
Európai Unió

A kohéziós politika 2020 utáni perspektívái

A 2020 utáni kohéziós politikáról szóló viták 2017 folyamán új lendületet vettek. A különféle vitaanyagok, előterjesztések azonban még alapvetően nagyobb, átfogóbb problémákra koncentrálnak, mint az EU jövőbeni működése és szerepvállalása, a gazdasági és monetáris unió elmélyítése, valamint a 2020 utáni költségvetés kereteinek kialakítása (European Commission 2017a, European Commission 2017e, European Commission 2018). A kohéziós politika tervezése ebből adódóan a korábbi időszakokhoz képest szélesebb felületen történik.

Most sem megkerülhető kérdés, hogy miként tudja az EU egyszerre támogatni az egymással helyenként ellentmondásba kerülő, de egymást mégis kölcsönösen feltételező versenyképesség és szolidaritás (kohézió) koncepcióját, illetve célkitűzéseit. Egyáltalán: szükség van-e uniós szintű kohéziós politikára, amely fejlettségétől függetlenül, valamilyen mértékben minden tagállamot és régiót támogat, vagy pedig csak a legszegényebb tagállamok legszegényebb régiói részesülnek – ráadásul a jelenleginél szigorúbb feltételek mellett - a felzárkózást szolgáló uniós forrásokból.

Emellett a kohéziós politikának reagálnia kell – akár horizontális célkitűzések, akár dedikált források

formájában – olyan új kihívásokra, mint az éghajlatváltozás, a menedékkérés és a migráció, a digitalizáció, a szociális dimenzió, valamint a globalizáció hatásai.

Mindezt úgy, hogy a jelenlegi, 2014-2020 közötti programidőszak „örökségként” még szorosabbra kell vonni a kohéziós politika és a gazdasági kormányzás kapcsolatát, ami az EU strukturális reformjaiba ágyazódva nyeri el végső működési kereteit.

A 2020 utáni kohéziós politika megalapozásának alapját a 2017. március 1-jén megindult, ún. „Fehér Könyvfolyamat” jelenti, de legalább ennyire lényegesek a „belső”, azaz az uniós intézmények által kiadott, illetve a „külső”, azaz a különböző közpolitikai intézetek, think-tankek, valamint transznacionális érdekszövetségek által kiadott szak- és vitaanyagok (European Commission, 2017d, European Parliament, 2017, CPMR, 2017). Az Európai Bizottság a tervek szerint 2018. május 2-án hozza nyilvánosságra a többéves pénzügyi keret (multiannual financial framework, MFF) első változatát, amit hamarosan követni fog a kohéziós politikára vonatkozó jogszabály javaslat¹.

A hátralévő idő rövidege miatt azonban nyugtalanságra ad okot, hogy az EU jövőbeni működését kialakító reformok jelenleg még csak vitaanyagok

és alternatívák formájában léteznek, nem született, nem született az Európa 2020 helyébe lépő stratégia, továbbá a költségvetés prioritásait és szerkezetét is számos bizonytalanság övezi. Az sem jó előjel, hogy – különösen a jelenlegi, 2014-2020-as periódust megalapozó időszakokkal összehasonlítva – nem foly-
nak igazán érdemi viták a kohéziós politika jövőjéről.

A jelen tanulmány feltevése szerint az EU jövőbeni működését és a 2020 utáni költségvetést érintő szülő döntéseket számos „nagypolitikai” (politics) tényező befolyásolhatja és késleltetheti, így erősen kétséges a Jean Claude Juncker által 2017 szeptemberében javasolt, 2019. március végén záruló ütemterv tartása. A késői megállapodás csúszást okozhat a következő időszak programjainak kezdetében, így a kohéziós jogszabálycsomag várhatóan csak az MFF rendelettel együtt kerül majd benyújtásra. Mindez kettőzött erőfeszítést követel meg az uniós intézményektől, mivel egyszerre és egymásra tekintettel kell végső formába önteni a jövőképekből kikristályosodó intézményi reformokat, emellett pedig kompromisszumokra épülő, de hatékony és végrehajtható döntésekre van szükség az egyes közpolitikák, így a kohéziós politika szabályozásának kérdéseiben.

Jövőképek és forgatókönyvek a „Fehérkönyv” folyamathoz kapcsolódó vitaanyagokban

Az Európai Bizottság 2017. március 1-jén, a Római Szerződés aláírásának 60. évfordulója alkalmával kiadta az EU jövőjére vonatkozó forgatókönyveket felvázoló Fehér Könyvet (European Commission, 2017). A Könyv megvizsgálja, milyen változások előtt áll Európa a következő évtizedben, az új technológiák társadalmat és

munkahelyeket érintő hatásától kezdve egészen a globalizációval kapcsolatos kétségekig, a bizton-
sági aggályokig és a populizmus térnyeréséig. Mindezek alapján **öt forgatókönyv** alapján mutatja be, miként alakulhat az Unió 2025-ig attól függően, hogy milyen utat választ. Hangsúlyozni kell, hogy a forgatókönyvek számos különböző lehetőséggel számolnak, de egyik sem zárja ki a másikat, és a forgatókönyvek nem merítik ki teljesen a döntési lehetőségek teljes tárházát.

Az 1. forgatókönyv: meg minden tovább – a 27 tagú Európai Unió az eredményközpontú reformprogramjának végrehajtására koncentrálna. A 2. forgatókönyv: csakis az egységes piac – a 27 tagú EU-ban fokozatosan előtérbe kerül az egységes piac, mivel a tagállamok egyre több szakpolitikai területen nem képesek közös nevezőre jutni. A 3. forgatókönyv: aki többet akar, többet tesz – a 27 tagú EU a mai módon halad tovább, de az arra kész országok számára fennáll a lehetőség, hogy meghatározott területeken (védelem, belső biztonság vagy szociális kérdések) további eredményeket érjenek el. A 4. forgatókönyv: kevesebbet hatékonyabban – a 27 tagú EU arra összpontosít, hogy meghatározott szakpolitikai területeken többet és gyorsabban valósítson meg, miközben kevesebbet tesz ott, ahol úgy érzi, hogy nem tud hozzáadott értéket biztosítani. Az 5. forgatókönyv: sokkal többet együtt – a tagállamok minden területen több hatáskört és erőforrást osztanak meg, kiterjed, és uniós szinten felgyorsul a döntéshozatal és a végrehajtás.

A Fehér Könyvhöz kapcsolódóan az Európai Bizottság még öt vitaanyagot tett közzé annak érdekében, hogy különböző elképzeléseket, javaslatokat, lehetőségeket és forgatókönyveket mutatsanak be arra vonatkozóan, hogy hogyan fog kinézni Európa 2025-ben.²

E vitaanyagok nagyon fontos irányokat és forgatókönyveket alakítottak ki, de több mint egy év elteltével még nem látszanak a körvonalai sem egy olyan hosszú távú növekedési és egyben erős területi dimenziót megjelenítő stratégiának, ami az Európa 2020 stratégia helyébe léphetne.

Valójában a viták legfontosabb forrását a 2020 utáni költségvetés kialakítása jelenti, minden más csak utána következik. A költségvetés hagyományosan az egyeik legérzékenyebb kérdés az EU-ban, de a jelenlegi helyzet sokkal bonyolultabb a

korábbiaknál. A 2020 utáni költségvetés a Fehér Könyvben elindított reformfolyamat „teszt pályája” és egyben megvalósításának – a tagállamok politikai akaratképzése mellett – legfontosabb eszköze.

A feladat egy egyszerű paradoxonnal írható le: az EU költségvetése azzal a kemény kihívással néz szembe, hogy a korábbi program-időszakokhoz képest több területet kellene finanszírozni, miközben a rendelkezésre álló források – lényegi, „reformerejű” változások nélkül – csökkenni fognak. Röviden: többet kell(ene) teljesíteni – kevesebért. Ez pedig komoly veszélyekkel fenyeget: ha a költségvetési torta változatlan nagyságú marad, még több, az eddigiekhez képest vékonyabb szeletekre kell vágni, akkor az EU szükségszerűen – a magas elvárásokhoz képest – alulteljesít, ami tovább erodálja az Unió alapvetően teljesítményhez kötött legitimitációját.

Nem sokkal jobb a helyzet akkor sem, ha a **költségvetés által támogatott területek között szelektálni kell.** Különösen a jelenlegi költségvetési kiadások mintegy 70%-át kitevő közös agrárpolitika és a kohéziós politika pénzügyi forrásainak megnyirbálása, vagy a jogosultsági kritériumok radikális átalakulása ütközne erős ellenállásba, miközben nehezen vonható kétségbe az új prioritások (éghajlatváltozás, migráció, digitalizáció, belső és külső biztonság, demográfiai trendek) támogatásának jelentősége.

Összességében az EU számára csakis az előremenekülés látszik az egyetlen jó megoldásnak, ám ehhez első lépésként az alapjaiban megreformált költségvetésen keresztül visz az út. Emellett fontos lenne, hogy a tagállamok állást foglaljanak a Fehér Könyvben kifejtett prioritások valamelyike mellett – ami az előbbi gondolatmenet alapján aligha lehet más, mint a „sokkal többet együtt” opció –, majd ennek bázisán kidolgozzák az Európa 2030 vagy akár ennél nagyobb időtávot átfogó stratégiát, összhangban az EU egész működését átfogó reformok intézményi tervrajzával. Ehhez azonban be kellene tartani azt a menetrendet, amit Jean-Claude Juncker mutatott be 2017. szeptember 13-án, az Unió helyzetéről tartott beszédében. Ennek két legfontosabb mérföldköve egyrészt a többéves költségvetési keret tervezetének 2018 májusában történő bemutatása a Bizottság részéről, másrészt

2019. március végén, a Nagyszébenben tartandó rendkívüli csúcstalálkozó keretében kerülne sor az EU jövőjére (azaz a reformokra) vonatkozó első, egységes állásfoglalás közzétételére.

Az érdemi vitát a 2017. június 28-án megjelent költségvetési vitaanyag indította el, ami egyike annak az öt dokumentumnak, amelyekben a Bizottság pénzügyi-költségvetési szempontból bontja ki a Fehér Könyvben tárgyalt öt különböző opciót. Az egyes forgatókönyvek eltérő következtetésekre jutnak arra nézve, hogy mely célokra kellene költeni és menyt, továbbá milyen elemekből fog összeállni a forrásoldal. A legrosszabb forgatókönyv az lenne, amelyik egyszerre számol több prioritással és kevesebb pénzügyi forrással. Éppen a fordítottja lenne kívánatos, mivel a Brexit-hatás kezelése és egyidejűleg az újabb prioritások felvállalása ennek megfelelő méretű költségvetést igényel.

Az opciók a jelenleg működő támogatási politikák finanszírozásnak csökkentésétől az új bevételi források bevezetéséig terjednek, de köztük egyedül az ötödikből („sokkal többet együtt”) olvasható ki olyan szándék, ami többet kíván fordítani a gazdasági, szociális és területi kohézió erősítésére. Mindez azt mutatja, hogy a kohéziós politika 2020 utáni működésének előkészítése mindenképp a többéves pénzügyi keret tervezéséhez kapcsolódó folyamatokba ágyazva zajlik és válik nyomon követhetővé, értelmezhetővé.

A 2020 utáni uniós költségvetést meghatározó tényezők

Először is világosan kell látni, hogy a nagyrészt közszolgáltatásokat és szociális biztonsági rendszereket finanszírozó nemzeti költségvetésekkel szemben az uniós költségvetés elsősorban beruházási célokat szolgál. Méretét tekintve a tagállamok közkiadásainak csak kis részét, az EU 28 összesített bruttó nemzeti jövedelmének 2014-2020 között mintegy 1,03%-át, az uniós közkiadásoknak mintegy 2%-át teszi ki (European Commission, 2018: 2).

Nézzük először a költségvetés bevételi oldalát. Ez azért is megkerülhetetlen kérdés, mivel a 2007-2013 közötti időszakhoz képest már a 2014-2020 közötti pénzügyi időszakban mintegy 3,5%-kal csökkent az uniós költségvetés, ami a Brexit miatt éves szinten nettó 10-13 milliárd

euró bevételtől fog majd elesni. Ebből következően a 2020 utáni költségvetésről nehéz képet alkotni mindaddig, amíg nem sikerül tisztázni a brit kilépés pénzügyi feltételeit. A teljesség kedvéért itt meg kell jegyezni, hogy a Brexit által előidézett bevételecsökkenésből le kell vonni a még Margaret Thatcher által kialakított, és azóta is minden tagország által fizetett visszatérítés („British rebate”) összegét. Ez akár maga után vonhatja azokat a visszatérítéseknek a megszüntetését, amelyeket több nettó befizető harcolt ki időközben. A visszatérítések teljeskörű eltörlése összességében akár 5 milliárd euróval is kompenzálhatja a brit kilépés költségvetési veszteségét.

A költségvetés méretének jelentősebb mértékű csökkenése viszont aligha fogja érintetlenül hagyni a kohéziós politika és a közös agrárpolitika területét. Mindez komoly érdekkülönbségeket és vitákat vetít elő, ami azért is lényeges, mert minden jel arra mutat, hogy a közös költségvetés sorsa a tagállamokban, mindenekelőtt Berlinben dől el. A költségvetési tárgyalásokat még több, bizonytalansággal teli külső- és belső hatótényező befolyásolhatja, így a Brexit feltételeinek véső kimenetele, vagy egyes, a programjuk alapján nyíltan euro-szkeptikus tagállami kormányok álláspontja. Mindent összevéve, a költségvetés további csökkentése következtében az MFF nem tudná a fejlesztési, beruházási funkcióit teljesíteni.

Ezek után tekintsük át, melyek a legfontosabb jövőbeni prioritások:

- a külső és belső biztonság (a meglévő Európai Határ- és Part Őrség maximális kihasználásától a teljes uniós határigazgatási rendszer kiépítéséig);
- európai védelmi unió létrehozása (Európai Védelmi Alap felállítása);
- éghajlatváltozás elleni közdelem;
- európai szociális piacgazdaság modellje;
- fiatalok mobilitásának támogatása (Erasmus + programban részt vevő uniós fiatalok számának megkétszerezése);
- digitális egységes piac megvalósítása (a jelenlegi kiadások megkétszerezése);
- kutatás és innováció (a jelenlegi kiadások megkétszerezése).

A továbbiakban azt a feltételezést vesszük alapul, hogy az EU a már sokat emlegetett ötödik forgatókönyvet kívánja megvalósítani, azaz meg akarja tartani a korábbi prioritásokat (különös tekintettel az agrár- és kohéziós politikára), de a fent említett jövőbeni célokat (amelyek csak egy része új, inkább a feladatok bővítéséről és ennek megfelelően többletfinanszírozásról van szó) is támogatni kívánja. Ehhez szükséges a jelenlegi bevételi források összegének megemlése, új tételek bevonása, valamint a jelenlegi támogatási rendszer (részleges vagy radikális) átalakítása, feltételekhez kötése.

A jelenlegi források megnövelésére és saját források bevezetésére tesz javaslatot az Európai Parlament első változatban közzétett jelentése, ami az MFF kiadási plafonértékét az összes tagállam GNI-jének 1,3%-ában állapítaná meg (European Parliament, 2018:6). Ebbe az irányba mutatnak az Európai Bizottság pénzügyekre és a 2020 utáni költségvetésre vonatkozó anyagai (European Commission 2017c, 2017e, European Commission 2018). A nettó befizetők egy része – mindenekelőtt Németország – egyelőre nyitottan mutatkozik a befizetések növelésére.

A nettó kedvezményezettek részéről fontos üzenetnek tekinthető, hogy a visegrádi négyek és négy térségi ország (Románia, Bulgária, Horvátország, Szlovénia) hajlandó a bruttó nemzeti jövedelme eddigi 1%-áról legalább 1,1%-ra, de akár 1,2%-ra is emelni a tagállami befizetési kötelezettségét a 2020 utáni uniós költségvetésbe. Ez nyilvánvalóan azt is jelenti, hogy a kiadási oldalon az érintett országok ragaszkodnak ahhoz, hogy a közös agrárpolitika és a kohéziós politika terén minél több költségvetési forráshoz tudjanak jutni. Érzékelhető tehát a szándék a tagállami befizetések növelésére, de a végső számok kialakítása minden bizonnyal számos vita és kompromisszum eredményeként fog kialakulni.

Az Európai Parlament azzal húzná ki a viták méregfogát, hogy a tagállami befizetések összegének emelése helyett az uniós költségvetést inkább saját forrásokból egészítené ki (European Parliament, 2018: 4). Ehhez az uniós alapszerződés teremti meg az alapot, ugyanakkor jelenleg a nemzeti jövedelmekhez mért bevételek, amelyeket eredetileg csak kiegészítésnek szántak, a bevétel kétharmadát adják. Saját forrás lehet: a

kibocsátás kereskedelmi rendszer, a hozzáadott érték alapú adók, a közös konszolidált társasági adó-alap, valamint a pénzkibocsátásból származó haszon (European Commission, 2018: 21). Itt azonban komoly akadályt jelent, hogy a tagállamok ragaszkodnak a saját adópolitikához, és jelenleg erősen kérdésesnek tűnik, hogy mennyire képesek annak bármilyen szinten történő harmonizálására.

Az Európai Bizottság „félhivatalos” anyagi és – különösen Günther Öttinger költségvetés összeállításáért felelős biztos nyilatkozatai alapján – a Brexit és az új feladatok növekvő forrásigénye miatt két programot kivéve (a kutatás-fejlesztési keretprogram és az Erasmus program) minden egyéb uniós kiadási területnél fennáll a kiadáscsökkentés lehetősége, eszközként pedig a programok tartalmának és főként finanszírozásának átalakítása.

Tartalmi értelemben kulcsfontosságú lehet annak az elvnek a következetes képviselése, miszerint **csak azok a projektek válhatnak támogathatóvá, amelyek bizonyíthatóan az EU alapító szerződésben foglalt célok megvalósítását segítő „európai hozzáadott értékkel” rendelkeznek**, azaz olyan közjavakat képesek előállítani, amelyek nemzeti kiadások révén nem lehetségesek (European Commission, 2018: 6). Ezzel jelentősen szűkíthető a támogatható tevékenységek köre, ami – elvileg – a kiadások csökkentését vonhatja maga után.

Ezt még az is fokozhatja, ha a kohéziós politika által támogatott projektekben a válság előtti állapotra áll vissza, netán növekszik a tagállami önrész aránya (ha nem is 50-50%, de 70-30, vagy 75-25% mértékéig).³ Hasonlóan kedvezőtlen hír lenne a kedvezményezett számára az úgynevezett n+3-as szabály megszüntetése és háromról két évre való csökkentése, ahogy azt a német kormány is szeretné. Jelenleg az adott évre odaitélt támogatási összeg felhasználására, lehívására legfeljebb 3 év áll rendelkezésre. A jövőben ez is lerövidülne, ami a kedvezményezett számára nehezítő körülmény lehet, és növelheti a fel nem használt (így adott esetben rugalmasan átcsoportosítható) támogatások arányát.

Végül külön kell szólni a feltételeesség (conditionality) elvének alkalmazásáról, mert egyre több jel mutat arra, hogy 2020 után is foly-

tatódni fog, sőt megerősödhet az a trend, ami **több és szigorúbb feltételekhez köti a költségvetési támogatások – mindenképp a kohéziós politika területén – való felhasználását.**⁴

A hetedik kohéziós jelentés célkitűzései

A Bizottság 2017. október 9-én tette közzé a hetedik kohéziós jelentést (továbbiakban. Jelentés), amelynek célja az volt, hogy a társadalmi és területi kohézió tükrében megvizsgálja az EU régióinak állapotát, a válság és a válságkezelés tanulságait összekapcsolja a kohéziós kiadásokkal, ezek alapján pedig felvázolja a kohéziós politika 2020 utáni képét.

A Jelentés nem tekinthető a Bizottság végső javaslatának, ugyanakkor fontos szempontokat fogalmaz meg a 2020 utáni kohéziós politikáról zajló viták számára. A jelenés uniós szintű politikát javasol, amely három fő célt szolgál: a globalizáció kiaknázása, a „senkit sem szabad hátrahagyni” elv és a strukturális reformok támogatása.

A kohéziós politika uniós szintű relevanciáját a Jelentés szerint a bizonyítja, hogy a kohéziós politika **az elmúlt két évtizedben valamennyi uniós régióban kézzelfogható eredményeket hozott**, és jelentős beruházási forrást jelentett.⁵ A kohéziós forrásoknak komoly szerepe van abban, hogy a munkanélküliségi ráta 2008 óta nem volt ilyen alacsony, a gazdasági hangulatindex a 2000 óta mért legmagasabb értékeket mutatja, az Eurobarométer 2017. decemberi felmérése szerint a válaszadók 64%-a jó dolognak tartja az eurót a saját hazájában, ami elvileg megadja a szükséges bizalmat és hitelt a reformok bevezetésére.

A globalizáció kiaknázása terén az európai régiók erős lemaradásban vannak, csupán néhány ország néhány régiója – például Stockholm, Koppenhága, Prága, Pozsony, Baszkföld - tudott eddig élni a lehetőségekkel. Ennek következtében további beruházásokra van szükség az innováció, a digitalizálás és a dekarbonizáció terén. A finanszírozás mellett elő kell mozdítani a kutatóközpontok, a vállalkozások és a szolgáltatások közötti hatékony kapcsolatokat.

A Jelentés megállapítja, hogy a globalizáció kontextusában senkit sem szabad hátrahagyni: Egyes régiók a tömeges elvándorlással küzdenek, sok város számára viszont épp az jelent nagy terhet, hogy az újonnan betelepülők ott keresik

a jobb kilátásokat. Bár az uniós foglalkoztatási arány ismét magas szintre emelkedett, a munkanélküliségi ráta – különösen a fiatalok körében – még mindig meghaladja a válság előtti szintet. Ebből adódóan a munkanélküliség leküzdéséhez, az emberek készségeinek fejlesztéséhez, valamint a kirekesztés és a hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemhez további beruházásokra van szükség.

A Jelentés által megfogalmazott harmadik fő célkitűzés a strukturális reformok támogatása a versenyképesség és a növekedés elősegítése, valamint elősegíti a beruházások maximális hatásának kihasználása érdekében.

A 2020 utáni MFF előkészítésének egyik legfontosabb tanulsága, hogy a kohéziós politika szorosan összekapcsolódik az európai szemeszterrel és az EU strukturális reformjaival. 2017 decemberében a Bizottság felvázolta arra vonatkozó elképzelését, hogy miként erősíthető meg az euróövezet és az Unió egésze az EU költségvetésének segítségével (European Commission, 2017f). Ezek közül a kohéziós politika szempontjából a legfontosabb az új költségvetési eszközről szóló anyag. Ennek fő javaslatai:

- a stratégiai szintű stabilitási funkció biztosítása.

A strukturális reformokat elindító programok támogatása érdekében a Bizottság egy új eszközt kíván javasolni azon tagállamok számára, amelyek kötelezettséget vállalnak az európai szemeszter keretében tett reformvállalásokon alapuló strukturális reformok megvalósítására az alábbi területeken: termelési és munkaerő piac, adóreformok, tőkepiaci fejlesztések, üzleti környezet fejlesztése, befektetés a humán erőforrás és a közigazgatási reformok fejlesztésébe.

A reformok végrehajtását segítő eszköz bevezetését a Bizottság 2018 és 2020 között pilot jelleggel tervezi, a 2020 utáni bevezetés tesztelése érdekében. A szükséges forrásokat a jelenlegi európai strukturális és beruházási alapokba beépített eredményességi tartalék részleges vagy teljes felhasználása biztosítaná. E célból a Bizottság a kohéziós politika végrehajtásáról szóló 1303/2013/EU rendelet módosítását javasolja (Európai Bizottság, 2017:1).

A stabilizációs funkció két szempontból is érthető a 2020 utáni kohéziós politika működését. Egyrészt a Strukturális és Befektetési Alapok-

nak önmagukban is potenciális stabilizációs hatása van, amely kifejeződik az EU által biztosított társfinanszírozás mértékének átmeneti megnövekedésében vagy a körülményektől függően az alapok előfinanszírozási rátájának „mozgásában”. Másrészt az EU korlátozott mértékben kiegészítheti az arra rászoruló tagállamok éves költségvetését a rendelkezésükre álló kohéziós források terhére, azaz a kohéziós politika támogatásai bizonyos esetekben a költségvetési egyensúly stabilizálása érdekében is felhasználhatók.

A Bizottság decemberi tervezete mindenesetre azt vetíti elő, hogy a kohéziós politika jövőbeni működése három, egymásra rétegződő szintre fog épülni. Az eredeti felzárkóztató, kiegyenlítő funkciókhoz már a 2007-2013-as időszakban társult a versenyképesség erősítése, ami most kiegészülhet a gazdasági és monetáris unió elmélyülését szolgáló reformok támogatásával.

Pénzügyi forgatókönyvek és régiókatégoriák 2020 után: így állunk most

Az előkészítő tárgyalások és nyilvánosságra került javaslatok közül figyelmet érdemel a Bizottság Regionális és Városfejlesztő Főigazgatóságának anyaga, ami a **kohéziós költségvetés 15-30%-os csökkenésével számol**. A redukcio mértékét az határozza meg, hogy csak a legkevésbé fejlett régiók (15%-os csökkenés), vagy a kohéziós országok régiói (30%-os csökkenés) részesülnek támogatásban. A Főigazgatóság nem veti el annak a lehetőségét, hogy az EU valamennyi régiója legyen jogosult –annyi különbséggel, hogy az ún. átmeneti vagy fejlettebb régiók jogosultsága az egy főre jutó GDP uniós átlagának 75-100%-a közötti sávra terjedne ki -, ám ez a variáció a jelenlegihez képest mintegy 15%-al megnövelné a kohéziós politika összesített költségvetését.

A Bizottság költségvetési főigazgatóságának biztosa, Günther Oettinger 2018. november 23-án az Európai Parlament regionális fejlesztéseért felelős bizottságában **túlzásnak és romboló hatásúnak minősítette a kohéziós költségvetés 30%-os csökkentését, de 10% körüli vágás már realitásnak tűnik**. Azt viszont Oettinger nem részletezte, hogy ez a „fűnyíró-elv” alapján, horizontálisan érinti a kohéziós költségvetést, vagy csupán annak bizonyos elemeire vonatkozik.

A legmerészebb tervezettel a Foglalkoztatás, Szociális Ügyek és Társadalmi Befogadás Főigazgatóság állt elő. Álláspontjuk szerint az ESZÁ-t teljes mértékben ki kell emelni a kohéziós politika köréből. Helyette egy uniós szintről irányított, kizárólag a humán erőforrás fejlesztésre irányuló „esernyő-alapot” kellene létrehozni. A cél az lenne, hogy a tervbe vett Európai Szociális Pillér saját forrásokkal rendelkezzen. Ez egyben azt is jelenti, hogy **a kohéziós politika köréből kikerülne a szociális- és foglalkoztatási prioritások közvetlen támogatása**⁶ (CPMR, 2017:3).

A támogatásban részesülő régiókatörégiók tekintetében irányadó az uniós vezetők 2018. február 23-i informális ülésére a Bizottság által készített részletes szakanyag (közleményt) tervezett besorolása (Európai Bizottság, 2018).

Az anyag három régió kategóriát alkalmaz: a kevésbé fejlett, (ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75%-a; átmeneti régiók (ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 75%-ánál magasabb és a 100%-nál kisebb); és fejlettebb régiók (ahol az egy főre jutó GDP az EU27 átlagának 100%-a vagy annál magasabb. Ez alapján három forgatókönyv rajzolódik ki. Az első **valamennyi európai (NUTS) régiót támogatásban részesítene**, ami a támogatási intenzitás differenciálásával és a támogatás célzottabbá tételével valósulhat meg. Ez a jelenlegi, a többéves pénzügyi keret csaknem 35 %-ának megfelelő mintegy 370 milliárd EUR-s kiadási szint fenntartását jelenti.

A második eset **a kevésbé fejlett régiók és a kohéziós országok támogatását jelenti**. Ez megközelítőleg 95 milliárd EUR összegű csökkentést jelentene, amely az említett alapokból származó jelenlegi keretösszegek több mint negyedének felel meg. Ez a jelenlegi többéves pénzügyi keret körülbelül 8,7 %-át kitevő összeg. Ezen forgatókönyv szerint Ausztria, Belgium, Dánia, Finnország, a kontinentális Franciaország, Németország, Írország, Hollandia, Svédország régiói mellett számos olaszországi és spanyolországi régió támogatása megszűnne. A harmadik forgatókönyv **kizárólag a kohéziós országok támogatását** irányozza elő. Ebben az esetben megszűnne Franciaország, Olaszország és Spanyolország kevésbé fejlett régióinak támogatása is. Ez a teljes időszakra vetítve megközelítőleg 124 milliárd EUR összegű csökkentést jelentene, amely a

mostani keretösszegek mintegy 33 %-ának felel meg. Ez a jelenlegi többéves pénzügyi keret körülbelül 11 %-át kitevő összeg.

A 2. és a 3. forgatókönyv esetében **a szubsidiaritás elvével összhangban a nemzeti, regionális és helyi hatóságoknak kellene átvenniük a gazdasági, társadalmi és területi kohézió támogatásának feladatát** (Európai Bizottság, 2018: 12). Más szóval ebben az esetben – ellentétben a hetedik kohéziós jelentésben megfogalmazott célkitűzéssel – a kohéziós politika immár nem számít „első vonalbeli”) uniós politikának.

Következtetések

A kohéziós politika jövőjét illetően **egyelőre a kérdések és a kérdőjelek dominálnak**. Ebben az esetben ugyanis nem egyszerűen egy uniós közpolitika kereteinek (célok, jogosultsági kritériumok, eljárások, finanszírozási feltételek) kialakításáról van szó. Az elkövetkező hónapok történései elsősorban az EU jövőbeni működését fogják meghatározni a 2020 utáni költségvetés bázisán, a kohéziós politika pedig egyszerre eszköze és eredménye a jelenleg még viták kereszt-tüztében álló tervezeteknek és forgatókönyveknek. Mivel az idő szorítja az uniós intézményeket és a tagállamokat, ezért várhatóan a reformokról (mindenekelőtt a gazdasági és monetáris unió elmélyítéséről), a költségvetésről, valamint az egyes közpolitikák szabályozásáról szóló döntések egymásra torlódásával kell számolni.

Jelenleg az látszik, hogy **a sok szempontból képlékeny, belső és külső politikai változásoknak erősen kitett folyamatban a költségvetés vált az előrehaladás leginkább meghatározó fókuszpontjává**.

Az egyik legfontosabb kérdés, hogy **változik-e a költségvetés elvi alapvetése**, azaz marad beruházási költségvetés, vagy redisztribúciós funkciókat is felvállal. Ennek az opciónak akkor lehet esélye, ha átfogó, a közismert legitimációs és a demokratikus deficit csökkentésére alkalmas intézményi reformokkal kapcsolódik össze. De még ebben az esetben megoldandó feladatot jelent azoknak az új bevételi forrásoknak az előteremtése, amelyek elengedhetetlenek a Brexit-hatás és az új prioritások kezelésére, miközben komoly döntéseket kell hozni a jelenlegi két legnagyobb, és politikailag különösen érzékeny kiadási tétel, a kohéziós politika és a közös agrár-

politikai jövőbeni működéséről. Szinte biztosra vehető, hogy lesznek-e olyan költségvetési funkciók, amelyek az euró övezeti stabilitást és az oda történő csatlakozást szolgálják, különös tekintettel a tagállamokon belüli strukturális reformok támogatására, amiben a kohéziós forrásoknak is szerepük lehet, amint ezt a 2017 decemberében a Bizottság által beterjesztett pénzügyi csomagterv is előre vetítette.

Mindebből arra lehet következtetni, hogy a kohéziós politikát az ismert intézményi és pénzügyi forgatókönyvek között elképzelhető „hibrid” formák valamelyike fogja 2020 után meghatározni, amelyek közül **a legrealisabbnak a „tegyünk sokkal többet valamivel többért” opció tűnik.**

Ennek keretében minden tagállam részesedik valamilyen mértékben a – részben már visszatérítendő - támogatásokból, ami megteremti az alapját az elengedhetetlen kompromisszumoknak. A jogosultsági kritériumokra és a támogatások lebonyolítására vonatkozó szabályok még formálódhatnak, de jól látszik, hogy a korábbiakhoz jóval erősebben fog érvényesülni az ún. makrogazdasági kondicionalitás, ami már jelenleg is létezik, de a Bizottság mindeddig nem alkalmazta. **Az átmeneti régiók kategóriájának kiszélesítése** egyrészt egyfajta válasz a „közepes jövedelem csapdjába” esett régiók problémájára, továbbá biztosítja a nettó befizető országok támogatását, ezzel jelezve, hogy az „európai hozzáadott érték” stratégiai célja mellett erősen hat a „nettó egyenleg” elérésének realpolitikai logikája is.

Összességében az optimista forgatókönyv szerint 2020 utáni kohéziós politika megtartja eddigi, felzárkóztatást és versenyképességet szolgáló célkitűzéseit, ami az európai szemeszterrel, a gazdasági kormányzással és a strukturális reformokkal való szorosabb kapcsolat révén az európai gazdaság modernizálásának eszközévé válik.

Ha azonban a támogatott régiók köre és ezáltal költségvetési részesedése rádiálisan csökken, ennek eredményeként **a kohéziós politika jelentősége és befolyása, hovatovább értelme is megkérdőjeleződik.** Holott vannak specifikus területek, amelyekre a kohéziós politikának az új prioritások belépése mellett is különleges figyelmet kell fordítania: ilyen a városok és város-régiók sajátos problémáinak kezelése, a határon átnyúló- és makro-régiós fejlesztések

fenntartása és bővítése, a területi-földrajzi adottságok becsatornázása.

Ezért megítélésünk szerint **nem lenne szerencsés a Strukturális és Befektetési Alapok jelenlegi rendszerének bárminemű meg-bontása** különös tekintettel az ESZA tervezett „kiemelésére” és „központi” irányítására. A kohéziós politika az európai integráció komoly és megbecsült értéke, amellyel a minden tagállam nyer, mivel egyszerre eszköze az európai növekedésnek és versenyképességnek, valamint a tagállamok közötti szolidaritásnak, a fejlettségbeli különbségek mérséklésének.

Ezért tehát **a pozíciójának megtartása, hatékonyságának erősítése valamennyi tagállam érdeke és elemi kötelezettsége.**

KAISER TAMÁS

Felhasznált irodalom

Conference of Peripheral Maritime Regions (CPMR)(2017): *Potential budgetary cuts for Cohesion policy: analysis by the CPMR.* December. Forrás: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2017/12/Budgetary-cuts-for-Cohesion-Policy-an-analysis-from-the-CPMR.pdf>

European Commission (2015): *Completing Europe's Economic and Monetary Union.* Report by Jean-Claude Juncker in close cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_en.pdf

European Commission (2017a): *White Paper on the Future of Europe.* Reflections and scenarios for the EU27 by 2025. COM (2017) 2025 of 1 March. Forrás: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

European Commission (2017b): *Reflection paper on the deepening of the economic and monetary union.* 31 May https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-emu_en.pdf

European Commission (2017c): *Reflection paper on the future of EU finances.* 28 June https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_en.pdf

European Commission (2017d): Competitiveness in low-income and low-growth regions. The lagging regions report. Commission Staff Working Document. Brussels, 10. 4. 2017 SWD (2017) 132 final

European Commission (2017e): My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion. 9 October http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf

European Commission (2017f): Completing Europe's Economic and Monetary Union-policy package. 6 December https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/completing-europes-economic-and-monetary-union-policy-package_en

European Commission (2018): Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post 2020. The European Commission's contribution to the Informal Leader's meeting on 23 February 2018. European Parliament (2017): Draft Report on the next MFF: Preparing the Parliament's position on the MFF post-2020. 10 January <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-615.478%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

European Committee of the Regions (2018): Draft Resolution on changing the ESI Funds Common Provisions Regulation to support structural reforms. 127th plenary session, 31 January-1 February 2018, RESOL-VI/29

European Parliament (2016): Financial instruments in cohesion policy. Briefing, December, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595863/EPRS_BRI\(2016\)595863_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/595863/EPRS_BRI(2016)595863_EN.pdf)

European Parliament (2017): Draft Report on the next MFF: Preparing the Parliament's position on the MFF post-2020. 10 January <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2BCOMPARL%2BPE-615.478%2B01%2BDOC%2BPDF%2BV0%2F%2FEN>

Európai Bizottság (2017): Javaslat AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS RENDELETÉRE az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. december 17-i 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a tagállami strukturális reformok támogatása tekintetében történő módosításáról. Brüsszel, 2017. 12.6. COM (2017) 826 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0826>

A szerző: Kaiser Tamás PhD⁷ intézetvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Államtudományi és Közigazgatási Kar, Államelméleti és Kormányzástani Intézet

Jegyzetek

1. A jelen tanulmány még az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről szóló 2018. május 2-án megjelent bizottsági javaslat előtt íródott, így azokra az időbeli korlátok miatt nem tud reflektálni.

2. Az öt vitaanyag: 1. Európa szociális dimenziója. 2. A globalizációban rejlő lehetőségek kiaknázása. 3. A gazdasági és monetáris unió elmélyítése. 4. Az európai védelem jövője. 5. Az uniós pénzügyek jövője. Az anyagok magyar nyelven elérhetők: https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_hu

3. Egyes radikális javaslatokban az is felmerült, hogy a tagállami önrész biztosítását a közös agrárpolitikában is alkalmazni kellene.

4. A feltételesség körébe úgy tűnik, nem tartozik bele az uniós támogatások jogállamisági feltételekhez kötése, miután úgy tűnik, hogy a jelenlegi uniós alapszerződés keretein belül nincsenek olyan lehetőségek, hogy ezt meg lehessen tenni, és a gyakorlati megvalósítás is számos akadályba ütközik.

5. Magyarország esetében az arány 2015 és 2017 között 55,46%, a visegrádi országok közül Lengyelországban 61,7%, Szlovákiában 54,59%, Csehországban 42,5 %. A kohéziós támogatások aránya az EU-ban Portugáliában a legmagasabb, 84,20%. European Commission (2008): European Structural and Investment Fund. Data.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/Country-Level/-of-cohesion-policy-funding-in-public-investment-p/7bw6-2dw3/data>

6. Az ESZA kikerülése a kohéziós politika köréből Magyarország esetében - a 2014-2020-as költségvetés számait alapul véve - mintegy 22%-kal csökkenti a kohéziós források volumenét. A többi visegrádi országnál a veszteség a következőképpen alakulna: Csehország 16%, Szlovákia 15%, Lengyelország 17%.

