. a. költségvetési fejezet kiadásainak 17 százalékát fordítanak erre a célra. A szállítási hálózatok többéves finanszírozásban részesülnének egy új rendelet alapján felállított eszközökből. Az energiahálózatoknál a rendszerek összekapcsolására dolgoznának ki egy többéves programot. Ennek célja az ellátásbiztonság és a hatékonyság növelése. A Bizottság elképzelései szerint a jelenlegi gyakorlattal ellentétben nemcsak megvalósíthatósági tanulmányok kidolgozását támogatnák, hanem a kivitelezést is. A Marco Polo- és a Galileo-programok továbbra is fennmaradnak (az előbbi a multimodális közlekedés és a kisebb nagyságrendű projektek támogatására, az utóbbi a műholdas navigációs rendszerek fejlesztésére irányul).

A Bizottság által felvázolt célok megvalósulása nagyon fontos lenne egy igazán integrált egységes piac hatékony működése szempontjából. A 2004-es és a 2007-es kibővülés tükrében még inkább *alapvető fontosságú fejlesztendő területnek kellene lennie a transzeurópai hálózatokkal kapcsolatos beruházásoknak*, hiszen ezek kapcsolják össze a különböző tagországok és régiók közlekedési, távközlési és energiahálózatait. E hálózatok megfelelő kiépítettsége és kapcsolatai nélkül nem tud igazán jól működni a belső piac. A Bizottság által javasolt évi 3-3,5 milliárd eurós átlagos támogatási összeg nagysága azonban messze elmarad a szükséges fejlesztési források nagyságától (lásd az 5. táblázatot).

5. táblázat

Transzeurópai hálózatok fejlesztése (Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	1,175	1,675	2,200	2,725	3,250	3,775	4,275	4,800	22,700
Átlagos évi növekedés (%)		43	31	24	19	16	13	12	23
Évi növekmény		0,500	0,525	0,525	0,525	0,525	0,500	0,525	309%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Bár a Bizottság hangsúlyozza, hogy nem csak megvalósíthatósági tanulmányok és kivitelezési tervek támogatásához kíván hozzájárulni, ez az összeg egyáltalán *nem játszhat jelentős szerepet az igen költséges beruházások finanszírozásában*. Úgy tűnik, hogy

továbbra is nemzeti költségvetési és magánforrások bevonásával lehet ezeket a nagyberuházásokat megvalósítani. A javasolt kiadásoknak a kohéziós politika keretében a Kohéziós Alapból finanszírozandó, ugyancsak a transeurópai közlekedési hálózatok építésére irányuló támogatásaihoz való kapcsolódása nem világos. A Bizottság javaslataiból nem derül ki a bevezetett új kiadási tétel és a kohéziós politika közötti viszony. Ebből arra a következtetésre lehet jutni, hogy a javasolt új fejezetből a transeurópai hálózatokhoz kapcsolódó beruházások terén valószínűleg a Kohéziós Alapra nem jogosult fejlettebb tagországok kapnának támogatást.

Oktatás és képzés

A Bizottság elképzelései szerint a jelenlegi oktatási programokat (Erasmus, Erasmus Mundus, Comenius, Socrates, Leonardo) egységes keretbe foglalva felváltaná egy életre szóló tanulást előmozdító program.¹¹ Hangsúlyt kívánnak fektetni a mobilitást ösztönző támogatásokra (egyrészt a Jean Monnet-programon, másrészt a nyelvtanulást és az új technológiák alkalmazását elősegítő intézkedéseken keresztül). A források az 1. a. költségvetési fejezet kiadásainak 10 százalékát érnék el, melynek 80 százalékát a nemzeti ügynökségeken keresztül, decentralizált rendszerben szeretnék eljuttatni a kedvezményezettekhez. Mivel az oktatási-képzési politikák tagállami hatáskörben vannak, ezért az uniós források továbbra is indirekt módon hathatnak az oktatási programok tartalmának közeledésére (a másik országban folytatott tanulmányok elfogadásának ebbe az irányba kell hatnia) és az intézményrendszer fejlesztésére. A közös költségvetésben rendelkezésre álló források *legfontosabb feladata a mobilitás, az együttműködés és a tapasztalatcsere* elősegítése lehet. Ehhez megfelelő lehet a felvázolt források nagysága és fokozatos emelkedése (lásd a 6. táblázatot).

6. táblázat

Oktatás és képzés (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	0,650	0,950	1,250	1,550	1,850	2,150	2,450	2,750	12,950
Átlagos évi növekedés (%)		46	32	24	19	16	14	12	23
Évi növekmény		0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	0,300	323%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Szociálpolitika

A szociálpolitikai támogatások a munkaerő versenyképességét és vállalkozókészségét kívánják javítani a belső piacon. A szociálpolitikai kiadások az ún. szociálpolitikai menetrend (Social Policy Agenda) megvalósítását támogatják egy egységes foglalkoztatási és társadalmi szolidaritási programon keresztül (Progress), amely a jelenlegi különböző intézkedéseket (Eures, társadalombiztosítással kapcsolatos keretszabályok, szabad munkavállalással összefüggő intézkedések) fogja majd egybe. A szociálpolitikai menet-

¹¹ Érdekeség, hogy az Európai Parlament egyetért a különálló programok egyetlen eszközbe történő összevonásával, de felhívja a figyelmet az olyan jól ismert „márkanevek”, mint az Erasmus megőrzésének fontosságára (Európai Parlament, 2005a, 9. o.).

rend foglalkozik a teljes foglalkoztatottság, a szociális védetség és a társadalmi integráció, a munkafeltételek, a diszkriminációmentesség és az esélyegyenlőség területeivel is.

Az 1. a. fejezet kiadásainak 15 százalékát fordítanak ezekre a célokra. Meg kell jegyezni, hogy itt alapvetően új területekről van szó és valóban lényeges kérdés, hogy az EU versenyképességét javító többi politika mellett *a társadalmi folyamatok is kellő figyelmet kapjanak*. Mindemellett nem teljesen világos, hogy milyen beavatkozásokat kíván a Bizottság támogatni, amikor a szociálpolitika és a foglalkoztatáspolitikai terén *inkább stratégiaalkotó, a kereteket szabályozó szerepet játszik az uniós szint*, finanszírozás terén pedig az Európai Szociális Alapból lényegében támogathatók lennének az itt felvázolt kérdésekkel összefüggő programok (lásd a 7. táblázatot).

7. táblázat

Szociálpolitika (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	1,711	2,155	2,414	2,655	2,916	3,151	3,439	3,675	20,405
Átlagos évi növekedés (%)		26	12	10	10	8	9	7	12
Évi növekmény		0,444	0,259	0,241	0,261	0,235	0,288	0,236	115%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

A kohéziós politika: az 1. b. költségvetési kiadási fejezet értékelése

A Bizottság a 27 tagú EU GNI-jének 0,41 százalékát kívánja a kohéziós politika támogatására fordítani.¹² Ezt a napjainkra kialakult arányt az Európai Parlament állásfoglalása is fontosnak tartja megőrizni, ami a kialakult helyzetben már pozitívumnak számít, mivel a Tanácsban már csak a GNI 0,37 százalékát kívánják erre a politikára fordítani. *A kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért* című, 1. b. költségvetési alfejezetre 338,7 milliárd eurót irányoz elő a bizottsági javaslat. Az eredeti terv alapján a kohéziós politika finanszírozását szolgáló kiadások aránya a költségvetési kötelezettségvállalásokon belül nem változna: 2006-ban és 2013-ban is 32 százalékot érne el. A luxemburgi elnökség végső javaslatában már csak 305 milliárd euró állt rendelkezésre a kohéziós politika finanszírozására.

A kohéziós politikára fordított kiadások költségvetésen belüli változatlan súlya egyáltalán nem tűnik indokoltnak akkor, amikor a kibővülés következtében jelentősen nőttek – és Románia és Bulgária felvételével tovább nőnek – az uniós belüli fejlettségi különbségek. Tartalmilag ugyanakkor lényeges szemléletbeli változásnak tekinthető, hogy a kohéziós politika a fenntartható növekedéssel foglalkozó 1. költségvetési fejezetbe került. Ezzel talán azt kívánta érzékeltetni a Bizottság, hogy itt nem egyszerűen egy redisztribúciós politikáról van szó, *nem a fejlettebb és kevésbé fejlett tagországok közötti jövedelem-újraelosztás a cél, hanem a növekedés alapjainak megteremtése*. A kohézi-

¹² Hozzá kell tenni, hogy ez az arány a tagországok közötti szolidaritás igen alacsony fokát tükrözi, pedig ezt már csak az sem indokolná, hogy a transzferek jelentős része amúgy is visszaáramlik a fő nettó befizető tagországok gazdaságába. A tapasztalatok azt mutatják, hogy gépek, berendezések, beruházási javak importjának ellentételezéseként a strukturális alapok támogatásainak átlagosan 25 százaléka visszaáramlik a fejlettebb tagországokba. Az arány különösen magas Görögország (a kiadások 42 százaléka) és Portugália (35 százalék) esetében. Lásd: European Commission [2004a].

ós politikát eddig sem a jóléti transzferek feltételek nélküli nyújtása jellemezte, most is nagyon szigorúan előírt feltételeknek megfelelő fejlesztési programokat támogat olyan területeken, amelyek a versenyképesség javítását alapozzák meg a kevésbé fejlett és strukturális problémákkal küzdő régiók esetében.

Az infrastrukturális háttér, az emberi erőforrások minősége, a kutatási és fejlesztési területen elért szint, és mindezek hatására a régió tökevonzó képessége tekinthető a versenyképességet és ezáltal a fejlődést alapvetően befolyásoló tényezőnek, amelyek jól tükrözik egy régió fejlettségi szintjét és fejlődési kilátásait is.¹³ Az EU kohéziós politikája keretében igénybe vehető támogatásoknak ezeket a versenyképességet befolyásoló körülményeket kell a jövőben is úgy befolyásolniuk, hogy az adott régió vonzóvá váljon a beruházók számára, megélénküljön a vállalkozási kedv, és ezek eredményeként elinduljon a gyorsabb gazdasági növekedés.

Hangsúlyozni kell tehát, hogy a kohéziós politika nem a jövedelem-újraelosztásról szól, hanem a gazdasági növekedésről. Lényegében a kohéziós politika jelenti a versenyképesség és a növekedés uniós szintű előmozdításának, és ezáltal a lisszaboni és göteborgi célok megvalósításának egyik fő eszközrendszerét.¹⁴ *A kibővült EU számára nagy kihívást és egyben lehetőséget jelent a kevésbé fejlett és szerkezetváltáson keresztülmenő régiók növekedési potenciáljának kiaknázása.*

8. táblázat

Konvergencia célkitűzés (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	28,608	34,723	36,039	37,249	37,947	38,657	39,355	40,074	264,044
Átlagos évi növekedés (%)		21	4	3	2	2	2	2	5
Évi növekmény		6,115	1,316	1,210	0,698	0,710	0,698	0,719	40%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

A 2007–2013 közötti időszakra a kohéziós politika számára 3 új célkitűzést határozott meg a Bizottság. Ezek a következők.

– *Konvergencia.* A konvergencia célkitűzés hasonlóan a jelenlegi 1. célkitűzéshez az uniós átlag 75 százalékánál alacsonyabb egy főre jutó GDP-vel rendelkező régiók támogatására irányul. Természetesen az új tagok az új célkitűzés fő kedvezményezettjei, de a bővítés statisztikai hatásával érintett régiók is átmeneti támogatásban („phasing out” – kivezető támogatás) részesülnek majd. Ez azt jelenti, hogy azok a régiók, amelyek csak a kibővülés statisztikai hatása miatt lépték át az uniós átlag 75 százalékát, továbbra is kapjanak átmeneti támogatást, vagyis ebben az esetben az EU-25 átlaga helyett az EU-15 átlagához képest nézik meg a fejlettségi szint alakulását. A fő vitakérdést természetesen ennek az átmenetnek a hossza és a támogatások nagysága jelenti. A bizottsági javaslat szerint a kohéziós politika kiadásainak 78 százalékát (264 milliárd eurót) fordítanak az 1. célkitűzésre. A Tanácsban kialakult javaslatban az alfejezet kiadásainak csökkentése miatt már a források 82 százalékát (252 milliárd eurót) fordítanak erre a célkitűzésre. Tehát a kohéziós politika költségvetéséből a jelenlegi közel 70 szá-

¹³ Erről részletesen lásd: Kengyel [2002], 19–44. o.

¹⁴ Ezt a felismerést erősíti meg Danuta Hübner regionális politikáért felelős biztos állásfoglalása is (Hübner, 2004).

zalékos részaránynál nagyobb hányadot szánnak a legkevésbé fejlett térségek támogatására. *Ez a nagyobb koncentráció a 2004-es és a 2007-es kibővülések kapcsán mindenképpen indokolt.* (Lásd a 8. táblázatot.)

– *Regionális versenyképesség és foglalkoztatás.* Az új 2. célkitűzés keretében a legkevésbé fejlett régiókon kívül eső ipari, városi és vidéki térségek számára nyílna lehetőség a szerkezetváltást elősegítő regionális programok támogatására. Másrészt foglalkoztatáspolitikai programok támogatására irányulnának a források. Lényegében a jelenlegi 2. és 3. célkitűzés összevonásáról lehet beszélni. A bizottsági tervezet alapján a kiadások körülbelül 18 százaléka (57,9 milliárd euró) állna rendelkezésre ezekre a célokra, a Tanács már csak a kiadások 15 százalékát (46,7 milliárd eurót) fordítana a második célkitűzésre. (Lásd a 9. táblázatot.)

9. táblázat

Regionális versenyképesség és foglalkoztatás
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	6,989	9,818	9,241	8,641	8,027	7,396	7,391	7,385	57,899
Átlagos évi növekedés (%)		40	– 6	– 6	– 7	– 8	0	0	2
Évi növekmény		2,829	– 0,577	– 0,600	– 0,614	– 0,631	– 0,005	– 0,006	6%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Európai területi együttműködés. A régiók határ menti, nemzetközi együttműködését támogatná az új 3. célkitűzés. Ez a célkitűzés a jelenleg közösségi kezdeményezésű programként működő Interreg program tapasztalataira támaszkodna. Az eredeti javaslat alapján a források 4 százalékát (14,2 milliárd eurót) költenék erre a célra, a Tanács már csak 2,4 százalékos részesedést (7,7 milliárd eurót) javasol. Bár kedvező fejlemény, hogy a határ menti együttműködés bekerült a célkitűzések közé, *lényeges elmozdulásról mégsem lehet beszélni*, hiszen a kohéziós politika forrásainak csak töredékét fordítanák erre a területre. Amikor régiók Európájáról és a határok megszűnéséről beszélünk, akkor nagyon lényeges szempont kellene, hogy legyen a természetes földrajzi, kulturális, gazdasági, történelmi kapcsolatok alapján szerves együttműködést kialakító határokon átnyúló régiók közös fejlesztési programjainak fokozottabb támogatása. A célkitűzés támogatására tervezett alacsony kiadási összeg továbbra is azt mutatja, hogy az unió alapvetően az egyes tagországokon belüli régiókban gondolkodik. (Lásd a 10. táblázatot.)

10. táblázat

Területi együttműködés
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	1,975	1,791	1,888	1,989	2,050	2,111	2,177	2,245	14,251
Átlagos évi növekedés (%)		–9	5	5	3	3	3	3	2
Évi növekmény		–0,184	0,097	0,101	0,061	0,061	0,066	0,068	14%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

A bizottsági tervezet megjelenése óta eltelt időszak során a kohéziós politikára javasolt kiadásokról alakult ki a legélesebb vita a tagországok között. Ez annyiban érthető is, hogy az agrártámogatások mellett ez a kiadási tétel befolyásolja leginkább a tagországok nettó költségvetési pozícióit, és a tehermegosztás ezen a területen sértheti leginkább az egyes országok érdekeit.¹⁵ A 2005. április végén előterjesztett luxemburgi elnökségi javaslat a kohéziós politikára fordítandó kiadások csökkentésében látta a közös költségvetés kiadásai mérséklésének egyik fő forrását. A javaslat mintegy 50 milliárd eurós csökkentést kívánt elérni azzal, hogy a támogatásokra való jogosultságra a berlini csúcson elfogadott, 2000-ben bevezetett és a bizottsági javaslat alapján a következő költségvetési időszakra is fenntartandó 4 százalékos GDP-arányos plafont még szigorúbban korlátozná (BruxInfo, 2005c). Az elnökség javaslata értelmében a strukturális alapokból és Kohéziós Alapból származó transzferek nagyságára vonatkozó *4 százalékos felső határt csak az EU átlagos egy főre jutó GDP-je 40 százaléka alatti fejlettségi szinten álló országok számára* tennék lehetővé. Az eredeti elképzelések szerint e fölött minden 5 százalék után 0,1 százalékponttal csökkent volna a transzferekre vonatkozó maximális plafon. Ez a javaslat a viták során kicsit finomodott – de lényegét tekintve egy új megközelítést hozott –, és végül az Európai Tanács elé a következő javaslat került (BruxInfo, 2005a):

- az EU-25-ök 2001–2003 közötti egy főre jutó vásárlóerő-paritáson mért GDP-jének 40 százaléka alatti ország a GDP-je 4 százalékát elérő támogatásra jogosult;
- 40–50 százalék közötti fejlettségi szinten 3,9 százalékos a GDP-arányos plafon;
- 50–55 százalék közötti fejlettségi szinten 3,8 százalékos a GDP-arányos plafon;
- 55 százalék fölött 5 százalékonként a GDP 0,1 százalékpontjával csökken a jogosultsági plafon.

Számítások szerint a jogosultsági plafon csökkentése az új tagországok esetében körülbelül 8-9 milliárd euró megtakarítást jelent, vagyis az 1. b. alfejezet kiadáscsökkentését alapvetően az eddigi fő haszonélvező régi tagországok éreznék meg. Mivel az Európai Tanács ülésén nem sikerült megállapodást elérni – bár ez alapvetően nem a kohéziós politikán múlt –, nem lehet eleve tényként kezelni a sávos jogosultsági szabály elfogadását. Az új tagországok számára egyértelműen a 4 százalékos plafon változatlan formában való fenntartása lenne alapvető érdek. Ugyanakkor továbbra is tárgyalási téma lehetne, hogy mi számít bele a 4 százalékba [például európai érdekű projekt (transzeurópai hálózatokhoz kapcsolódó beruházás), határ menti együttműködés, vidékfejlesztés ne számítson bele]. Az esetleges kényszerű csökkentést csak akkor szabadna elfogadni, ha a meghatározott plafon esetében bizonyos területeket nem számítanának bele. Elsősorban a régi kedvezményezettek phasing out kifizetéseinek kellene megtakarításokat elérni, ez szolgálná a támogatásoknak a kevésbé fejlett országokra és régiókra való nagyobb koncentrálásának igényét is. *Nem fogadható el*, mert nem értelmezhető az a *spanyol, görög*

¹⁵ A jelenlegi helyzet a szokásos erővonalak mentén alakul: a fejlettebb tagországok mellett, hogy a minél alacsonyabb összegű támogatások elérése a céljuk, azt javasolják, hogy a kohéziós támogatások fő haszonélvezői az új tagországok legyenek. A régi, kevésbé fejlett tagországok ezzel szemben a minél magasabb támogatási összegek elérésében érdekeltek, minél kedvezőbb átmeneti támogatások fenntartásával. Ezek az országok lehetnek úgymond a fő vesztesei a 2007-től kezdődő időszak kohéziós támogatásai alakulásának. A harmadik érdekcsoportot az új tagországok alkotják, akik minél nagyobb összegű transzferekben szeretnének részesülni, és kiállnak az egyenlő elbánás elvének érvényesülése mellett. Az egyenlő elbánás azt jelenti, hogy 2007-től véget kell érnie annak az átmeneti időszaknak, amelyben a tagság első 3 évében kevesebb mint harmadát biztosították a régi, kevésbé fejlett országok támogatási szintjének.

vagy portugál érvelés, hogy ők lesznek a legnagyobb vesztesek, ugyanis éppen a támogatások hatására ők fejlődtek leginkább az elmúlt másfél évtizedben. Persze le kell mondaniuk eddigi támogatottsági szintjükről, de pont a fejlődés miatt nem indokolt a nagyobb arányú támogatás fenntartása. A támogatások célja az önjáró fejlődés beindítása, nem pedig a segélyfüggőség konzerválása.

A 4 százalékos keret biztosítása lényeges kérdés, de a kihasználására való képesség az igazán fontos: ha túl komplikált és nehezen teljesíthető szabályok vannak, akkor nehézségek merülhetnek fel a kihasználás terén. Éppen ezért látszólag technikai, de meghatározó jelentőségű kérdés, hogy mi lesz a támogatások felhasználására vonatkozó *n+2 szabállyal*.¹⁶ A Bizottság rendelettervezete fenntartaná a strukturális alapok igénybevételeire vonatkozó szabályt, sőt a Kohéziós Alapra is kiterjesztené (European Commission, 2004d). Ez utóbbi semmiképp se lenne kedvező fejlemény. Az időbeli korlátnak természetesen van fegyelmező ereje, de ugyanakkor a nagyobb projektek időigényes előkészítése miatt az adott ország kicsúszhat a rendelkezésre álló időből, és a pénzek egy része elveszhet.

A Kohéziós Alapnál, ha mindenképpen be akarnak vezetni időkorlátot, akkor legalább az *n+3* szabályt kellene elfogadni. A nagy projekteknel (környezetvédelem: 25 millió euró, közlekedés: 50 millió euró fölött) továbbra sem vezetnének be időbeli korlátozást. Az elveszett, fel nem használt pénzek újrafelhasználásának módjáról is célszerű lenne valamilyen szabályozást elfogadni. A kohéziós politikai források *társfinanszírozásának mértékéről* is lehetne még vitatkozni: a főszabályként meghatározott maximum 75 százalékos uniós hozzájárulás mértéke miért ne lehetne meghatározott esetekben 80 vagy akár 85 százalék.

További lényeges kérdés, hogy a strukturális *alapok közötti átjárhatóságot* a Bizottság rendelettervezete nagyban korlátozná, az egy alaptól történő finanszírozást részesítené előnyben. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap és az Európai Szociális Alap által is finanszírozható projektek keresztf finanszírozási arányának a minél kedvezőbb megállapítása azért fontos, mert a javasolt 5 százalékos arány – amelyet a jelenlegi elképzelések szerint már 10 százalékra emelnének fel – igen alacsony (akár 25 százalékot kellene elérni). Ez lényeges kérdés lehet mindenekelőtt az oktatás és az egészségügy fejlesztése terén, mert – különösen az új tagországok esetében – nem csak a humán infrastruktúra, hanem a fizikai infrastruktúra fejlesztése is alapvető szükséglet.

Az Európai Parlament állásfoglalása is leszögezi, hogy a bővítések következményeinek és a regionális egyenlőtlenségek fokozódásának kezelése egy erős és jól finanszírozott regionális politikát igényel, amihez szükséges az érintett országok 4 százalékos GDP-arányos támogatása, feltéve ha biztosítani tudják a megfelelő társfinanszírozás rendelkezésre állását. A Parlament emellett hangsúlyozza azt is, hogy eltökélt szándéka az *n+2* szabály szigorú alkalmazásának felügyelete, ugyanakkor a Kohéziós Alapra végül mégsem támogatja a szabály kiterjesztését (Európai Parlament, 2005a).

Természeti erőforrásokkal való gazdálkodás: a 2. költségvetési kiadási fejezet értékelése

Az új 2. fejezet a *természeti erőforrásokkal való gazdálkodás* címet kapta. Ez a költségvetési fejezet tartalmazza a közös agrárpolitika támogatását, a halászati politika finanszírozását és a környezetvédelmi politikához kapcsolódó kiadásokat. A bizottsági

¹⁶ Az *n+2* szabály értelmében a strukturális alapok támogatásai az adott évhez képest még 2 évig állnak rendelkezésre. Ha addig nem sikerül lekötni a pénzeket, akkor bennragadnak az uniós költségvetésében.

javaslat szerint a 2. költségvetési fejezetre fordítanak a költségvetés összes kiadásainak több mint 40 százalékát, 404,7 milliárd eurót. Önmagában az agrárpolitikai kiadások a teljes költségvetés 35 százalékát tennék ki még 2013-ban is. Ez az arány azt mutatja, hogy az *agrárpolitika finanszírozása továbbra is az unió közös költségvetésének legnagyobb kiadási tételét* képviseli, megelőzve a kohéziós politikára fordított 32 százalékos részarányt, nem is beszélve a versenyképességet befolyásoló meghatározó közös politikák támogatásának 16 százalékos részesedéséről. A tagországok közötti viták során ez idáig ehhez a fejezethez nyúltak hozzá a legkisebb mértékben, a luxemburgi elnökség utolsó javaslata 378 milliárd euró volt.

A közös agrárpolitikára fordított kiadások ilyen kiemelkedő szerepét az agrárszektor jelentősége egyáltalán nem teszi indokolttá. Rendkívül furcsa helyzet, hogy amikor az európai gazdaság világgazdasági versenyképességének javítása, az információtechnológiai szektor fejlődése és a tudásalapú gazdaság és társadalom kialakulásának megerősítése kellene, hogy legyenek az unió fő fejlesztési irányai, akkor az agrárszektor támogatására szánt összeg még mindig a legnagyobb tételt jelenti a közös költségvetés kiadásai között. Ennek jól ismert történelmi gyökerei vannak, már az integrációs folyamat kezdetén a közös agrárpolitika vált az unió legrészletesebben kidolgozott közös politikájává.¹⁷ Az is tény, hogy az agrártámogatásokra való jogosultság automatizmusa miatt az 1980-as évekre már a költségvetés 2/3-át fordították az agrárpolitika támogatására és az 1992-es MacSharry-féle reformmal indulhatott el a kiadások arányának lefaragása, és sikerült az agrártámogatásokat a költségvetés 50 százaléka körüli szinten stabilizálni, majd az alá vinni. Ehhez képest a 2007–2013 közötti *további fokozatos részaránycsökkentés pozitív fejleménynek* tekinthető, ugyanakkor egyértelmű, hogy még *mindig indokolatlanul magas* a támogatások súlya.

Az eddigi reformok tapasztalatai alapján sajnos azt a következtetést lehet levonni, hogy az agrárszektor bonyolult érdekviszonyai mellett (az eddig élvezett támogatásokról, a megszerzett jogokról senki sem mond le szívesen) a Bizottság és a tagországok kormányai is csak fokozatos reformokra mernek vállalkozni. Pedig éppen az elmúlt évtizedek nagyarányú támogatásai következtében olyan *korszerűsödés ment végbe* a nyugat-európai mezőgazdaságban, aminek következtében most már nem indokolt az ilyen nagymértékű támogatás fenntartása. A helyzetet tovább bonyolítja, hogy az új tagországoknak viszont most lenne szükségük a nagy összegű támogatásokra ahhoz, hogy ugyanolyan modernizáció mehessen végbe, mint korábban a többi tagország agrárszektorában. Ez tehát paradox módon ellenérdekeltséget szül a támogatások jelentős csökkentésével, a radikális reformokkal szemben, még akkor is, ha mindenki tisztában van vele, hogy nem a mezőgazdaság a felzárkózás szempontjából meghatározó ágazat.

Közös agrárpolitika

Az agrártámogatások nagyságának alakulását megszabja a 2002. októberi Európai Tanácson elért megállapodás, amely szerint a közös agrárpolitika keretében a piaci támogatásokra és a közvetlen kifizetésekre 2013-ig meghatározott plafon szerinti kiadásokat kell biztosítani. Emellett a következő költségvetési időszakban a KAP második pillérét alkotó vidékfejlesztési politika fokozatosan emelkedő támogatásban részesül. A bizottsági javaslat alapján a 2. fejezet kiadásainak 70 százalékát a piaci alapú támogatásokra és a közvetlen kifizetésekre fordítanak. (Lásd a 11. táblázatot.)

¹⁷ Az agrárpolitikai támogatások magyarázatáról részletesebben lásd: Kengyel [2004a].

11. táblázat

Piaci és közvetlen agrártámogatások
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	43,735	43,500	43,673	43,3548	43,034	42,714	42,506	42,293	301,074
Átlagos évi növekedés (%)		-1	0	-1	-1	-1	0	-1	-1
Évi növekmény		-0,235	0,173	-0,319	-0,320	-0,320	-0,208	-0,213	-3%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

A KAP második pillérét jelentő vidékfejlesztési politikára a 2. fejezet kiadásainak 27 százaléka, 87 milliárd euró jutna (lásd a 12. táblázatot). A luxemburgi elnökség már csak 74 milliárd eurót javasolt erre a területre. A politika keretében 3 fő célkitűzés alapján nyújtának támogatásokat:

- az agrárszektor versenyképességének fokozása, szerkezetátalakítás;
- a vidék és a környezet minőségének javítása, a földterülettel való megfelelő gazdálkodás;
- az életminőség javítása és a gazdasági tevékenységek diverzifikálása.

12. táblázat

Videkfejlesztés
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	10,544	11,575	12,050	12,500	12,600	12,725	12,850	12,975	87,275
Átlagos évi növekedés (%)		10	4	4	1	1	1	1	3
Évi növekmény		1,031	0,475	0,450	0,100	0,125	0,125	0,125	23%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

A tagországok ez idáig *nem kívántak érdemben hozzájárulni az agrárkiadásokra előterjesztett bizottsági javaslathoz*, legfeljebb abban alakult ki eltérő álláspont, hogy Románia és Bulgária támogatásai beleférnek-e a „brüsszeli plafonba”, vagy külön forrásokat kell biztosítani a két új csatlakozó országnak. A luxemburgi elnökség javaslatai is szinte kizárólag a többi politika kiadásainak lefaragásával kívántak kiadáscsökkentést elérni. Ennek egyenes következménye az is, hogy az amúgy is legnagyobb kiadási tételt jelentő agrárköltségvetés aránya az összes kiadáson belül emelkedhet, tehát nem teljesül az az eredeti elképzelés, hogy az agrárpolitikai kiadások aránya a költségvetés 45 százalékáról 35 százalékra fog csökkenni a 7 év során. Vagyis az agrárkiadások változatlan nagysága ellentétes az agrárszektor támogatási arányának fokozatos visszaszorítását célzó törekvésekkel. Láthatóan az elnökség nem akart hozzájárulni a korábbi agráralku eredményeként elfogadott keretekhez, mert ez beláthatatlan vitákat indított volna el. A 2005. júniusi brüsszeli Európai Tanács sikertelensége után azonban új helyzet alakult ki, ráadásul a megállapodás megkötésének fő okát a britek az agrárkiadások nagyságának változatlan szintjében látták (ami összefügg a brit visszatérítésről folytatott vitával is).

A kialakult helyzetben – amikor a nettó befizetők merevsége miatt mindenképpen kiadáscsökkentést kell elérni – *hozzá kellene járulni az agrárfinanszírozáshoz is*. Sőt, fel

kellene vetni az eddig tabutémaként és azonnal elutasított álláspontként kezelt *nemzeti társfinanszírozás* kérdését. A tagországok többsége kategorikusan elutasítja a „renacionalizálás” címszó alatt megfogalmazott lehetőséget, átvéve azt az álláspontot, hogy ezzel az agrárpolitika, mint közös politika jellege sérülne, és félő, hogy a támogatások versenye alakulna ki.¹⁸ Az ún. renacionalizálás tehát egy részleges társfinanszírozás bevezetését jelenthetné, például a területalapú támogatásoknál vagy a vidékfejlesztésnél – tehát nem a KAP egész támogatási mechanizmusa kerülne nemzeti finanszírozás alá. Mindezek alapján az agrár költségvetés jelentős csökkentését lehetne elérni a meghatározott nemzeti hozzájárulás bevezetésével. A támogatások versenye persze reális következmény lehet, de ezt szigorú szabályokkal kordában lehet tartani. A társfinanszírozás bevezetésével egyben összhangot lehetne teremteni a régi és az új tagokra vonatkozó szabályok között, mert amúgy is a csatlakozási tárgyalások lezárásának kényszerű kompromisszumos megoldásáról van szó, amely egyoldalúan érinti az új tagországokat. Tehát lényegében az új tagországokra kialakított módszer általános bevezetését lehetne valamilyen formában javasolni.¹⁹ Ez természetesen azt jelenti, hogy sosem érünk el az uniós költségvetésből megvalósuló 100 százalékos támogatottsági szintet, de ez nem szabadna, hogy akadályozza a szükséges változtatások elősegítését.

Halászat

A 2. költségvetési fejezet tartalmazza a halászati politikához kapcsolódó kiadásokat is. A jelenlegi Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz – amelynek elnevezése az elképzelések szerint Európai Halászati Alapra változik – keretében már nem a kohéziós politikán belül, hanem ebben az önálló alfejezetben részesülhetnek támogatásban az arra jogosult régiók. Az alap továbbra is a halászati szektor szerkezeti átalakítását és a halászatból élő területek fejlesztését fogja támogatni. A 2. fejezet forrásainak 2 százalékát fordítanák a halászzal kapcsolatos kiadásokra. (Lásd a 13. táblázatot.)

13. táblázat

Halászat (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	0,909	1,025	1,050	1,075	1,100	1,100	1,125	1,125	7,600
Átlagos évi növekedés (%)		13	2	2	2	0	2	0	3
Évi növekmény		0,116	0,025	0,025	0,025	0,000	0,025	0,000	24%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c]

¹⁸ Ez azonban így nem állja meg a helyét: a többi közös politikánál is van társfinanszírozás (kohéziós politika, K+F, vagy oktatási programok), ráadásul éppen az új tagországok esetében vezettek be a közvetlen kifizetéseknél a nemzeti költségvetésből történő kiegészítést. Tehát az új tagoknak nem ismeretlen az agrár-támogatások esetében a nemzeti hozzájárulás módszere. Vagyis egyáltalán nem új dologról van szó, csak a régi tagországoknál nincs ilyen.

¹⁹ Már az Európai Parlament jelentése is elképzelhetőnek tartja a társfinanszírozás bevezetését az EU-15-ök esetében, akkor ha az eredetileg megállapított keret nem elegendő a román és bolgár csatlakozásból adódó költségek fedezésére (Európai Parlament, 2005a). Ez érdekes összekapcsolása a 2 új tagország felvételének az agrártámogatási rendszer változtatásával.

A bizottsági tervezet leszögezi, hogy a környezetvédelemnek mint a fenntartható fejlődés egyik alappillérenek még nagyobb hangsúlyt kell kapnia az elkövetkezendő időszakban. Az EU környezetvédelmi politikájának érvényesítése mint *általános érvényű horizontális szempont* minden egyes politikával kapcsolatban továbbra is érvényesítendő marad, ezért nem mutatható ki önmagában a környezetvédelemmel kapcsolatos kiadások pontos nagysága. A Bizottság javaslata szerint az önálló költségvetési alfejezet keretében egy új környezetvédelmi pénzügyi eszköz egységesen támogatná a jelenlegi környezeti programok által kedvezményezett tevékenységeket. Ez az ún. LIFE+ program az unió környezetvédelmi politikájának fejlesztéséhez, megvalósításához, megfigyeléséhez és értékeléséhez járulna hozzá. A közvetlenül környezetvédelemre fordított költségvetési kiadások a 2. költségvetési fejezet forrásainak csupán 1 százalékát érnék el. (Lásd a 14. táblázatot.)

14. táblázat

Környezetvédelem (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	0,254	0,275	0,300	0,325	0,350	0,375	0,400	0,425	2,450
Átlagos évi növekedés (%)		8	9	8	8	7	7	6	8
Évi növekmény		0,021	0,025	0,025	0,025	0,025	0,025	0,025	67%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Az európai állampolgárság tartalma: a 3. költségvetési kiadási fejezet értékelése

Az új 3. fejezet az *Állampolgárság, szabadság, biztonság és igazságosság* címet kapta. Ez a költségvetési fejezet már az eredeti bizottsági javaslatok alapján is nagyon csekély hányadát tenné ki a következő időszak közös költségvetési kiadásainak (összesen 24,7 milliárd euró), pedig *tartalmában sok szempontból valóban új és lényeges együttműködési területeket érint*, hiszen a Bizottság az uniós állampolgárság tartalmát próbálja valamilyen módon értelmezni. A luxemburgi elnökség már csak 12 milliárd eurós kerettel számolt végső javaslatában. Pedig a fejezethez kapcsolódó feladatok támogatása az összes költségvetési kiadáshoz képest már az eredeti tervben is csak a 2006-os 1,1 százalékról 2013-ra 2,5 százalékra emelkedne. Három különböző terület tartozik ide: a belügyi és igazságügyi együttműködést érintő tevékenységek, a fogyasztóvédelmi politika és az információs és kulturális politika.

Bel- és igazságügyi együttműködés

A belügyi és igazságügyi területeket érintő feladatokra fordítanak a 3. fejezet forrásainak körülbelül 60 százalékát. A bizottság által javasolt költségvetési kiadások a felerőlt *feladatok és új intézmények finanszírozásához képest rendkívül szerénynek* tűnnek az évi átlag 1,2 milliárd eurós szinten. (Lásd a 15. táblázatot.)

A forrásokból 3 területen nyújtatnának támogatásokat.

– A Bizottság hangsúlyozza, hogy nagyon fontos a tagállamok közötti együttműködés és szolidaritás a külső határok védelmével és a menekültkérdés kezelésével kapcsolatban. Az unió külső határaival, a menekültügyi és bevándorlási politikával kapcsolatban új alap (Menekültügyi Alap) és a Külső Határok Ügynökség felállítását javasolja a Bizottság. Ez az ügynökség kezelhetné a Schengeni Információs Rendszer adatbázisát. A bevándorlók integrálásának elősegítésében az Európai Szociális Alapnak is fontos szerepet szánának.

– A javasolt biztonságpolitikai együttműködés keretében a bűnözés és terrorizmus megelőzése, a bűnüldöző szervek közötti együttműködés megerősítése és a rendőrségi tisztviselők képzése részesülne támogatásban. A Bizottság az Europol és az Európai Rendőrtiszt Főiskola támogatását irányozza elő.

– Az igazságügyi és alapvető jogok program az igazságügyi együttműködés előmozdítására, a határokon átnyúló bűntényeken dolgozó nyomozók és ügyészek közötti együttműködésre irányul és támogatja az Eurojust és a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja (amely Alapvető Jogok Ügynökséggé alakulna át) tevékenységét.

15. táblázat

Bel- és igazságügyi együttműködés
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	0,479	0,625	0,850	1,025	1,200	1,375	1,550	1,725	8,350
Átlagos évi növekedés (%)		30	36	21	17	15	13	11	20
Évi növekmény		0,146	0,225	0,175	0,175	0,175	0,175	0,175	260%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Fogyasztóvédelem és kultúra

A 3. költségvetési fejezet tartalmazná az élelmiszer-biztonsági, fogyasztóvédelmi és egészségügyi programokat, valamint a kultúra területének támogatását is. Az élelmiszer-biztonsági program az uniós laboratóriumok együttműködését, az állati betegségek leküzdését; a fogyasztópolitikai és közegészségügyi program a fogyasztóvédelmi szervek közötti együttműködést támogatná. A Bizottság ezeken a területeken fontos szaktanácsadói, elemzői szerepet szán az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóságnak és az Európai Járványvédelmi és Járvány-megelőzési Központnak. Az európai kultúra és sokszínűség támogatása területén a Bizottság a jelenlegi kulturális, média és ifjúsági programokra vonatkozó szabályozás egyszerűsítését és egységesebb kezelését javasolja. Az Ifjúság program a fiatalok számára kívánja vonzóvá tenni az európai állampolgárság tartalmát, az új Kultúra program kulturális és művészeti tevékenységeket támogat, a megújuló MEDIA program pedig az európai audiovizuális alkotások terjesztését támogatná. (Lásd a 16. táblázatot.)

Fogyasztóvédelem és kultúra
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	0,901	1,004	1,165	1,304	1,445	1,595	1,745	1,895	10,153
Átlagos évi növekedés (%)		11	16	12	11	10	9	9	11
Évi növekmény		0,103	0,161	0,139	0,141	0,150	0,150	0,150	110%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Az EU mint globális partner: a 4. költségvetési kiadási fejezet értékelése

Az új, 4. fejezet *Az EU mint globális partner* címet kapta. Lényegében a Bizottság az elmúlt évtizedek során kialakult komplex külkapcsolati eszközrendszer jobban strukturált alkalmazását kívánja biztosítani a 4. költségvetési fejezet keretében. Az új csoportosítás figyelembe veszi a közös kereskedelempolitika, a fejlesztési együttműködés, a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a humanitárius segítségnyújtás eddigi gyakorlatában kialakult eszközöket. A 4. fejezetre fordítanak a teljes költségvetés kiadásainak közel 10 százalékát, 95,4 milliárd eurót. A luxemburgi elnökség javaslatai alapján a Tanács már csak 51 milliárd eurót irányoz elő erre a fejezetre.

Szomszédságpolitika

A kiadások első csoportjába az unió új szomszédságpolitikája keretében kialakuló eszközök tartoznának. Új *Előcsatlakozási Eszköz (IPA)* váltaná fel a jelenlegi eszközöket (Phare, ISPA, SAPARD, Törökországra vonatkozó előcsatlakozási rendelet, Nyugat-Balkánra vonatkozó CARDS) a tagjelölt és potenciálisan tagjelölt országok esetében. Az IPA finanszírozására költenék a 4. fejezet forrásainak 15 százalékát. Az IPA keretében támogatásban részesülhet az intézményfejlesztés, regionális fejlesztés, határ menti együttműködés, emberi erőforrások fejlesztése, a közösségi vívmányok átvétele. A Bizottság egy új szomszédságpolitikai eszköz (*Európai Szomszédsági és Partnerségi Eszköz, ENPI*) felállítását is javasolja, amelyre szintén a fejezet kiadásainak 15 százalékát fordítanak. (Lásd a 17. táblázatot.)

A szomszédsági politika gyakorlati megvalósítása során lényeges szempontnak kell maradnia, hogy minden szomszéd esetében más tartalommal épüljenek ki a kapcsolatok. Tehát a szomszédsági politikát bilaterális alapon kell megvalósítani, nem egy azonos tartalmú viszonyrendszert kell kialakítani. Ha egy adott ország valamilyen kategóriába került az EU-val kialakított kapcsolati rendszerben, az nem jelentheti azt, hogy nem kerülhet időközben magasabb szintű kategóriába (például tagjelölti státusba, és így mondjuk az előcsatlakozási támogatásokra való jogosultak közé). Fontos, hogy mind az IPA, mind az ENPI része lesz a határ menti együttműködés támogatása is. Ezen a területen a programok kapcsolódnának a tagországok számára rendelkezésre álló kohéziós politikai források felhasználásához. A tervezett kiadások összege a 2007-es induló évben Románia és Bulgária csatlakozása miatt értelemszerűen jelentős csökkenést mutat 2006-hoz képest.

17. táblázat

Szomszédságpolitika (IPA és ENPI)
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	4,095	3,325	3,625	3,875	4,225	4,500	4,600	4,800	28,950
Átlagos évi növekedés (%)		-19	9	7	9	7	2	4	3
Évi növekmény		-0,770	0,300	0,250	0,350	0,275	0,100	0,200	17%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Fejlesztési és gazdasági együttműködés

A fejlődő országok támogatására egy új *Fejlesztési Együttműködési és Gazdasági Együttműködési Eszköz* (DCECI) hoznának létre, amely minden IPA és ENPI támogatásból nem részesülő ország számára biztosítana forrásokat. Az új eszközből folyósítandó támogatások felölelnék a partnerországokkal kötött kétoldalú megállapodásokban és együttműködési menetrendekben kijelölt területeket is. A fejezet kiadásainak 46 százalékát fordítanák erre a célra. A Bizottság elképzelései szerint ez az új eszköz magába foglalta volna az Európai Fejlesztési Alap (*European Development Fund, EDF*) 2007-ben kifutó 9. támogatási időszakát követően az afrikai, karib-tengeri és csendes-óceáni országoknak szánt támogatásokat is. Ez a javaslat még elég sok bizonytalanságot rejt magában, mivel a Tanácsban egyhangú szavazásra van szükség az Európai Fejlesztési Alap közös költségvetésbe integrálásához. A jelenlegi helyzet alapján úgy tűnik, hogy az alap finanszírozása továbbra is a közös költségvetésen kívül marad (lásd a 18. táblázatot).²⁰

18. táblázat

Fejlesztési és gazdasági együttműködés
(Milliárd euróban és százalékban)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	4,849	4,850	5,200	5,625	5,950	6,350	6,575	6,850	41,400
Átlagos évi növekedés (%)		0	7	8	6	7	4	4	5
Évi növekmény		0,001	0,350	0,425	0,325	0,400	0,225	0,275	41%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Az EU mint globális szereplő

A 4. költségvetési fejezet keretében *Az EU mint globális szereplő* címszó alatt a kiadások 5 százalékának erejéig *humanitárius segély- és válságkezelés, valamint makroszintű pénzügyi segítségnyújtás* számára irányoztak elő kiadásokat. (Lásd a 19. táblázat)

²⁰ Az Európai Parlament is arra a következtetésre jutott, hogy – bár eredetileg támogatta az alap beolvasztását a költségvetésbe – a kialakult helyzetben ez veszélyeztetheti más politikák pénzügyi támogatását, ezért az Európai Fejlesztési Alap a jövőben is maradjon a költségvetéstől elkülönülve. Európai Parlament [2005a], 14. o.

tot.) Egy ún. Stabilitási Eszközt hoznának létre válságok, biztonságpolitikai fenyegetések, nukleáris biztonsággal összefüggő kérdések kezeléséhez és békefenntartó feladatok ellátásához kapcsolódóan. A Bizottság a makroszintű pénzügyi támogatás (MFA) fenntartását is javasolja, amit azzal indokol, hogy 1990 óta a gazdasági stabilizáció hatékony támogatási formájának bizonyult a FÁK országai és a Földközi-tenger térségében is. Igazából nem világos a szomszédsági és a fejlesztési együttműködési politikákkal való kapcsolata ennek az eszköznek.

19. táblázat

Az EU mint globális szereplő (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	0,710	1,575	1,625	1,675	1,700	1,750	1,950	2,025	12,300
Átlagos évi növekedés (%)		122	3	3	1	3	11	4	21
Évi növekmény		0,865	0,050	0,050	0,025	0,050	0,200	0,075	185%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Hitelgarancia és váratlan válsághelyzetekre vonatkozó segélytartalékok is szerepelnek a 4. költségvetési fejezet kiadásai között évi 442 millió euró nagyságrendben, a 7 év alatt összesen 3,094 milliárd eurós kerettel.

Adminisztratív kiadások: az 5. költségvetési kiadási fejezet értékelése

Az 5. fejezet tartalmazza az *adminisztratív kiadásokat*. Fontos változás, hogy a 2007–2013 közötti időszak költségvetésében a Bizottság tevékenységének finanszírozását az adott politikák kiadásainál veszik figyelembe, így az 5. fejezetben szereplő kiadások ezt nem tartalmazzák, aminek megvan a maga logikája, de mindenképpen nehezíti a kiadások áttekinthetőségét. Tehát csak a többi közös intézmény fenntartása, a nyugdíjak és az európai iskolák finanszírozása szerepel ebben a fejezetben. Ugyanilyen számítási módszerrel a jelenlegi költségvetésnek is csak 2,8 százalékát fordítják az adminisztrációra, és ez az arány 2013-ban is változatlan szinten maradna. A Tanácsban a jobban követhető módszer alapján számították ki az adminisztráció költségeit, ezért a 28 milliárd helyett 51 milliárd euróval számolnak. Azonos módon számolva a Bizottság javaslatában ez 57,67 milliárd eurónak felelne meg. (Lásd a 20. táblázatot.)

20. táblázat

Adminisztráció (Milliárd euróban és százalékban)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen
Teljes kiadás	3,436	3,675	3,815	3,950	4,090	4,225	4,365	4,500	28,620
Átlagos évi növekedés (%)		7	4	4	4	3	3	3	4
Évi növekmény		0,239	0,140	0,135	0,140	0,135	0,140	0,135	31%*

* Az évi kiadás növekedése 2013-ban 2006-hoz viszonyítva.

Forrás: European Commission [2004b]; European Commission [2004c].

Magyarország érdekei és a felkészülés kiemelt jelentőségű területei

A 2007–2013 közötti költségvetésről folytatott viták kapcsán mindenekelőtt le kell szögezni, hogy Magyarország számára *a nettó egyenleg alakulása az érdekes*. A kiadások nagyságát érintő vitákban is ezt kell szem előtt tartani. Kormányzati számítások szerint a minél nagyobb költségvetés az érdekünk, mert a befizetés 1 euróval való emelése a részesedésünket 2 euróval növeli. Ezzel szemben vannak olyan érvek, hogy a GNI 1 százalékát meghaladó költségvetés az új tagoknak sem lehet érdekük, mert az e feletti befizetésekből 95 százalékban már a régi tagok részesülnének. Nehéz megítélni, hogy ez a kijelentés mennyire megalapozott, de a gyakorlatban képviselt álláspontok alapján úgy tűnik, hogy a minél nagyobb költségvetési plafon elérésére törekszik valamennyi kevésbé fejlett tagország.

A modernizáció felgyorsítása

Magyarország számára elsősorban *a gazdasági modernizációt, a versenyképesség javulását, a felzárkózást elősegítő transzferek alakulása jelenti a legfontosabb kérdést*. Ebben az összefüggésben a legfontosabb cél, hogy Magyarország a kohéziós politikát támogató 1. b. költségvetési alfejezetben rendelkezésre álló minél nagyobb összegű támogatásokat elérje. A Bizottság eredeti javaslata alapján akár évi átlag 3,94 milliárd euró támogatást kaphatna Magyarország a 4 százalékos GDP-arányos küszöböt alapul véve.²¹ Emellett persze törekedni kell a versenyképesség javulását előmozdító közös politikákra előírányzott 1. a. alfejezet keretében elnyerhető források kihasználására is. Az agrárszektor korszerűsítése és a komplex vidékfejlesztési célok tekintetében természetesen érdekünk a 2. költségvetési fejezetben szereplő támogatási formák teremtette lehetőségek kiaknázása is – de ez nem szabad, hogy egy ésszerű uniós szintű agrárreform támogatásában megakadályozza Magyarországot.

Kétségtelen, hogy *a legkomolyabb források a kohéziós politika keretében* állnak rendelkezésre, még akkor is, ha a 4 százalékos küszöböt a luxemburgi elnökség által javasolt új megközelítés szerint csökkentenék – ami Magyarország esetében a GDP 3,7 százalékában maximalizált transzfereket tenne csak lehetővé, tehát mintegy 8 százalékkal kisebb összeget, mint amekkora az eredeti bizottsági javaslatban szerepel. Ettől függetlenül is azt lehet mondani, hogy a 2007-től kezdődő időszakban megteremtődhet végre az *egyenlő elbánás lehetősége*.²² A 2007–2013 közötti időszakban évente több támogatásra számíthatunk, mint a tagság első 3 évében összesen. (A 2004–2006 közötti 2,8 milliárd euró kötelezettségvállalással szemben 2007-től évente 3–4 milliárd euró közötti transzfer.) A Tanácsban elkezdődött vita tükrében azok a korábban megfogalmazódott elképzelések, hogy a 4 százalékos GDP-arányos transzferekre vonatkozó plafon emelését kellene felvetni, a jelenlegi helyzetben már nem reálisak. Annak ellenére, hogy helytálló az a megállapítás, hogy a 4 százalékos abszorpciók küszöbnek semmiféle

²¹ A javaslat regionális konvergencia támogatására 2,41 milliárd eurót, a Kohéziós Alapból 0,98 milliárd eurót, valós konvergencia miatt a 2. célkitűzésbe való bevezetésre a közép-magyarországi régió esetében („phasing in”) 0,15 milliárd eurót, vidékfejlesztésre 0,4 milliárd eurót fordítana évi átlagban.

²² Hiszen 2004–2006 között összesen 2,8 milliárd euró támogatást használhat fel Magyarország, ami körülbelül a GDP 1,2 százalékát tesz ki, szemben a görög vagy portugál évi 3–3,5 milliárd eurós támogatással, ami a GDP 3,5 százaléka körül van.

tudományos magyarázata nincs, és ennél jóval magasabb tőkefelszívó képességet is felmutathat egy adott gazdaság.²³

A kohéziós politika keretében felhasználható támogatásokra való felkészülés hazai programalkotási, intézményi és finanszírozási hátterének megfelelő kialakítása, vagyis az abszorpció kapacitás javítása alapvető feladat.²⁴ Kulcskérdés, hogy a 2. Nemzeti Fejlesztési Terv milyen célokat és prioritásokat fogalmaz meg és milyen operatív programok (OP) keretében valósulnának meg a támogatandó prioritások. Eldöntendő kérdés, hogy lesznek-e regionális operatív programok minden egyes NUTS 2 régió²⁵ szintjén, vagy továbbra is szektorális operatív programok és egy országos regionális fejlesztési operatív program (ROP) lesz, mint a tagság első 3 évében. Ez egy olyan stratégiai döntés, amely lényegében hosszú távon meghatározza a régiók szerepét – legalábbis a fejlesztéspolitika területén. Ha nem lesznek regionális operatív programok, akkor félő, hogy a regionalizálás, a decentralizáció, a szubszidiaritás elvének megvalósulása hosszú időre lekerül a napirendről.

További kérdés, hogy ha lesznek regionális operatív programok, akkor *milyen intézményrendszer* szükséges ezek működtetéséhez. Közigazgatási reform lehetőségéről már csak az idő rövidsége miatt sem lehet reálisan gondolkodni, de nem is alakult ki olyan világos koncepció a középszint szerepéről, amelyben a meghatározó politikai erők egyetérténeek. Az EU nem is várja el, hogy közigazgatási, vagy önkormányzatisággal rendelkező NUTS 2 szint legyen – ez az adott tagország saját ügye. Azonban regionális operatív programokhoz mindenképpen regionális szintű fejlesztési intézmények működtetésére van szükség. Kérdés, hogy a jelenleg létező regionális fejlesztési tanácsok vagy ügynökségek alkalmasak lehetnek-e arra, hogy a strukturális alapok regionális szintű kezeléséhez kapcsolódó feladatokat ellássák? Ezen intézmények szakemberállományát jelentősen bővíteni és megerősíteni kell ahhoz, hogy képesek legyenek az uniós források kezeléséhez kapcsolódó feladatokat ellátni.

A támogatások alakulását az is nagymértékben érinti, hogy a *közép-magyarországi régió milyen nagyságú phasing in* (a 2. célkitűzésbe történő bevezetést jelentő) támogatásban részesül. Mostanra egyértelművé vált, hogy az ország többi régiójától eltérően ez a régió nem lehet jogosult az 1. célkitűzés alapján kapható támogatásokra, mert fejlettségi szintje meghaladta a jogosultsági küszöböt, tehát csakis a 2. célkitűzésbe való bekerülésről lehet szó. Ott viszont jóval kevesebb forrás áll rendelkezésre. (A régió már a csatlakozáskor 86 százalékon állt, és Budapest önmagában elérte az uniós átlagot.) Az ország területének kedvezőbb támogatottságához kapcsolódóan a régió határainak átszabása évek óta húzódó viták forrása, nem reális, hogy ezen a téren most néhány hónapon belül sikerül megoldást találni.

Természetesen Pest megyének érdeke lenne Budapest leválasztása, de a megye önmagában kicsi a NUTS 2 szinthez, ezért néhány környező megyét lehetne hozzákapcsolni, és így jöhetne létre a „lyukas” közép-magyarországi régió – ezzel egyben lehetővé téve, hogy Budapest kivételével az ország többi része teljesen az 1. célkitűzés alapján legyen jogosult a strukturális alapok támogatásaira. Ez a megközelítés viszont ellent-

²³ Főleg olyan helyzetben, amilyenben Magyarország is van: elég a fizikai infrastruktúra általánosan alacsony kiépítettségi szintjére és rossz minőségére utalni. Kis túlzással ki lehet jelteni, hogy nincs az az autópálya-építési vagy vasút-korszerűsítési beruházás, amelyet ne lenne értelme finanszírozni és nem lenne kimutathatóan kedvező hatása a fejlődésre. Ennek ellenére nem lehet a GDP 4 százalékát meghaladó kifizetésekre számítani – sőt a jelenlegi helyzet alapján félő, hogy ennél is kevesebbre leszünk jogosultak.

²⁴ Erről részletesebben lásd: Kengyel [2005].

²⁵ A NUTS-rendszer az Európai Unió területi statisztikai beosztási rendszere, amelyben a 2. szint a 7 magyar regionális egységnek megfelelő szint. Ez az a területi egység, amelyre a strukturális alapok legtöbb forrása irányul.

mond annak a regionális fejlesztéspolitikai szemléletmódnak, hogy a fővárosnak és agglomerációjának fejlesztéspolitikai szempontból egy egységet kell képeznie (akár közlekedési infrastruktúra-fejlesztésre vagy szennyvízkezelésre, hulladékgazdálkodásra gondolunk). Így az egymással ellentétes érvek és eltérő politikai érdekek miatt is gyakorlatilag patthelyzet alakult ki. Ilyen körülmények között valóban nem lehet reális az átszabásban gondolkodni, viszont *megfelelő érvanyagot kell összegyűjteni a régió minél kedvezőbb támogatásához* kapcsolódóan. A Bizottságban és a Tanácsban kialakult álláspontok alapján úgy tűnik, hogy tisztességes induló támogatási szintre számíthat a régió és az ország egésze, vagyis nem a jelenlegi támogatottsági helyzetet veszik majd alapul a 2007-tel induló támogatási időszakban, hanem az egyenlő elbánás alapján feltételezhető nagyságú transzfer alapján számítják ki a jogosultságot.

Az uniós források felhasználásának alapvető feltétele a *saját források előteremtése*. A *társfinanszírozás mértékével kapcsolatban* érdekünk, hogy minél magasabb uniós hozzájárulási arányt lehessen elérni. Adott körülmények fennállása esetén a főszabályként meghatározott maximum 75 százalékos uniós hozzájárulás mértékét 80 vagy akár 85 százalékra kellene emelni. A hazai finanszírozás kérdése egyrészt jelenti a központi költségvetéshez kapcsolódó reformot, másrészt a helyi, illetve regionális források előteremtésének problematikáját. Ami a központi költségvetést illeti, jelenleg a fejlesztési források eléggé szétagoltan jelennek meg a költségvetésben, és elkülönülnek az uniós forrásokhoz kapcsolódó társfinanszírozástól. Vagyis minden minisztériumnak vannak saját támogatási forrásai (előirányzatok, cél-előirányzatok), és ezekről függetlenül külön fejezetben jelennek meg a Nemzeti Fejlesztési Terv (NFT) operatív programjainak társfinanszírozásához kapcsolódó tételek. Ez a 2007-től induló programozási időszakban nem megfelelő szerkezet.

A hazai költségvetési háttér átalakítása az uniós források jelentős növekedése miatt elkerülhetetlen. Egyes számítások szerint a hazai költségvetés fejlesztési forrásainak kb. 80 százalékát leköti majd a társfinanszírozás biztosítása. Tehát a források átcsoportosítása és alapvetően az új NFT szerkezetének megfelelő kezelése válik szükségessé. Ez természetesen azt is jelenti, hogy az NFT-nek tényleg egy nemzeti fejlesztési tervvé kell válnia, ez nem csak egy olyan dokumentum, amelynek céljait az unió támogatja, és emellett van még a hazai támogatási rendszer, hiszen szinte minden forrást leköt majd az NFT finanszírozása. Tehát át kellene térni *egy egységes költségvetési támogatási modellre, amelyben az NFT operatív programjai vagy azok prioritásai jelenthetnék a hazai társfinanszírozás szerkezetét*, és az adott irányító hatóságoknál jelennének meg a források, nem pedig egy önálló fejezetben. Pontosítani kell az NFT-n kívüli támogatási programok viszonyát is a magyar fejlesztéspolitikai stratégiához, mert lesznek olyan területek, amelyek az NFT-be nem kerülhetnek bele (azokra a kohéziós politika uniós szabályozása alapján nem adható támogatás). A finanszírozási háttér megteremtéséhez kapcsolódóan válaszokat kell találni a *helyi és regionális források* előteremtésének problematikájára is.

Földrajzi helyzetből adódó érdekek

Magyarország további érdekeit elsősorban az unión belüli földrajzi elhelyezkedés határozza meg. A földrajzi helyzetből adódóan minden olyan költségvetési kiadási tételhez komoly érdekeink fűződnek, amelyek a határ menti együttműködéssel, a szomszédságpolitikával, vagy a határőrzéssel és az ebből adódó bevándorlási és menekültügyi politikai kérdésekkel foglalkoznak.

A *határ menti együttműködés* mind az uniós belső határok mentén, mind az EU-n kívüli szomszédos országok irányában alapvető érdeke Magyarországnak. A határ menti

együttműködés támogatása hozzájárulhat a természetes gazdasági és kulturális régiókat alkotó térségek közös fejlesztési programjainak kidolgozásához, a gazdasági, kulturális, infrastrukturális vagy környezetvédelmi együttműködés feltételeinek javításához. Ehhez szorosan kapcsolódik az unió *új szomszédságpolitikájából és az egységesülő támogatási eszközök bevezetéséből származó új keretek és lehetőségek minél aktívabb kihasználása* a szomszédos EU-n kívüli országokkal kialakított együttműködés során. Ukrajna, Szerbia és Montenegró, valamint Horvátország irányában komplex és eltérő tartalmú kapcsolatok fognak kialakulni az egyes országok hosszú távú unióhoz fűződő viszonya alapján. Magyarországnak érdeke, hogy az így kialakuló közös politikában érintettségének megfelelően részt vegyen, és az ezen országoknak megnyíló támogatási keretekkel a saját fejlesztési forrásokat össze tudja kapcsolni.²⁶

Ami a *határellenőrzéshez, a menekültügyi politikához kapcsolódó* bel- és igazságügyi területeket érintő forrásokat illeti, Magyarországnak lényeges fejlemény, hogy a költségvetésben megjelenik a tagállamok közötti együttműködés és szolidaritás fontossága a külső határok védelmével és a menekültkérdés kezelésével kapcsolatban. A földrajzi helyzetből adódó érintettség miatt a Bizottság által javasolt Menekültügyi Alap és a Külső Határok Ügynökség kezelésében lévő források megfelelő részére mindenképpen számíthat Magyarország.

Záró megjegyzések

A 2007–2013 közötti időszakra javasolt költségvetésről kialakult vita eddigi tanulságai alapján láthatóan elkerülhetetlen a közös agrárpolitika valamilyen mértékű átalakítása, mert e nélkül csakis a többi politika rovására lehetséges kiadáscsökkentést elérni. Az a tény, hogy az agrárpolitikára (vidékfejlesztés nélkül) arányaiban még mindig közel 2,5-szer (a luxemburgi elnökség javaslatában a többi tétel lefaragása miatt már 4-szer) annyit költene az unió, mint a versenyképességet befolyásoló politikák támogatására, nagyon kedvezőtlen állapot fenntartását eredményezné. A közös költségvetés kiadásainak csökkentése érdekében az agrártámogatások részleges nemzeti társfinanszírozásának lehetőségét nem kellene elvetni. A kiadási tételek részletes vizsgálata alapján az európai gazdaság versenyképességének javítását elősegítő politikákra fordítandó kiadásokról általában megállapítható, hogy jó esetben is csak katalizátor szerepet tölthetnek be a kívánt célok elérésében. Ez kiváltképp igaz a kutatás-fejlesztési támogatásokra. A kohéziós politikával összefüggésben is számos kritika fogalmazható meg: akkor, amikor a kibővülés kapcsán sokkal heterogénebbé vált az Európai Unió, a kohéziós politika részaránya mégis változatlanul a kiadások 1/3-a körül alakul a jövőben is, pedig a kevésbé fejlett és szerkezetváltással szembenező régiók az egész európai gazdaság növekedése szempontjából fontos szerepet játszhatnak. Az igazán új költségvetési fejezetet jelentő európai állampolgárság tartalmához kapcsolódó kiadások rendkívül szerénynek tekinthetők, a menekültügy, a külső határok ellenőrzése, a rendőrségi és bűnüldözési együttműködés támogatása komolyabb források biztosítását igényelné. Az unió külső kapcsolataival foglalkozó kiadási fejezet részarányát tekintve továbbra sem mutat jelentős megerősödést az unió nemzetközi szerepvállalásának finanszírozásában, de az elhatározott egységes megközelítés kedvezően értékelhető.

²⁶ Ez azért is lényeges kérdés, mert a Bizottság által javasolt új Előcsatlakozási Eszköz és szomszédságpolitikai eszköz keretében nyújtandó támogatásoknak része lesz a határ menti együttműködés előmozdítása is. Ezen a területen a programok kapcsolódnának a tagországok számára rendelkezésre álló kohéziós politikai források felhasználásához, így jó lenne erre az érintett szomszédos EU-n kívüli országokkal együttműködve közösen felkészülni.

Magyarország számára a 2007–2013 közötti időszak költségvetésében mindenekelőtt a felzárkózást támogató, a versenyképesség megerősítését szolgáló források igénybevétele jelenti a legfontosabb területeket. Ezek közül is – a megszerzhető források nagyságára való tekintettel – a kohéziós politika által biztosított források minél eredményesebb felhasználására kell törekedni. Ennek komoly *programalkotási, intézményi és társfinanszírozási feltételei* vannak. Egy olyan 2. Nemzeti Fejlesztési Tervet kell kidolgozni, amely lehetővé teszi a versenyképesség javítása szempontjából legfontosabb területek fejlesztését, és kellő mértékben bevonja az érintett regionális szereplőket is a fejlesztéspolitika kialakításába és megvalósításába is. A kohéziós források sikeres felhasználása mellett törekedni kell arra, hogy Magyarország az unión belüli földrajzi elhelyezkedéséből adódóan igénybe vehető forrásokat is eredményesen ki tudja használni például az új szomszédságpolitika, a határ menti együttműködés, a menekültügyi politika és a külső határellenőrzés terén.

Felhasznált irodalom

- BruXInfo [2005a]: Az EU-elnökség 25-ök elé kerülő végleges költségvetési javaslata. *Pénzügyek, gazdaság*. Brüsszel, Június 16. www.bruXinfo.hu
- BruXInfo [2005b]: Egy nehéz nap éjszakája, avagy a kudarc krónikája. *Pénzügyek, gazdaság*. Brüsszel, június 20. www.buxinfo.hu
- BruXInfo [2005c]: Elmozdultak a holtpontról a költségvetési tárgyalások. *Pénzügyek, gazdaság*. Luxembourg, április 26. www.bruXinfo.hu
- BruXInfo [2005d]: Félidős felülvizsgálat oldhatná meg a költségvetési patthelyzetet. *Pénzügyek, gazdaság*. Brüsszel, június 23. www.bruXinfo.hu
- BruXInfo [2005e]: Juncker a briteket vádolta a csúcstalálkozó kudarcáért. *Pénzügyek, gazdaság*. Brüsszel, június 22. www.bruXinfo.hu
- BruXInfo [2005f]: Kevesebb pénzzel is beérné az EP-jelentéstevő 2007 után. *Pénzügyek, gazdaság*. Brüsszel, április 7. www.bruXinfo.hu
- BruXInfo [2005g]: Kezdődhet az álláspontok közelítése a pénzügyi tárgyalásokon. *Pénzügyek, gazdaság*. Brüsszel, február 22. www.bruXinfo.hu
- European Commission [2004a]: A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg.
- European Commission [2004b]: Building our common future. Policy changes and budgetary means of the enlarged Union 2007–2013. COM (2004), 101 final. Brüsszel, 02. 10.
- European Commission [2004c]: Financial Perspectives 2007–2013. COM (2004), 487 final. Brüsszel, 07. 14.
- European Commission [2004d]: Proposal for a Council regulation laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. COM (2004), 492 final. Brüsszel, 07. 14.
- European Commission [2004e]: Proposal for renewal of the interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. COM (2004), 498 final. Brüsszel, 07. 14.
- European Commission DG for Research [2002]: New Framework Programme Launched. A Fact Sheet. Brüsszel.
- Európai Parlament [2005a]: A kibővült unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásai és költségvetési eszközei. Az Európai Parlament állásfoglalása a kibővített unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről. Strasbourg. PA_TA-PROV (2005) 0224. Június 8.
- Európai Parlament [2005b]: Jelentéstervezet a kibővült unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről. A kibővült unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásaival és költségvetési eszközeivel foglalkozó ideiglenes bizottsága. Előadó: Reimer Böge. 03. 22. PR/561325HU.doc
- Hübner, Danuta [2004]: Lisbon and Cohesion Policy: Complementary Objectives. UNICE Competitiveness Day. Brussels, december 9. Speech/04/535.
- Kengyel Ákos [2002]: Az Európai Unió regionális politikája. Aula Kiadó, Budapest.
- Kengyel Ákos [2003]: Az EU költségvetésének feladatai és az arányos teherviselés. *Külgazdaság*, XLVII. évf., 4. szám, 65–77. o.
- Kengyel Ákos [2004a]: A közös agrárpolitika. In: Palánczai Tibor (szerk.): Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest, 135–140. o.

- Kengyel Ákos* [2004b]: Kutatás-fejlesztési politika. In: *Palánkai Tibor* (szerk.): Az európai integráció gazdaságtana. Aula Kiadó, Budapest, 153–159. o.
- Kengyel Ákos* [2004c]: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények. In: *Inotai András* (szerk.): EU-tanulmányok, I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal, Budapest, 315–350. o.
- Kengyel Ákos* [2005]: Kohéziós és finanszírozási kritériumok. In: *Palánkai Tibor* (koordinátor): A magyar gazdaság és társadalom integráció-érettsége, integrációs képessége és felkészültsége. Oktatási Minisztérium Nemzeti Kutatási és Fejlesztési Program – Budapesti Corvinus Egyetem Világgazdasági Tanszék Európai Tanulmányi és Oktatási Központ, Budapest, 207–289. o.