



A július 17. és 21. közötti uniós csúcspont döntése a 2021-2027 közötti többéves pénzügyi keretről és az Európai Helyreállítási Tervről

Rekordhosszúságú vitákat követően sikerült megállapodást elérnie az állam- és kormányfőknek a következő hétéves költségvetésről és a Következő Generáció EU helyreállítási alapról. A Magyarország és Lengyelország által kiharcolt eredmények nem csak pénzügyi, de politikai szempontból is jelentősek. A két ország elhárította, hogy teret engedjenek újabb politikai zsarolásoknak, amelyeknek a migrációs válság kezdete óta tanúi lehettünk. Magyarország végig következetesen érvényesítette prioritásait: az azonos fejlettségű országoknak azonos mennyiségű forrás járjon, mindeközben pedig végig szolidáris maradt a járvány által leginkább sújtott déli országokkal szemben. A megállapodás eredményeként a tervekhez képest mind a helyreállítási alap, mind a kohéziós források esetében nőtt a magyar részesedés, összesen 3 milliárd euróval. Kiemelt fontosságú, hogy kikerült a szövegből a jogállamisági kondicionalitás és a pénzügyi források azonnali összekapcsolása, illetve Angela Merkel német kancellár azt is jelezte, hogy törekedni fog arra, hogy még idén lezárásra kerüljön a Magyarországgal szemben az Európai Parlament által erőltetett hetes cikk szerinti eljárás.

Külön említést érdemel Mark Rutte holland miniszterelnök, aki a személyeskedést sem kerülve támadta Magyarországot és Olaszországot. Rutte, bár a migrációs válság alatt előszeretettel hangoztatta az európai szolidaritás fontosságát, ezúttal az uniós érdekekkel teljesen ellentétes pozíciót foglalt el: célja deklaráltan annyi volt, hogy Hollandia minél kevesebbet fizessen a közös kasszába.



Az Európai Tanács 2020. július 17-től 21-ig egy maratoni ülésben tárgyalta az Európai Bizottság 2018 májusában, a 2021-2027-es többéves pénzügyi keretre (Multiannual Financial Framework, a továbbiakban: MFF) vonatkozó – az elmúlt két évben többször módosított – javaslatát, illetve a 2020. május 27-én bemutatott, a koronavírus-válság okozta gazdasági károkat orvosolni hivatott Európai Helyreállítási Tervet. Utóbbi központi eleme a 750 milliárd eurós NextGenerationEU (Következő Generáció EU) program. Az új alap létrehozásán túl azonban a többéves keretet is módosítani kellett, tekintve, hogy a járványnak köszönhetően egyes országok gazdasági kilátásai jelentősen visszaestek és a válság szélére sodródtak. Már az állam- és kormányfők egyeztetését is komoly viták előzték meg, tekintettel arra, hogy a helyreállítási tervre vonatkozó javaslat olyan új elemeket tartalmazott, amelyekről eddig az uniós tagállamok nagy része egyértelműen elzárkózott. Ezek közé tartozik a közös, EU által történő hitelfelvétel is, amely keretében az Európai Bizottság 750 milliárd eurót kölcsönözne a nemzetközi piacokról, az adósságot pedig 30 évig, legkésőbb 2058-ig fizetné vissza. Magyarország az elmúlt tíz évben jelentős lépéseket tett a hitelek visszafizetésére, annak érdekében, hogy ne függjön semmilyen külső pénzügyi szereplőtől. A helyzet súlyossága azonban megkövetelte, hogy a szolidaritás jegyében támogassuk ezt a javaslatot. Emellett a magyar kormány álláspontja szerint a jövőben szorosán követni kell az eseményeket Európa eladósodásának elkerülése érdekében.

Az MFF-ről és a konszolidációs csomagról az állam- és kormányfők csomagban akartak megállapodni, így összességében a vita 1800-1900 milliárd euróról szólt (hozzávetőlegesen 650 ezer milliárd forintról). A tanácsulást megelőzően számos nyitott kérdés volt, amelyek vonatkozásában külön-külön tagállami érdekcsoportok alakultak ki. Az érdekellentétek tompítása érdekében Charles Michel, az Európai Tanács elnöke július 10-én kompromisszumos javaslatot fogalmazott meg, amely a tárgyalások hat fő kérdését is lefektette: 1, a 2021-2027-es MFF mérete; 2, a visszatérítések; 3, a helyreállítási csomag mérete és finanszírozása; 4, a helyreállítási csomagon belüli vissza-nem-térítendő források és a hitel aránya; 5, a helyreállítási terven belüli legnagyobb alap a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz (Recovery and Resilience Facility, a továbbiakban: RRF) 310 milliárd eurós vissza-nem-térítendő támogatásainak elosztási mechanizmusa, illetve 6, a források lehívásának feltételrendszere.



A csúcstalálkozó péntek reggel 10-kor kezdődött és kedd hajnalban, 5.30-kor zárult le. Tekintve, hogy még számos jogszabályt meg kell alkotni ahhoz, hogy 2021 januárjában életbe léphessen a költségvetés, komoly nyomás volt a tagállamokon, hogy végre megállapodjanak. Tekintve, hogy nem csak az MFF-ről, de a helyreállítási alapról is döntést kellett hozni, a tárgyalásoknak nem csak időbeli, de politikai jelentősége is volt. A március óta oly gyakran tehetetlen EU-nak be kellett bizonyítania, hogy képes cselekedni, ha erre nagy szükség van. Eleve aggályokat vethetett fel, hogy Charles Michel, akinek irányadóként, de közben közvetítőként, kompromisszumkeresőként kellett fellépnie az egyeztetések során, még sosem vett részt MFF-tárgyalásokban. Belgium miniszterelnöki posztját ugyanis azt követően töltötte be, hogy lezárultak a 2014-2020-as tárgyalások. Kérdéses volt Ursula von der Leyen, bizottsági elnök szerepe is, tekintve, hogy az ő javaslata volt, amely első körben ennyire megosztotta a tagállamokat.

A maratoni, több mint 90 órás egyeztetések legvitatottabb kérdése végül a helyreállítási alap mérete és azon belül a vissza-nem-térítendő támogatások és hitelek aránya volt. A Bizottság és az Európai Tanács elnökének javaslata alapján a helyreállítási csomag 750 milliárd eurós lett volna, amely forrásait az EU által történő közös hitelfelvétellel biztosították volna. A közös hitelfelvételre egyszeri alkalommal, kivételesen kerülne sor. A 750 milliárd eurón belül 500 milliárd vissza-nem-térítendő támogatásként került volna kiosztásra a rászoruló tagállamok között, míg 250 milliárd hitelként került volna kihelyezésre. Az álláspontok ebben a kérdésben ütköztek legjelentősebben, a fukar négyek (Hollandia, Dánia, Svédország, Ausztria) és Finnország, valamint a déli államok, és azon belül is Olaszország között. A fukarok még arra is kísérletet tettek, hogy a 750 milliárdos alapot 700 milliárdra csökkentsék, és azon belül 350-350 milliárd euró arányban oszoljon meg a támogatás-hitel aránya. Ez azonban nagyon erős ellenállásra talált a többség részéről. Végül 390 milliárd eurót tesz ki a vissza-nem-térítendő támogatások aránya, míg a maradék 360 milliárd euró hitel formájában kerül kihelyezésre.



A Következő Generáció EU jelentősebb pénzügyi programjai:

- Recovery and Resilience Facility (RRF) 672,5 milliárd euró (ebből 360 milliárd hitel és 312,5 milliárd euró támogatás)
- ReactEU: 47,5 milliárd euró
- Vidékfejlesztés: 7,5 milliárd euró
- Just Transition Fund (a zöldsítésnek dedikált Igazságos Átmenet Alap): 10 milliárd euró

A megállapodás érdekében megvágásra kerültek végül az Igazságos Átmenet Alapnak, a vidékfejlesztésnek, az egészségügynek, a K+F+I-nek, a Horizon programnak és a ReactEU programnak dedikált források is. Az RRF kedvezményezettjei számára jelentős kérdés volt még, hogy a vissza-nem-térítendő támogatások milyen módszertan szerint kerülnek szétosztásra. A Bizottság által javasolt elosztási módszertan az elmúlt öt év munkanélküliségi adatait vette volna figyelembe a források szétosztásánál, ami nem kedvezett a következetes gazdaságpolitikát folytató, és ezáltal a munkanélküliségi adatokat csökkenteni tudó országoknak. A végül elfogadott, Michel által beterjesztett kompromisszumos javaslat a támogatások 70%-át a munkanélküliségi adatok figyelembevételével osztaná szét 2021-2022-ben, míg 2023-ban a maradék 30% allokációjánál az előző két év GDP csökkenését vennék figyelembe.

Komoly vitát generált a vissza-nem-térítendő források lehívásának módja is, tekintettel arra, hogy a fukar országok arra törekedtek, hogy minden egyes, a forrás-lehívás előfeltételeként beküldött nemzeti reformprogramot egyhangúlag hagyják jóvá a tagállamok. Ez azt eredményezte volna, hogy akár egy tagállam is képes megvétózni a Szemeszter folyamat keretében benyújtott nemzeti terveket. Ezzel a fukarok a déli országok gazdaságpolitikájába kívántak nagyobb beleszólást szerezni. Olaszország abszolút elzárkózását követően az elfogadott eljárás a következő: a tagállamok által benyújtott helyreállítási terveket a Bizottság értékeli, és amennyiben megfelelnek a megfogalmazott célkitűzéseknek, úgy a Tanács fogadja el azokat minősített többségi döntéshozatallal. A Bizottság kikéri a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság véleményét is a reformtervekről, amely lehetőleg konszenzussal hagyja jóvá azokat. Amennyiben egy tagállamnak jelentős ellenvetése van a tervekkel kapcsolatban a Gazdasági és Pénzügyi Bizottságon belül, úgy azt jelzi az Európai Tanács elnökének, aki hamarosan az állam- és kormányfők találkozájának napirendjére tűzi a kérdést.



Az MFF mérete az eredeti, bizottsági javaslatban 1134 milliárd euróban került meghatározásra, míg ez, a kétéves tárgyalások folyamán jelentősen csökkent, 2020 februárjára már csak hozzávetőlegesen 1080 milliárd eurót tett ki. A NextGenerationEU program keretében az MFF költségvetése 1100 milliárd euróra emelkedett volna: azok a programok rendelkeztek volna több forrással, amelyek jelentősen hozzá tudtak volna járulni a gazdasági konszolidációhoz (pl. Közös Agrárpolitika). Tekintettel azonban arra, hogy a fukar négyek (Hollandia, Dánia, Svédország és Ausztria) – a helyreállítási alap mérete mellett - az MFF költségvetésének növelését is ellenezték, Michel kompromisszumos javaslatában lecsökkentette azt 1074 milliárd euróra. Végül ez került elfogadásra, aminek keretében a kohéziós fejezet 377,77 milliárd euróra nőtt az eredeti bizottsági javaslathoz képest. A Közös Agrárpolitikát is tartalmazó fejezet még az utolsó pillanatban is nőtt, 356,37 milliárd euróra. Magyar részről ez azt jelenti, hogy hazánk részesülése a kohéziós forrásokból utolsó pillanatban még jelentősen emelkedett, és így hozzávetőlegesen 20 milliárd eurót tesz ki, ami a 2014-2020-as ciklushoz képest egy csupán 15%-os csökkenést jelent az eredetileg belengetett 30%-os vágásokhoz képest. Azonban a helyreállítási forrásokkal kiegészülve jelentősen meghaladja a jelenlegi ciklus forrásait.

További hangsúlyos vitapontot a visszatérítések jelentettek. Az Egyesült Királyság kilépésével megjelent az a lehetőség, hogy a még Margaret Thatcher alatt bevezetett „rebates” kivezetésre kerüljön. Az északi országok számára ez kedvezőtlen lett volna, így azt a kezdetektől ellenezték. Tekintettel arra, hogy épp azok a tagállamok járnak jól a visszatérítésekkel, akik mind az MFF-be, mind a helyreállítási alapba többet fizetnének be mint amit visszakapnak, Charles Michel kompromisszumos javaslatában a visszatérítések fenntartását helyezte kilátásba, a fukar négyek és Németország voltak megnevezve, mint ezek kedvezményezettjei. Bár a tagállamok többsége a kivezetés mellett érvelt, a fukar négyek mozdíthatatlanok voltak ebben a kérdésben, így Dánia 377 millió euróban, Németország 3,671 milliárd euróban, Hollandia 1,921 milliárd euróban, Ausztria 565 millió euróban és Svédország 1,069 milliárd euróban részesül ezáltal a következő ciklus alatt.

A Magyarország számára talán legfontosabb kérdést a politikai kondicionalitások jelentették. A miniszterelnök és az Országgyűlés által megfogalmazott cél az volt, hogy a források kizárólag



gazdasági konszolidációra legyenek felhasználhatók. Az északi tagállamok egy új politikai mechanizmus bevezetését szerették volna, ezt a Bizottság és a Tanács elnöke is támogatta. Az állam- és kormányfők által elfogadott szöveg tartalmaz utalást a jogállamiság tiszteletben tartására, és kiemeli, hogy az Unió pénzügyi érdekeit a 2. cikkelyben megfogalmazott elvek mentén kell védeni. Ennek érdekében jelzi, hogy bevezetésre kerül majd egy mechanizmus, amely keretében a Bizottság intézkedésekre tehet javaslatot, és azok bevezetéséről a Tanács minősített többséggel dönt. Ezt követően azonban jelzi, hogy az Európai Tanács hamarosan visszatér erre a témára. Eszerint az Európai Tanácsnak kell döntenie egy jogállamisági mechanizmus kidolgozásáról és létrehozásáról, a jelen szövegben így nem került elfogadásra a pénzügyi és politikai kondíciók összekapcsolása, sőt a források kizárólag gazdaságfejlesztésre használhatók fel. Továbbá teljesült az a magyar feltétel is, hogy pont kerüljön a Magyarországgal szembeni hetes cikk szerinti eljárás végére. Angela Merkel jelezte, hogy a német soros elnökség támogatja azt a törekvést, hogy még ebben az évben zárják le az Európai Parlament előterjesztésére, Magyarország ellen indított jogállamisági eljárást.

A klímacélok priorizálására az eddigi 25%-os MFF-költési célt végül 30%-ra emelték, ami szerint az uniós költségvetés és helyreállítási alap forrásainak 30%-a uniós klímacélokra kell, hogy szolgáljon.

A saját források vonatkozásában maradt az eredetileg is javasolt szöveg, miszerint többek között 2021-ben kerül bevezetésre a műanyag-adó, míg jövő év első felében mutatja be a Bizottság a digitális adóra és a karbonadóra vonatkozó javaslatát, amit legkésőbb 2023-ban kell bevezetni. Az Unió saját bevételei közé tartoznak az EU-n kívülről érkező kereskedelemhez kapcsolódó vámok jelentős részének befizetése. Ennek keretében a tagállamok beszedési költség címszó alatt megtartják annak meghatározott százalékát. A jelenlegi ciklusban ez 20% volt, most azonban 25%-ra nőtt. Ez jellemzően a jelentős külső határszakasszal, nagy kikötőkkel rendelkező országoknak kedvez, így Hollandiának is.