

# EURÓPAI UNIÓ

## Az EU költségvetésének feladatai és az arányos teherviselés

KENGYEL ÁKOS

*A közös költségvetés jövőjének alakulása számos nyitott kérdés megvizsgálását igényli. Ez a tanulmány a napjainkra kialakult helyzet elemzéséből kiindulva arra keresi a választ, hogy milyen megfontolások határozhatják meg az EU költségvetésének hosszú távú alakulását. A vizsgálódás során kiütemezett figyelmet fordítunk a tagországok magatartása alapján elsőrendű szempontnak számító kérdésre: a „tisztességes” hozzájárulás igényének elemzésére, hiszen az eddigi vitákból világosan látszik, hogy a legfőbb cél az arányos teherviselés biztosítása. Az egész integrációs folyamat politikai elfogadottsága azt igényli, hogy a közös költségvetésen keresztül megvalósuló elosztásból származó nyereség fordított arányban álljon az országok fejlettségi szintjével. Amennyiben nem sikerül a közös költségvetés finanszírozására vonatkozó olyan elfogadható szabályozást kialakítani, ami biztosítja az arányos tehervállalást és az egyes politikák sikeres megvalósítását is, akkor kompenzációs csomagokról folyó alkuk fogják a jövőben is meghatározni a közös költségvetésről folytatott tárgyalásokat.*

Az Európai Unió költségvetése – politikai jelentősége ellenére – igen szerény nagyságú, kiadásai a gyakorlatban az unió GNP-jének körülbelül 1,1 százalékát teszik ki, miközben a nemzeti költségvetések a tagországok GNP-jének 35–65 százalékát osztják újra. Az EU költségvetése a politika és a gazdaság, a piaci integráció és a politikai unió, a szélesebb körű gazdasági integráció és a politikai unió határmezsgyéjén helyezkedik el. Az unió költségvetési gazdálkodása hosszú idő alatt lényeges politikai területté vált, ugyanakkor még mindig nagyon homályos, hogy mi is a közös költségvetés legfontosabb célja.

### Miért van szükség egyáltalán 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 unió szint között kialakított, világosan körülhatárolt föderatív jellegű munkamegosztásról, vagyis nem igazán egyértelmű, hogy milyen célokot is kell szolgálnia a közös költségvetésnek. A tagországok elvárásainak ismeretében az unió költségvetés szükségességére vonatkozóan négy főbb érvet lehet meghatározni.

---

*Kengyel Ákos, a BKÁE Világgazdasági Tanszéke Európa Csoportjának adjunktusa, a nemzetközi kapcsolatok doktora (PhD).*

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, amelynek keretében szükség volt az erőforrások közösségi szintű elosztására. A másik egyre hangsúlyosabbá váló terület a *kohéziós* vagy *regionális politika*, amelynek támogatására a strukturális alapokból egyre jelentősebb összeget 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 az eredeti célját.

Az uniós költségvetés mellett szóló *másik 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 egy tisztességes árnak tekinthető a nem költségvetési jellegű előnyökért.

Ezzel az érveléssel szemben 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.

A *kohézió* 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.

A *negyedik* szempont az uniós költségvetés feladatát tekintve 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.

### **A napjainkra kialakult helyzet jellemzői és tanulságai**

AZ EGK 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: a 80-as évek második felétől megerősödött a strukturális alapok szerepe. Az eltelt évtizedek alatt a költségvetés nagysága és finanszírozása is jelentősen átalakult. 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 visszatartani. Miután ez a két forrás kevésnek bizonyult, harmadik forrásként 1979-től bevezették a hozzáadottérték-adó bevételek (VAT-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 közép-távú költségvetési tervet (Financial Perspective) készít az EU, ami több évre szóló kiadási programot tartalmaz. Az 1988-as megállapodásban meghatározták a költségvetés maximális nagyságát: az 1988–1992 közötti időszak végére a GNP 1,2 százalékában. Az 1993–1999 közötti időszakra szóló középtávú költségvetési tervről az 1992-es edinburgh-i csúcson született döntés. A kiadási plafont a GNP 1,27 százalékában rögzítették, 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-tól 2006-ig tartó időszakra az 1999-es berlini csúcson született meg a végső döntés. A kiadási plafon továbbra is az 1,27 százalékos szinten maradt.

*A berlini csúcson született döntések alapján ugyan mindegyik tagország kapott valamit, de igazi áttörésre nem került sor:* hosszú távú reformok helyett a már kialakult támogatási rendszer kisebb változtatásaira került csak sor (European Council, 1999). Bár már a döntést megalapozó bizottsági anyag (az Agenda 2000) is sokszor használta a reform kifejezést, de igazából a javaslatok a kialakult status quo megőrzésére irányultak. A közös agrárpolitika reformjára irányuló döntések kimondottan csalódást okoztak. A nemzeti költségvetésből történő társfinanszírozásra vonatkozó javaslatokat elvetették. A berlini döntések értelmében 2006-ban az agrárkiadások nagysága reálértékben az 1999-es összegnél körülbelül 2 százalékkal lehet magasabb.

*Az egyik fő politikai cél az volt, hogy a nettó hozzájárulás területén fennálló egyenlőtlenségeket mérsékeljék,* mindenképp azon gazdagabb tagországok (Németország, Hollandia, Ausztria, Svédország) esetében, akik felvetették a briteknek járó visszatérítéshez hasonló megoldás kialakításának igényét. A négy fő nettó befizető ország helyzetének javítására 3 területen fogadtak el változtatásokat.

Sikerült elérnie a négy országnak, hogy a brit visszatérítés kapcsán rájuk háruló kifizetéseknek csak 25 százalékát kell állniuk, ami egyben azt is jelenti, hogy a többi 10 tagországra jutó teher növekedett. Ez nagyjából Németország esetében évi 411 millió euró, a másik 3 ország esetében pedig 326 millió euró megtakarítást jelent, Franciaországnak pedig évi 263 millió, Olaszországnak 216 millió, Spanyolországnak évi 102 millió, a többi tagországnak pedig 157 millió euró többletkiadást kellett felvállalniuk (Begg, 1999, 12. o.).

1. Különleges helyzetekre való hivatkozással a strukturális alapokból származó nettó kifizetések emelését hagyták jóvá. A „különleges helyzet” valójában ad hoc jellegű kivételeket jelent, minden elvi megalapozottság nélkül. Ilyen például a holland munkaerőpiac különleges helyzetére való tekintettel megítélt 500 millió eurós többlet a 3. célkitűzés keretében, a közösségi kezdeményezésű programokból pedig 550 millió euró; Ausztria 350 millió euró közösségi kezdeményezésű támogatásra számíthat; Svédország 150 millió eurót kap a 3. célkitűzés keretében, amelletl hogy egy speciális 350 millió eurós segélyprogramot hagytak jóvá valamennyi NUTS 2 szintű régiójának (European Council, 1999, 8–9. o.).

2. Az unió finanszírozásában bekövetkezett változtatások is főleg a nagy nettó befizetőket érintették kedvezően. Az egyik változás a hagyományos saját források beszedésére irányult: a beszedési költségekre visszatérhető korábbi 10 százalékos arányt 25 százalékra emelték fel. Ezzel megint a különösen az unión kívülről nagy mennyiségben érkező importot fogadó országok (leginkább Hollandia) nyertek nagyot. A másik változtatás a hozzáadottérték-adóból származó bevételeket érintette: az *áfa* (VAT) 1 százalékának befizetését két lépcsőben 0,5 százalékra csökkentik 2004-re.

A változtatások következtében az EU költségvetésének bevételei egyre inkább a GNP-arányos bruttó hozzájárulásokhoz kötődnek. Mindez oda vezet, hogy az EU közös költségvetését meghatározóan a tagországok közvetlen transzfereiből finanszírozzák. *Ez a folyamat alássa az unió saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodásának elvét és az EU finanszírozási autonómiáját.*

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?

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 redisztribúciós 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 – bár ez eléggé naivan hangzott volna.

Ezen túlmenően azt a lehetőséget is elszalasztották, hogy meghatározzák az EU felelősségét általában, és a költségvetés szerepét illetően az unió gazdasági irányításában. *Az 1,27 százalékos GNP-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, az unió vezetőinek fő célja, úgy tűnik, hogy az 1,27 százalékos plafon befagyasztása volt. Ezzel egyben lehetetlenné tették minden olyan gazdaságpolitikai hatáskör uniói 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 volna szükség, mivel ezek hiányában nem igazán lehet eredményes és hatékony együttműködést kialakítani ezeken a területeken sem.

További elszalasztott lehetőség *az agrárpolitika jelentős megreformálásának 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 valamennyire 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 uniói szintű automatikus költségvetési stabilizáló mechanizmusok, és a strukturális homogenitás is hiányzik. Ha nem is egy föderális költségvetés irányában kellett volna elmozdulni, de valamilyen elmozdulásra mindenképpen szükség lett volna.

Rendkívül zavaró, hogy teljes mértékben hiányzik bármiféle elgondolás arról, hogy az uniós költségvetésnek milyen szerepet kellene betöltenie a gazdaság irányításában.

A finanszírozási rendszer reformjának szükségességében széles körű egyetértés van, de ugyanennyire nagy az egyetértés abban is, hogy ez mennyire nehéz kérdés. A jelenlegi költségvetési időszakról szóló döntéseket előkészítő bizottsági háttéranyagok sem tartalmaztak jelentős változtatásokat, a fő cél mindenekelőtt a túlzott nettó befizetői pozíciók mérséklését elősegítő javaslatok megfogalmazása volt. Az igazi probléma nemcsak az, hogy nem sikerült új saját forrásokat meghatározni, hanem az is, hogy hiányzik a politikai akarat a változtatásokra.

### **Költségvetési újraelosztás és a nettó transzferek alakulása**

Az EU költségvetésének egyensúlyban kell lennie, ami természetesen nem jelenti azt, hogy az egyes országok hozzájárulása és részesedése is kiegyenlített. A nettó hozzájárulás mérése számos koncepcionális nehézségbe ütközik. Metodológiai *problémák merülnek fel a költségvetés mindkét oldalának elemzésével kapcsolatban*. Ilyen értékelési nehézség például a vámbefizetésekkel összefüggésben az, hogy a vámokat az unióba való belépés helyén szedik be, ezért például Hollandia igen jelentős (a GNP-résarányához képest mintegy 3-szoros) befizetőnek tűnik ezen a területen. A jól ismert magyarázat az, hogy a holland kikötők a legfontosabb belépési pontok az EU-n kívüli termékek számára. Ez a „rotterdami hatás” azt eredményezi, hogy a holland befizetésnek tartott hozzájárulás jelentős részét a gyakorlatban másik tagország fogyasztói fizetik meg. Egy másik példa lehet az olyan kiadások megítélésének kérdése, amikor nem a tagországoknak juttatott támogatásokról van szó, de mégis adott országok kapják. Ilyen eset például az, hogy az EU adminisztrációjának működtetésére fordított kiadásokat a két fő haszonélvező ország (Belgium és Luxemburg) részesedéseként értékeljük-e.

Mindezen bizonytalanságok mellett is kétségtelen, hogy tartósan fennálló egyensúlytalanság alakult ki a közös költségvetésbe való nettó befizetések terén. Hosszú időn keresztül Németország és Nagy-Britannia voltak a nagy nettó befizetők, akiket később követett néhány újabb ország. Nagy-Britannia helyzete 1984 óta vált kedvezőbbé, amikor sikerült megállapodnia arról, hogy nettó hozzájárulásának 2/3-át arra való tekintettel visszakapja, hogy viszonylag kis agrárszektorra miatt az unió fő kiadási tételéből alig kap támogatást. Jelenleg Németország mellett Hollandia, Ausztria és Svédország a legfőbb nettó befizetők. Az adatok azt mutatják, hogy GNP-jéhez viszonyítva Nagy-Britannia fizet legkevesebbet, majd Olaszország következik a sorban, miközben arányaiban Hollandia fizeti a legtöbbet. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a fogyasztók költsége és az importtrendek változásai miatt (figyelembe véve a rotterdami hatást is) a befizetések évről évre bizonyos mértékben ingadoznak (European Commission, 2001).

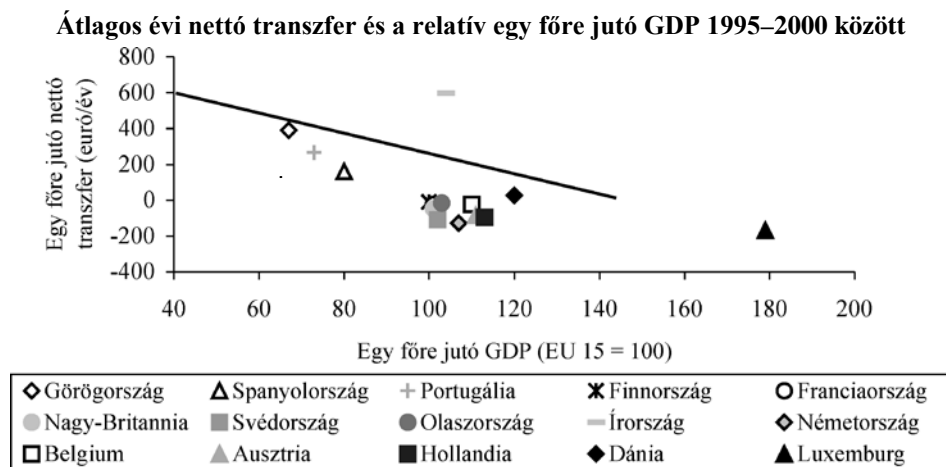
*A költségvetési egyensúlytalanságok meghatározója a kiadási oldal*, mindenekelőtt a közös agrárpolitikára és a strukturális műveletekre fordított kiadások alakulásával összefüggően. Az adatokat eltérő módon lehet bemutatni, és ez gyakran zavaró tényező lehet. A németek, nem alaptalanul, a bruttó transzfereket hangsúlyozzák, a spanyolok az egy főre jutó nyereségre hívják fel a figyelmet, miközben a britek azt szeretik hangsúlyozni, hogy milyen keveset kapnak az uniós átlaghoz képest. A GDP, a lakosság és a költségvetési részesedés mind lehetséges viszonyítási alapok a különböző összehasonlítások számszerűsítéséhez. Kérdéses az is, hogy folyó áron vagy vásárlóerő-paritáson végezzük-e el a számítást. Röviden összegezve azt mondhatjuk, hogy a különböző számítások alapján nagyon sokféle egyenlőtlenség mutatható ki.

A költségvetési befizetések és kifizetések alakulását nézve kétségtelen, hogy az említett 5 ország (Németország, Ausztria, Hollandia, Svédország, Nagy-Britannia) vállalja a legnagyobb terheket. A kevésbé fejlett tagországok (Görögország, Portugália, Spanyolország) jelentős nettó haszonélvezői pozíciója igazolhatónak tűnik, hiszen ezek az országok a kohéziós politika fő célpontjai. Ebből a csoportból fokozatosan kerül ki az immár legfejlettebbek közé tartozó Írország, amely az elmúlt időszak legnagyobb kedvezményezettje volt. A belga és luxemburgi nettó pozíciót az EU adminisztratív kiadásai okozzák, amelyek 80 százaléka ebbe a két országba irányul. Ha ettől eltekintünk, akkor mindkét ország nettó befizető. A viszonylag alacsony bruttó hozzájárulásnak és a strukturális alapokból származó átlagon felüli támogatásoknak köszönhetően Finnország szerény mértékben befizető pozícióban van. Az egyik legfejlettebb tagország: Dánia a közös agrárpolitika miatt nettó haszonélvező. A fennmaradó két ország szerény nettó befizető: Franciaország esetében szintén a GNP-részarányához képest jelentősen nagyobb agrártámogatások szolgálnak magyarázatul; Olaszországnak pedig – az alacsony hozzáadottérték-adó bázis miatt – a GNP-részesedéséhez képest alacsony a bruttó hozzájárulása a költségvetéshez.

*Az aránytalan teherviselés és a „tisztességes transzferek”*

Az arányos teherviselés elemzését az egyes országok fejlettségi szintje és a költségvetési transzferek közötti kapcsolat alakulásán keresztül érdemes elvégezni. A vizsgálatot legegyszerűbben az adott ország egy főre jutó GDP-jének az EU-átlaghoz viszonyított nagysága és az adott ország által kapott transzferek egy főre jutó értékének összevetésével végezhetjük el. (Lásd az 1. ábrát.)

1. ábra



Forrás: European Commission [2001]; EUROSTAT [2002].

E vizsgálat alapján megállapítható, hogy az 1995-től 2000-ig tartó időszakban Írország volt a legnagyobb nettó haszonélvező, minden lakosa közel 600 euró támogatást kapott. Írországot Görögország, Portugália és Spanyolország követte. A három fő nettó befizető Luxemburg, Németország és Svédország voltak. Az 1. ábra egy regressziós vonalat is mutat, amely az EU-ban jelenleg kialakult újraelosztás általános szintjét mu-

tatja. A vonal negatív lejtése rámutat a költségvetési transzferek redisztributív természetére: a szegényebb tagországok több transzferben részesülnek, mint a gazdagok. Feltételezhető, hogy ez a vonal tükrözi az újraelosztás kívánatos fokáról kialakult konszenzust, amit a status quo kifejez.

Az 1. ábrán szereplő regressziós vonal lehetővé teszi a jelenlegi költségvetési transzferek tisztességes alakulásának értékelését is, amennyiben abból a feltételezésből indulunk ki, hogy a regressziós vonal által meghatározott újraelosztási szint tekinthető tisztességesnek. A vonaltól való eltérés azt mutatja, hogy egyes tagországok többet kapnak a közös költségvetésből annál, mint amennyit gazdasági fejlettségi szintjük alapján kellene kapniuk; miközben más tagországok többet fizetnek be annál, mint amennyi indokolt lenne. A vonal feletti tagországok vagy túl sok transzferben részesültek, vagy túl kis mértékben járultak hozzá a költségvetéshez; a vonal alatt elhelyezkedő országok pedig vagy túl sokat fizettek be, vagy túl keveset kaptak vissza a költségvetésből.

A nettó transzferek tisztességes szintjét a regressziós vonal alapján ki lehet számítani. Ahogy az 1. ábrán látható, a tagországok többsége nagyon közel található a vonalhoz, ami azt mutatja, hogy ezen országok nettó egyenlege nagyjából megegyezik a tisztességes redisztribúció esetében kiszámított összeggel. Két igazán nagy eltérést mutató ország van: az egyik Írország, a másik Luxemburg. Írország a vizsgált időszakban 598 euró egy főre jutó évi támogatást élvezett, miközben az egy főre jutó GDP-je alapján évi 49 eurót kellett volna befizetnie. Luxemburg ugyan nettó befizető volt a vizsgált időszak alatt, de mivel messze a legfejlettebb tagország, ezért jelentősen többet kellett volna befizetnie a költségvetésbe. A második leggazdagabb tagország, Dánia nettó haszonélvezője a költségvetésnek, miközben nettó befizetőnek kellene lennie. Németország és Svédország az a két ország, melyek túl sokat fizetnek be a közös költségvetésbe. A számítások eredményeit a 1. táblázat mutatja.

### 1. táblázat

#### Egy főre jutó GDP és az évi átlagos nettó transzferek nagysága 1995–2000 között

Ország	GDP/fő (EU-15=100)	Nettó transzfer (a GDP százalékában)	Nettó transzfer (euró/fő)	„Fair” nettó transzfer (euró/fő)
Görögország	67	3,88	391	288
Portugália	73	2,83	266	238
Spanyolország	80	1,27	160	170
Finnország	100	-0,05	-10	-7
Franciaország	101	-0,12	-24	-15
Nagy-Britannia	101	-0,23	-46	-17
Svédország	102	-0,46	-108	-27
Olaszország	103	-0,10	-16	-38
Írország	104	3,51	598	-49
Németország	107	-0,56	-128	-75
Belgium	110	-0,11	-24	-100
Ausztria	111	-0,37	-85	-107
Hollandia	113	-0,43	-95	-124
Dánia	120	0,10	27	-187
Luxemburg	179	-0,44	-169	-725

*Forrás:* European Commission [2001]; EUROSTAT [2002]; *Mattila* [2002], 19. o.

A majdani 25, később 27 tagú unióban megvalósuló teherviselés alakulását nehéz előre megbecsülni. A bővüléshez kapcsolódó transzferek nagyságát néhány nagyon leegyszerűsített feltételezés mellett azonban ki lehet számolni. Abból lehet kiindulni, hogy az új tagországok mekkora nettó költségvetési transzferre lennének jogosultak abban az esetben, ha az eddigi tagokhoz hasonló kezelésben részesülnének. Ez a *számítás nem az EU jövőbeli költségvetésének alakulását akarja megjósolni*, hanem egyszerűen egy olyan gondolat kísérlet, ami a „mi lenne, ha” feltevésen alapul. A bővülésnek az EU finanszírozására gyakorolt *tényleges hatásait a jelenlegi tagok, az uniós intézmények és a tagjelöltek közötti nagyon összetett tárgyalások eredményei és az egyes politikák jövőbeli reformja fogja meghatározni.*

A tisztességes nettó költségvetési transzfer szintjét az 1. ábrán látható regressziós vonal alapján lehet kiszámítani úgy, hogy az új tagok relatív fejlettségi szintjét tükröző GDP-adatot bevesszük a regressziós egyenletbe. Az eredményeket a lakosság számával megszorozva megkapjuk a nettó transzfer teljes összegét. Amennyiben a jelenlegi újraelosztási szintet változatlan formában kiterjesztenék az új tagokra, akkor a nettó költségek megközelítenék az 58 milliárd eurót, a jelenlegi tagok nettó költségvetési egyenlege pedig számottevően csökkenne. A számítás eredményeit a 2. táblázat mutatja.

2. táblázat

**Az egy főre jutó GDP és a tisztességes nettó transzfer becslése az új tagok esetében**

Ország	GDP/fő (EU-15=100)	Tisztességes nettó transzfer (euró/fő)	Teljes költség (milliárd euró)
Románia	24	679	15,24
Bulgária	27	652	5,33
Litvánia	29	634	2,34
Lettország	33	598	1,44
Észtország	37	561	0,81
Lengyelország	39	543	21,00
Szlovákia	48	462	2,49
Magyarország	50	444	4,45
Málta	55	398	0,16
Csehország	59	362	3,72
Szlovénia	69	271	0,54
Ciprus	85	126	0,08
12 új tag			57,60

Forrás: Mattila [2002], 21. o.

A 2. táblázat adatai azt mutatják, hogy az új tagországok évente 100 és 700 euró közötti egy főre jutó nettó transzferre lennének jogosultak. A transzferek teljes összege megközelítené az 58 milliárd eurót, ha mind a 12 tagjelölt csatlakozna az EU-hoz. A 2004-es bővítésből kimaradó Romániát és Bulgáriát kivéve az új tagok köréből, az összeg 37 milliárd eurót tesz ki. Ennek a számításnak egyenes következménye az, hogy valakiknek meg kell fizetniük a megemelkedett költségeket. Ha feltételezzük, hogy az EU a jövőben is fenn akarja tartani a jelenlegi újraelosztási szintet, ami azt jelenti, hogy az 1. ábrán szereplő regressziós vonal lejtése változatlan marad, akkor a felmerült pluszkiadásokat valamennyi – új és régi – uniós állampolgár között egyenlően kell megosztani.

A 2007–2008-tól várhatóan 27 tagú EU 482 millió lakosával számolva ez azt jelentené, hogy valamennyi állampolgár nettó pozíciója évente körülbelül 120 euróval csökkenne. Meg kell jegyezni, hogy ebben az esetben is még a jelenlegi 3 legkevésbé fejlett tagország (Görögország, Portugália, Spanyolország) nettó haszonélvező maradna. Még egyszer hangsúlyozni kell, hogy ezek a számítások csakis az új tagok gazdasági fejlettségi szintjén és a jelenlegi elosztási arány figyelembevételén alapultak.

### **A költségvetés újraelosztási hatása és a kívánatos elosztási szint meghatározása**

*De la Fuente és Doménech [2001] Mattilához* hasonlóan ugyancsak a fejlettségi különbségek és a nettó transzferek közötti kapcsolatot vizsgálták meg. Az EU költségvetésének újraelosztó hatását az elmúlt másfél évtized adatai alapján elemezték. A költségvetési transzferek alakulása és a fejlettségiszint-különbségek közötti összefüggés alapján kiszámolták a kialakult újraelosztás mértékét jellemző mutatót. A szerzők azt tartanák jónak – bár belátják, hogy nincs realitása –, ha ezt a kialakult arányt fő elosztási szabályként elfogadnák, mert így igazságosabbá és átláthatóbbá válna az EU költségvetése, és megszűnnének a felesleges politikai alkudozások.

A tagországok közötti költségvetési transzferek hatásvizsgálatát az egyes költségvetési tételeknek a transzferek előtti vásárlóerő-paritáson számolt egy főre jutó GNP-re gyakorolt hatásait elemző regressziószámításokon keresztül végezték el. Az egyes országok egy főre jutó nettó költségvetési egyenlege és az egy főre jutó jövedelemnek az uniós átlaghoz viszonyított eltérése között fennálló összefüggés alapján kiszámított regressziós együttható 0,0576. Ez azt jelenti, hogy az uniós költségvetésén keresztül megvalósuló jövedelem-újraelosztás egy olyan 5,76 százalékos adóval egyenértékű, amit az adott ország egy főre jutó jövedelmének az uniós átlagtól való pozitív eltérésére vetítve számítanak ki, illetve olyan támogatás, amit az átlagtól való negatív eltérés alapján adnak. Habár ez az adat nagyon szerény a nemzeti költségvetési rendszereken keresztül megvalósuló 30 százalékos körüli regionális újraelosztási hatáshoz képest, azonban nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy az EU ezt a hatást a GNP-jének alig több mint 1 százalékát kitevő költségvetésén keresztül éri el, szemben a nemzeti költségvetések 30–60 százalékos GNP-arányos kiadásaival. Ebben az összefüggésben tehát ki lehet jelenteni, hogy az EU költségvetése nagyon hatékony újraelosztási eszköznek tekinthető.

*De la Fuente és Doménech* is arra a következtetésre jut, hogy igen aránytalan a nettó transzferek tagországok közötti megoszlása. Miközben az esetek mintegy 2/3-ában a transzferek alakulása szorosan kötődik a fejlettségi különbségekhez, a regressziós vonaltól való jelentős eltérések azt jelzik, hogy azonos jövedelemszinten álló országok nagyon eltérő kezelésben részesülnek. Ők is rámutatnak arra, hogy legszembetűnőbb Írország és Luxemburg esete, ahol a nettó költségvetési egyenleg jelentősen meghaladja a regressziós vonal által meghatározott elosztási szintet.

Hosszú távon vizsgálva az újraelosztási együttható alakulását, a szerzőpáros kimutatta, hogy 1986 és 1993 között rendkívül erősödött az uniós költségvetés újraelosztó hatása: a mutató 2 százalékos szintről közel 6 százalékra emelkedett, és azóta is 5-6 százalék között alakul. A költségvetés újraelosztó hatását vizsgálva külön-külön is elemezték az egyes bevételi és kiadási tételek szerepét. A vizsgálat eredménye azt mutatta, hogy az újraelosztásban a kiadási oldalnak van meghatározó szerepe, a bevételek a vizsgált időszak alatt végig 1 százalékos újraelosztási hatást mutatnak, szemben a kiadások újraelosztó szerepének fokozatos (1 százalékról 4-5 százalékra történő) növekedésével.

Valamennyi kiadási tétel közül kiemelkedik a strukturális alapokon keresztül végzett újraelosztás, amely a költségvetésen belüli 1/3-os részarányával szemben az újraelosztási hatás 60 százalékát adja. Ez világos következménye annak, hogy a regionális politika mindenekelőtt a legelmaradottabb területeket célozza meg. Az agrárpolitikához kapcsolódó kiadások is jellemzően újraelosztó szerepet játszanak, mivel a kevésbé fejlett tagországokban nagyobb az agrárszektor részaránya, ugyanakkor itt már egyáltalán nem olyan egyértelmű a fejlettségiszint-különbségek és a transzferek közötti összefüggés. A költségvetési bevételek arányban állnak a tagországok jövedelmi helyzetével, és mivel a gazdagabb országok abszolút összegekben többet fizetnek egy főre számítva, ezért itt is kiemutatható az újraelosztó hatás – bár ez jóval gyengébb, mint a kiadási oldal tételei esetében.

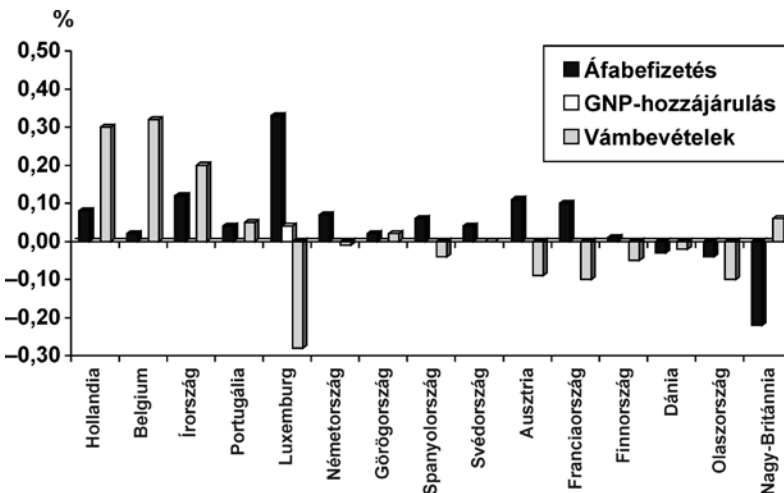
*Az egyes költségvetési tételek hatása az egyenlegek alakulására*

*De la Fuente és Doménech* az 1986 óta eltelt időszakra tételesen is megvizsgálták az egyes tagországok költségvetési egyenlegeit befolyásoló tételek alakulását. A bevételi oldalon nagyarányú eltérés a vámbevételeknél jellemzően Hollandia és Belgium hozzájárulásánál jelentkezik, mivel kikötőiken keresztül nagyarányú import érkezik az EU-ba. Írország ugyancsak aránytalanul nagy vámbefizetésekkel járul hozzá a közös költségvetéshez. Ezt elsősorban az országban működő transznacionális társaságok számlájára lehet írni, mivel a termeléshez nagy arányban importálnak alkatrészeket és félkész termékeket.

Luxemburgot a vámok tekintetében éppen ezzel ellenkező helyzet jellemzi: aránytalanul kis mértékben járul hozzá a költségvetéshez, mivel nagyon kevés EU-n kívüli import érkezik közvetlenül az országba. Viszont az átlagtól való nagyobb arányú eltérés jelentkezik Luxemburg áfabefizetéseinél, aminek magyarázatát az országban letelepedett pénzintézetek nagy aránya és a tranzakciókra kivetett adóbevétel nagysága adja. A brit áfa-hozzájárulás pedig igen alacsony mértékű, mert a kiharcolt költségvetési visszatérítés mértékével csökkentették befizetési kötelezettségét. (Lásd a 2. ábrát.)

2. ábra

**Az arányos hozzájárulástól való eltérés az EU költségvetésének bevételi tételei esetében**

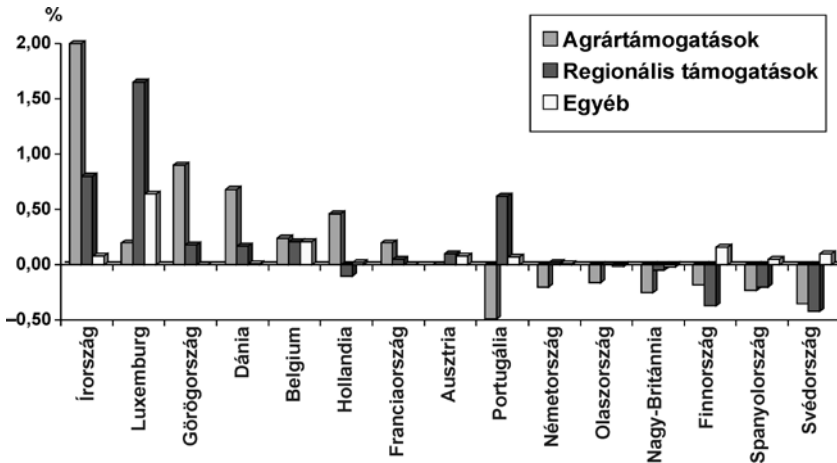


Forrás: de la Fuente – Doménech [2001], 31. o.

A kiadási oldal fő tételeit vizsgálva megállapítható, hogy az *agrártámogatások* terén Írország, Görögország, Dánia, Hollandia, Belgium és Franciaország a transzferek fő nyertesei, Portugália, Svédország, Nagy-Britannia, Spanyolország és Finnország pedig arányaiban veszteseknek számítanak. A regionális politikai transzferek vonatkozásában arányaiban a fő nyertesek Luxemburg, Írország és Portugália, a legalacsonyabb a svéd, finn, spanyol és holland arányos részesedés. Érdekes, hogy Spanyolország az arányos számítás szerint hátrányos elosztásban részesül, pedig abszolút összegben a legnagyobb regionális politikai támogatást kapja a tagországok közül. (Lásd a 3. ábra)

3. ábra

Az arányos részesedéstől való eltérés az EU költségvetésének kiadási tételei esetében



Forrás: de la Fuente – Doménech [2001], 32. o.

### *Az elosztási szint előzetes megállapításának előnyei*

De la Fuente és Doménech az elvégzett elemzések tanulságai alapján azt javasolják, hogy a költségvetési transzferek alakulását az egy főre jutó jövedelem szintjéhez kellene kapcsolni. A tagországokat így az elfogadott elosztási szintet figyelembe véve azonos módon lehetne kezelni. Ehhez mindenképp *egyetértésre kellene jutni az EU célkitűzéseinek megvalósításához szükséges költségvetési kiadások szintjéről, a finanszírozás mechanizmusáról és az újraelosztás kívánatos szintjéről*. Ha ez a megállapodás megszületne, akkor az egy főre jutó jövedelemadatok alapján minden tagországra vonatkozóan ki lehetne számolni a nettó költségvetési transzferek indikatív egyenlegét. Ezután a felvállalt közös célkitűzések megvalósulását szolgáló programokra fordítandó kiadási tételek összegét kellene meghatározni, függetlenül attól, hogy milyen hatással járnak az egyes országok nettó költségvetési transzfereire. Végül pedig olyan strukturális kiadásokat vagy kompenzációs támogatásokat, illetve visszatérítéseket kellene kialakítani, amelyek után a kívánatos újraelosztási szint megvalósulhat.

Az egyenlő elbánást biztosító újraelosztási szint meghatározása esetén a különböző horizontális programok támogatása sokkal hatékonyabbá válna, mivel a Bizottságnak, illetve a Tanácsnak nem kellene az egyes tagországok nettó költségvetési pozícióira

gyakorolt hatásokat is figyelembe vennie. A másik következmény valószínűleg az lenne, hogy *a nemzeti kormányok jobban szelektálnának a támogatandó uniós feladatok között. Jelenleg ugyanis mindegyik tagországnak az a fő célja, hogy az egyes kiadási tételekből minél többet ki tudjon harcolni* saját magának.

Az egyenlő elbánást lehetővé tevő újraelosztási szint meghatározása tehát nem egyszerűen a gazdagabb tagországok – a nagy nettó befizetők – visszatérítési igényének jogosságáról szól, hanem éppen arról, hogy minden kiadási programot a saját fontossága alapján, az unió által kitűzött célok teljesítésének tükrében kell megvizsgálni. Nem azért van szükség reformokra az egyes közös politikákat illetően, hogy a nettó befizetők helyzete kiegyensúlyozottabb legyen – ezt a két kérdést külön kell választani egymástól. A fejlettségiszint-különbségekkel arányban álló nettó költségvetési pozíciókat az egyes támogatási programokról folytatandó tárgyalásokat megelőzően kellene megállapítani. Az egyes programok fontosságát pedig saját érdemeik alapján, nem pedig a költségvetési transzferek alakulása szerint kellene megítélni. A meghatározott újraelosztási arányoktól való eltérést pedig mindezek után kellene kompenzálni.

## **Következtetések**

Miközben egyértelmű, hogy a költségvetési transzferek csak egy részét képviselik az EU-tagságból származó előnyöknek, mégis azért kapnak nagy figyelmet, mert a tagsággal összefüggő előnyök közül a legegyszerűbben számszerűsíthetők. Már a 2000-tól 2006-ig tartó jelenlegi költségvetési időszak vitái is világosan megmutatták, hogy a tagországok nem hajlandók nagyobb mértékben hozzájárulni az unió közös költségvetéséhez. A berlini csúcson egyértelművé vált, hogy a legfőbb törekvés a nettó költségvetési transzferek GNP-arányos alakulásának biztosítása. Az 1,27 százalékos plafont rögzítették, és a jövőre nézve sincs semmi jele annak, hogy ezen változtatni kívánnának. Ilyen alacsony szintű forráselosztás mellett viszont nincs lehetőség arra, hogy az uniós költségvetésen keresztül részben gyakorolt allokációs, szabályozó és elosztó költségvetési funkciók mellé bekerüljön a stabilizációs funkció.

A stabilizációs kormányzati feladat alapvetően továbbra is a nemzeti költségvetések hatáskörében marad, csak a tagállamok között megvalósuló gazdaságpolitikai koordináció eszközével lehet az EU szintjén részt vállalni a stabilizációs feladatból. Mindemellett az EMU hosszú távú sikeres működése elvileg igényelné a jelenlegi transzferektől eltérően működő uniós szintű fiskális transzfermechanizmus kialakítását. A belátható jövőben azonban erre sem mutatkozik reális esély.

Az elemzések eredményei alapján ugyanakkor megállapítható, hogy a tagországok közötti költségvetési transzferek újraelosztó hatása figyelemre méltó, különösen abból a szempontból, hogy milyen kicsi az unió költségvetése. Az újraelosztó hatás elsősorban a strukturális alapokon keresztül valósul meg. Az újraelosztás mértéke a 80-as évek közepe óta fokozatosan erősödött, és 6 százalék alatti szinten stabilizálódott. Ugyanakkor számos ország esetében a nettó befizetések nagyarányú és tartósan fennálló eltérést mutatnak az átlagosan jellemző elosztási aránytól. Amennyiben feltételezzük, hogy a kialakult elosztási arány (vagyis a bemutatott regressziós vonal) tükrözi a tagországok által elfogadott költségvetésiteher-megosztás tisztességes mértékét, akkor az ettől való eltérésekkel komolyan kell foglalkozni.

A közös költségvetés hosszú távú alakulását egyértelműen az arányos teherviselés igénye határozza meg: vagyis a nettó transzferek alakulásának a tagországok gazdasági teljesítményével kell arányban állniuk. A költségvetési tételek következményeit – a regionális politikai támogatásokat leszámítva – természetesen nemcsak azok újraelosztásban betöltött szerepe alapján kell értékelni, hanem mindig az adott politika által meg-

határozott célok teljesülése alapján. Ugyanakkor a kohézió elve és az egész integrációs folyamat politikai elfogadottsága, az EU legitimitása azt igényli, hogy a közös költségvetésen keresztül megvalósuló elosztásból származó nyereség fordított arányban álljon az országok fejlettségi szintjével. Ugyanis semmivel nem lehet alátámasztani annak a helyzetnek a jogosságát, hogy azonos jövedelemszinten álló tagországok eltérő nagyságú nettó transzferekben részesülnek az unió közös költségvetéséből. Amennyiben ezt a célt nem lehet a jelenlegi költségvetés keretei között elfogadható szinten teljesíteni, akkor változtatásokra van szükség. Az eltérő nemzeti érdekek miatt nehezen elkerülhető konfliktusok mellett a költségvetéssel kapcsolatos konszenzus megteremtésének talán a legfőbb akadályát az jelenti, hogy ez idáig *nem sikerült kidolgozni egy olyan egyenlő elbátort biztostó jövedelem-újrakosztási szabályt, amely mindenki számára elfogadható lehet.*

Minél több tagországa van az EU-nak, annál fontosabb, hogy az uniók politikák hatékonyan és átlátható módon működjenek. Amennyiben nem sikerül a közös költségvetés finanszírozására vonatkozó olyan elfogadható szabályozást kialakítani, ami biztostítja az arányos tehervállalást és az egyes politikák sikeres megvalósítását is, akkor kompenzációs csomagokról folyó alkuk fogják a jövőben is meghatározni a közös költségvetésről folytatott tárgyalásokat. Nem ezt a fejlődési utat kellene követnie az uniónak.

#### Hivatkozások

- Begg, Iain* [1999]: Reshaping the EU Budget: Yet Another Missed Opportunity. Policy Paper, 1/99, ISSN 1468–4144, October, Business School of South Bank University, London.
- de la Fuente, Angel – Doménech, Rafael* [2001]: The Redistributive Effects of the EU Budget: an Analysis and Proposal for Reform. Revised Version, January, Instituto de Análisis Económico, Barcelona.
- European Commission [2001]: Allocation of 2000 EU Operating Expenditure by Member States. European Commission, Budget Directorate, Brussels.
- European Council [1999]: Presidency Conclusions. Berlin European Council 24 and 25 March 1999. Brussels.
- EUROSTAT [2002]: Eurostat Yearbook. The Statistical Guide to Europe. Data 1990–2000. EUROSTAT, Luxembourg.
- Mattila, Mikko* [2002]: Fiscal Redistribution in the European Union and the Enlargement. Working Paper, Department of Political Science, University of Helsinki, Helsinki.