

VIGVÁRI ANDRÁS¹

A többszintű kormányzás kérdései szubnacionális nézőpontból - néhány elméleti és közpolitikai szempont²

Multi-level governance from sub national perspective – some theoretical and public policy aspects

The paper presents the theoretical framework of the OTKA research. Setting out from the traditional concept of fiscal federalism describes main characteristics of concepts of multi-level governance. Three major trends led to reallocation government's tasks between levels of governments. These are globalization, urbanization and deepen of European economic and political integration. Parallel with these processes and development economic theory appeared the second generation theory on fiscal federalism and the concept of multi-level governance. This is characterized by mutual dependence both vertical and horizontal sense and facing five major pitfalls, called by OECD experts gaps between levels of governments. Finally the paper sets directions further research.

A közfeladat ellátás kormányzati szintek közötti megosztása világtendencia. Az európai integrációs folyamat kibontakozásával e munkamegosztás kilép a nemzetállami keretek közül és megjelennek a szupranacionális kormányzás elemei. Jelen tanulmány a többszintű kormányzás kérdéseit a szubnacionális (döntően a helyi) és a nemzetállami kormányzatok kapcsolatrendszeré szemponjtjából vizsgálja bemutatva, hogy az integráció és az európai hagyományok milyen hatást gyakorolnak e két kormányzati szint közötti munkamegosztásra. A helyi kormányzati szintek mind a helyi közjavak biztosításában, mind a közberuházások lebonyolításában kulcs-szerepet játszanak. A kormányzati szintek közötti változó munkamegosztás a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok és az adóztatás átalakulását is magával hozta. A közösségi gazdaságtan a fiskális decentralizáció elvi előnyeit *három* összefüggésben tárgyalja. A kormányzati szintek közötti munkamegosztás

- *egyfelől* a kollektív javak bizonyos körében képes biztosítani a szükségletek előre meghatározott kritériumok szerinti kielégítést az által, hogy helyi szinten rugalmas lehet az igények felismerése és az ezekhez történő alkalmazkodás. Ezzel megvalósul a közpénzek felhasználásának *eredményessége*.³

¹ egyetemi tanár, CSc, a BGF Pénzügyi és Számviteli Kar, Pénzügy és Számvitel Intézet vezetője

² Készült az OTKA 83512. számú kutatás keretében.

³ Ezt az irodalom allokációs hatékonyságnak is nevezi. Ld. Barr [2009]

- *másfelől* a decentralizáció a meglévő és szükségképpen korlátozott erőforrások minél jobb kihasználását eredményezi⁴ (*hatékonyság, gazdaságosság*).
- *harmadrészt* a decentralizáció további előnyei között említi az irodalom, hogy ezáltal a közfeladatokat szervező kormányzat és a választók közötti távolság és az információs aszimmetria mérsékelhető, amiből adódóan a kormányzati gazdálkodás átlátható lesz, a választott politikusok elszámoltathatóvá válnak.

Meg kell különböztetnünk a dekoncentráció és a decentralizáció fogalmát. A decentralizáció nem egyszerűen a közfeladatok térbeni megosztását jelenti, hanem azt, hogy az alsó szintű kormányzatoknak (a továbbiakban önkormányzatoknak) a közszolgáltatások rangsorolásában, a kollektív javak biztosításának finanszírozásában, megszervezésében önálló mérlegelési és döntési lehetőségük van. A modern államok jogrendje az önkormányzatok számára nemcsak önállóságot, hanem a feladat ellátási kötelezettséget is előírja, amely kötelezettség egyben az alsóbb szintű kormányzat finanszírozási kötelezettsége (expenditure assignment) is. A decentralizáció pénzügyi vonatkozásban tehát azt jelenti, hogy a központi kormányzat milyen feladatkörrel összefüggő, milyen kiadási tételek vonatkozásában adja át a döntési jogkört a helyi szint számára és milyen módon biztosítja az ehhez szükséges forrásokat. A kormányzati szintek közötti munkamegosztásban fogalmilag különbséget kell tenni a tisztán helyi közfeladatokat és a delegált feladatok között.⁵ A delegált feladatok között vannak olyan esetek, amikor azok költségviszonyaira és a megvalósítási módjára, annak eredményességére a helyhatóságnak nincs ráhatása. Ez lényegében a dekoncentráció egy speciális formája. Vannak olyan delegált feladatok, amikor mind a szaktörvények, mind a finanszírozási lehetőségek módját adnak arra, hogy az önkormányzatnak részleges döntési lehetősége legyen a szolgáltatásnyújtás konkrét jellemzőire, a szolgáltatásszervezés módjára, illetve annak forrásaira. Az egyes típusok közötti világos különbségtétel kritériuma az erőforrásokkal történő takarékoskosságot biztosító gazdálkodás alapfeltétele. Ez a fogalom erősebb a hazai gyakorlatból ismert feladatkörnél, hiszen a finanszírozási kötelezettség egyben az önkormányzatok elszámoltathatóságának alapja.

A döntési önállóság egyben a helyhatóságok közötti versenynek is teret ad. Az önálló döntési lehetőség megjelenik egyfelől a delegált feladatok ellátási kereteinek meghatározásában⁶, másfelől a különböző közfeladatok rangsorolásban, valamint önkéntes feladatok vállalásában.

A helyhatóságok között sajátos verseny folyik, amelyik különbözik a klasszikus piaci versenytől. Ennek a versenynek elemei: verseny a költségvetési forrásokért, a magánberuházókért és verseny a helyi közszolgáltatások „fogyasztóiért”, illetve a választók szavazataiért. Az önkormányzatok közötti verseny eredményezheti az erőforrások

⁴ Nevezhetjük ezt költséghatékonyságnak.

⁵ Ennek közgazdaságtani vonatkozásait e keretek között nem tárgyaljuk.

⁶ Ilyen lehet a költségvetési szerv, non profit szervezet, önkormányzati tulajdonú gazdasági társaság, privát gazdasági társaság.

célszerű kihasználását, de nem zárható ki, hogy a verseny hozzájárulhat az erőforrások pazarlásához, vagy az ennek következtében fellépő forrásvesztéshez. A helyhatóságok közötti káros adóverseny összességében azzal járhat, hogy a helyi adóbevételek elmaradnak a potenciális lehetőségektől. Ebből viszont az következik, hogy a közfeladatok decentralizált keretek közötti ellátásának előnyei („hasznai”) nem automatikusan érvényesülnek, tehát a decentralizáció haszna tisztán közgazdasági szempontból⁷ nem igazolható. A közgazdaságtan képviselői az állami feladatok decentralizációjával kapcsolatos elméletet először az 1950-es években fejtették ki. Képviselőik nevének kezdőbetűiről időnként TOBM⁸ modellként emlegetett megközelítést „első generációs modellnek” is nevezi a szakirodalom. Ez azt mondja, hogy a klasszikus kormányzati funkciók közül az alsóbb szintű kormányzatok feladata az *allokáció*, pontosabban a helyi közjavak és más lokális felelősségi szintre delegált kollektív javak biztosítása. Az első generációs modell úgy tartja, hogy a decentralizáció fentebb említett előnyeit döntően az ún. horizontális mechanizmusok, a helyhatóságok közötti verseny különféle formái biztosítják. Ennek az elméletnek a legismertebb magyarázata az ún. Tiebout hipotézis, amely szerint az egyének a közszolgáltatásokkal kapcsolatos preferenciáikat lakóhelyük megválasztásával („lábbal szavazás”) fejezik ki. Ez kiegészíthető még a vállalkozások telephely választási döntéseivel is, amely szintén a preferencia nyilvánítás mobilitási megközelítésébe illik. Ide tartozik a helyhatóságok közötti adó- és szolgáltatási verseny is, beleértve adott esetben az idegenforgalmi vonzerő növelését is.

Az „első generációs” elmélet döntően az észak-amerikai feltételekből táplálkozott a már említett decentralizációs hullám és az európai integráció kibontakozása és nem utolsó sorban a közgazdaságtudomány fejlődése elvezetett az ún. „*második generációs*” *elmélethez*. Ennek követői szerint a TOBM modell elméleti alapvetéseit továbbra is helytállónak tartják. Véleményük szerint a decentralizáció képes korlátozni a hatalom koncentrációját, a szubnacionális kormányzatok pedig rugalmas, áttekinthető és a tényleges fogyasztói preferenciáknak megfelelő közszolgáltatásokat képesek nyújtani.

A gazdasági-társadalmi feltételek változásai, továbbá közgazdaságtudomány olyan új eredményei, mint például a közösségi döntések elmélete a korábbiaktól eltérő új megközelítéseket is hoztak az elemzésekbe.¹⁰ Az állami szerepvállalás átalakulásával összefüggésben a második generációs elmélet kérdésfeltevésében a hangsúly a kormányzati szintek közötti pénzügyi kapcsolatok hatékonyságára annak minőségére helyeződött át, amiben kitüntetett szerepe lett a helyi bevételszerzésnek és saját bevétel növelésének. A versenyképességi elméletek¹¹ és az éleződő globális verseny

⁷ A decentralizáció államelméleti vonatkozásainak tárgyalása nem tárgya a jelen kutatásnak.

⁸ Tiebout, Oates, Buchanan, Musgrave. Achmad, E. – Brosio, G. [ed. [2006] Az elmélet kitűnő összefoglalását magyar nyelven ld. Szalai [2002] cikkében. E tanulmány fókuszja miatt mellőzük az elmélet forrásainak részletes hivatkozását.

⁹ Szabályozás, allokáció, redistribúció, stabilizáció ld. Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B. [1989].

¹⁰ Itt a legfontosabb a közösségi döntések elmélete és az információ közgazdaságtana.

¹¹ Ld. erről Török [1999].

hatására a kérdésfeltevésekben a közszolgáltatások biztosítása optimális feltételeinek keresése mellett a hangsúly egyre inkább a helyhatóságok helyi gazdaság-szervező-, fejlesztő tevékenységére került. Az új elméleti megközelítés a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztásának eredményességét az intézményes és világos hierarchián alapuló hatalommegosztás létével, az ezzel összhangban lévő helyi autonómia mértékével, a költségvetési fegyelem és kemény költségvetési korlát meglétével és a helyi gazdaságot jellemző tényező mobilitás mértékével jellemzi. Az európai integrációs folyamat előrehaladásával, a nemzetgazdaságok közötti konvergencia folyamatok jelentőségének felértékelődése miatt a második generációs elméletek egyes képviselői műveiben nagy hangsúly helyeződik a különböző kormányzati szintek költségvetési fegyelmére, ennek és a felelőtlen magatartás kizárásának intézményes biztosítására. Balassone et al. [2004], Dafflon [ed.] [2002]. A költségvetési fegyelem és a szubnacionális kormányzatok hitelfelvételi tevékenysége különös jelentőségét jelzi az a tény, hogy a kormányzati szektor beruházásainak nagyobb részét a helyi kormányzatok valósítják meg. Az EU-27-ek esetében a 2000-re években mindvégig 60 % fölött volt a helyi önkormányzatok közberuházásokban kimutatható részesedése.¹²

A közgazdasági – közpolitikai elmélet a gyakorlat nézőpontjából tekintve meglehetősen elvontan tárgyalja a decentralizáció kérdését. A kormányzati funkciók kormányzati szintek közötti megosztását, annak konkrét megvalósulását számos nem közgazdasági tényező is magyarázza, ezért az elemzéseinkben ki kell térni olyan elemek vizsgálatára mint a:

- az ország mérete, földrajzi sajátosságai, település szerkezete, gazdasági fejlettsége és történelmi hagyományai.
- az ország „állammodellje”. A két alaptípus a centralizált (unitárius) és a föderatív államberendezkedés. Az unitárius modell maximálisan két kormányzati szinttel (központi és helyi), a föderális három kormányzati szinttel rendelkezik. Az országok nagyobb részében a helyi szint is tagolt. A településhez, vagy település csoportokhoz kötődő önkormányzatok mellett létezhetnek területi önkormányzatok is.
- A politikai és közigazgatási kultúra, a meghatározó politikai erők preferenciái.
- Az ország gazdasági helyzete, az állami szerepvállalás mértéke, amit jól jelez a közszektor nemzetgazdasági súlya.
- A helyi közszolgáltatások iránti „kereslet” szerkezete, amelyet befolyásolnak demográfiai folyamatok, a helyi gazdaság állapota, ezen belül a foglalkoztatottság szerkezete.

¹² Dexia [2011].

A jóléti állam által képviselt, az feladatellátás terjedelmével összefüggő viták alapján elindult és az 1970-es években bekövetkezett paradigmaváltás új összefüggésbe helyezte a közfeladatok kormányzati szintek közötti megosztását, elindította a feladatok erőteljes decentralizációját. Ez része volt a New Public Management által ihletett ún. DPM típusú közszektor reformoknak.¹³ A *decentralizáció* (D) együtt járt a feladatellátás *privatizációjával* (P) és a szolgáltatások szélesebb körében az előállítás és a finanszírozás *piacosításával* (M). Ezzel párhuzamosan a folyamat az állami szerepvállalás visszafogásából adódó különféle társadalmi konfliktusok decentralizálását valósította meg. A decentralizált feladatok költségeit a központi kormányok nem 100%-os mértékben térítették meg a helyi önkormányzatoknak, így az ebből adódó „hatékonysági nyereséget” jellemzően a központi kormányzatok realizálták. Ezt a helyi szintű kormányzatok, mint a központi kormányzati szintről folyamatosan érvényesülő költségvetési nyomást érzékelték. Elmondható az is, hogy míg a privatizáció és a piacosítás mértékében az egyes országokban lényeges különbség volt, a decentralizáció korszakos folyamatnak bizonyult. Ezt mutatja, hogy olyan centralizált államokban, mint Franciaország markáns decentralizáció valósult meg az elmúlt 30-40 esztendőben. Figyelemre méltó, hogy a helyi szintű feladatellátás szerepének növekedése erősítette a helyi közfeladat ellátásban már az 1960-as évektől tapasztalható integrációs tendenciák érvényesülését. A közszolgáltatások széles körének önkormányzati szintre kerülése megkövetelte a költséghatékony működés kereteinek biztosítását.¹⁴

Az ezredfordulón gyökeresen átalakult az önkormányzatok helyét és szerepét meghatározó gazdasági, társadalmi és politikai környezet (Józsa [2008:5]). Ezek közül két *egyetemesen* ható és egy *EU specifikus* tényezőt emel ki a szakirodalom.

A **globalizáció** az állami szerepvállalás egészét¹⁵ átformálta és így jelentősen módosított az alsóbb szintű kormányzatok szerepén. A globális tőkeáramlásban a nemzeti versenyképességhez képest felértékelődött a telephelyi versenyképesség, ebből következően az alsóbb szintű kormányzatok helyi gazdaságfejlesztő funkciója is előtérbe került. Különösen nagy szerepet kap az önkormányzatok feladatai között a helyi foglalkoztatáspolitikai és a migrációból adódó társadalmi konfliktusok, és a környezetvédelmi problémák kezelése. Külön kiemelendő a globalizációs folyamat negatív hatásainak, elsősorban a fokozódó társadalmi, területi, nemzetközi egyenlőtlenségek kezelésében, a társadalmi kohézió erősítésében játszott szerep (EU Régiók Bizottsága) [2009:4].

A másik egyetemes tendencia az **urbanizáció**. A gazdaság térszerkezetének átalakulása és az ezt kísérő folyamat, a városi, ezen belül is a nagyvárosi népesség részarányának folyamatos növekedése (Józsa [2008:6]) gyökeresen átalakítja a közszolgáltatások iránti igényt, mind mennyiségi, mind minőségi értelemben. A település-

¹³ Részletesebben ld. Lane, J. E. (1997), Pollit, Ch. – Bouckaert, G. [2004].

¹⁴ A helyi kormányzás evolúciójának nemzetközi tendenciáiról, államelméleti és politológiai vonatkozásairól ld. bővebben Pálné [2008] könyvét.

¹⁵ Ld. Báger et al. [2009]

szerkezet megváltozása egyben a globális versenyben történő helytállás és a globális munkamegosztásba történő bekapcsolódás lehetőségeit is megváltoztatta, hiszen ennek alapegységeivé, az ún. *kapuvárosokat*, vagy mega poliszokat tette. A globális gazdasági hálózatok elemi egységei ezen települések, amelyek a különféle hálózatokba történő bekapcsolódás alapvető feltételei. Ezek a tényezők jelentősen gyorsították a helyi kormányzati szintek integrációját és ezen egységek működtetése új közpolitikai kihívásokat jelent mindenütt.¹⁶ Nem véletlen, hogy a szubnacionális kormányzati szint egyik masszív tendenciája a megavárosok működtetésével kapcsolatos integráció, a fővárosok és a nagyvárosok és agglomerációik irányításának kiemelt kezelése és koordináltságának erősítése. E folyamat következménye a rurális térségek periferizálódása, a gazdaságban, a foglalkoztatásban betöltött szerepének csökkenése, egyes térségek népességének csökkenése, amely következmények súlyosbító társadalmi feszültségek forrásai.

A harmadik, szűkebb régiókban érvényesülő tendencia, az EU-s **integrációs folyamat elmélyülése**. Az Európai Közösség (később Európai Unió) keretei között speciális fejlődési útként bontakozott ki az 1980-as évek végétől a **regionalizáció**.¹⁷ Ez a centralizált állammodell átalakulásával kvázi háromszintű kormányzati rendszer kialakulását jelenti, amelyben a központi és helyi szint között fiskális autonómiával rendelkező regionális szint jött létre. Tipikus példája ennek Spanyolország, de hasonló folyamatok láthatók Olaszországban, Franciaországban és Lengyelországban. Az EU ugyan nem ír elő semmilyen kötelező önkormányzati modellt, de az Európa Tanács (Council of Europe) által kidolgozott és az európai országok (köztük hazánk által is) elfogadott Helyi Önkormányzatok Európai Chartájának – részben az EU-ban meghonosodott ún. „nyitott koordináció¹⁸”-nak – köszönhetően lassú konvergencia tapasztalható a különböző modellek között. Az önkormányzati pénzügyi rendszerének vonatkozásban ezt az egységesülést tovább erősítik az Unió kohéziós és regionális politikájának intézmény- és szabályrendszere, valamint az EU szintjén elfogadott költségvetési szabályrendszer (Stabilitási és Növekedési Paktum) hatására kialakított, a helyi szintet is érintő nemzeti költségvetési keretrendszerek.

Az integráció mélyülése, az integrációból fakadó előnyök kihasználása nagymértékben függ az alsóbb szintű kormányzatok működési eredményességétől, és az EU-n belül a különféle kormányzati szintek közötti együttműködés minőségétől. Az EU-n belül a kormányzati szintek közötti munkamegosztás jellegét ma már nem a fiskális föderalizmus hagyományos fogalma, hanem a *többszintű kormányzás* terminus fejezi ki jobban. E fogalom mögött lévő koncepció a kormányzati szintek és a szintek szereplői közötti horizontális (ha úgy tetszik) piaci jellegű kapcsolatok helyett – nem tagadva ezek jelentőségét – a kormányzati szintek *kölcsönös függőségére*, egymásra utaltságra és az alsó szintű kormányzatok kooperációjára helyezi a hangsúlyt.

¹⁶ Ld. részletesebben Reichtnitzer [2004.]

¹⁷ Ld. erről Pálné [2008].

¹⁸ A nyitott koordináció az EU szintű kormányzás egyik eszköze, amely a nemzeti politikák harmonizálását célozza. Eszközei a jó gyakorlatok megismertetése és elterjesztése, a szakmai kommunikáció elősegítése, amelyek a tagországok közös tanulási folyamatát eredményezik.

(Charbit - Michalun [2009:8]) A fiskális föderalizmus elmélete az észak-amerikai társadalom és gazdasági fejlődésből nőtt ki, addig a többszintű kormányzás az Európai Unió intézmény- és közpolitika fejlődésének terméke. (Ágh [2011:40])

A többszintű kormányzásban felértékelődnek a vertikális pénzügyi kapcsolatok, amelyek alkalmasak a kormányzati szintek közötti munkamegosztás finomhangolására. Ugyancsak fontos szerepe lesz a kooperációt megvalósító horizontális intézményeknek, az önkormányzati együttműködés formális és informális kereteinek, a helyhatóságok stratégiai tervezésének. A *vertikális* kapcsolatok között különös szerepet kap a makroszintű tervezés¹⁹, a kontroll és az ellenőrzési rendszerek működtetése, az adóztatás jogának kormányzati szintek közötti megosztása, illetve a kormányzati szintek közötti transzferek rendszere. A *horizontális* típusú kapcsolatokat szemléltethetjük például a különféle együttműködési formák említésével: önkormányzatok közötti társulások, kormányzati szereplők közötti szerződéses viszonyok. A többszintű kormányzás működésében a különféle kormányzati szintek kölcsönös függősége és egymásrautaltsága együtt járhat és együtt is jár bizonyos belső koherencia- és egyensúlyzavarokkal. Ezek tipikus eseteit az OECD szakértői csoportja egy tanulmányban foglalta össze (Charbit - Michalun [2009]). A tanulmány e működési zavarokat okozó egyensúlytalansági tényezőket, a kormányzati szintek közötti „szakadékokat”, egyenlőtlen pozíciókat öt aspektus szerint tipizálja:

1. A kormányzati szintek közötti *információs aszimmetria*, amely azzal kapcsolatos, hogy a kormányzati szintek nem azonos minőségű és mennyiségű információk alapján végzik tevékenységüket. A központi kormányzati szinten nem tudják megítélni, különösen nagyszámú önkormányzat és/vagy feladatellátó szervezet esetén, a feladatellátás pénzügyi-gazdasági feltételeinek minőségét, a tartalékok meglétét, vagy éppen a valódi hiányt. A helyi önkormányzatok nem ismerik eléggé a fiskális politika mozgásterét, tényleges szándékait ezért nem feltétlenül jól tudják előre jelezni saját működésük középtávú pénzügyi feltételrendszerét ezért gyakran érik azokat „finanszírozási meglepetések”. Ugyanakkor a központi szint sem látja át az önkormányzatoknál zajló folyamatokat, így a fiskális politika számára is váratlan helyzetek állhatnak elő. Ilyen a szektor nem várt hiánya, magas adóssága, esetenként a helyhatóság fizetési képességéből adódó kimentési kényszerek.
2. A kapacitásbeli különbségek az alsóbb szintű kormányzatok elégtelen szakember ellátottságából, infrastrukturális és más, a feladat ellátáshoz szükséges feltételek hiányosságából adódnak. A decentralizáció kapcsán általános elvnek tekintendő, hogy a helyi szinthez célszerű rendelni a közfeladatokhoz szükséges humán és infrastrukturális kapacitásokat, beleértve az utóbbi fenn tartását is. .
3. A forrásokkal nem fedezett kiadási kötelezettségek létezése. helyi kormányzatok kiadási kötelezettségei, illetve a saját bevételi lehetőségei közötti rést az

¹⁹ Ld. Báger et al. [2010].

egyres országok gyakorlatában általában az állami transzferek töltik ki. Anomáliákat okoz azonban az a helyzet, ha a helyi kormányzatok számára előírt kötelező feladatok teljesítéséhez nem illeszkedik az önkormányzatok forrás-szerkezete, illetve túlságosan nagy a különbség a saját bevételek, illetve a kötelezően teljesítendő kiadások között. Ez a helyi kormányzati szint pénzügyi függőségét, esetenként kiszolgáltatottságát eredményezheti. A helyi önkormányzat ilyen értelmű függőségét a gyakorlatban a központilag szabályozott bevételek és saját bevételek arányával szokás mérni. A függőség minőségi ismérveinek jellemzésében fontos szerepe van annak, hogy milyen instrumentumokkal, technikákkal történik a központi kormányzati forrásoknak a helyi szintre történő eljuttatása és mennyire stabil és kiszámítható a központi adók átengedése, illetve mennyire stabil a támogatási rendszer.

4. A *közigazgatási szakadék* azt jelenti, hogy a közigazgatási rendszer határai és a különféle közszolgáltatásokkal kapcsolatos méretgazdaságossági keretek eltérnek egymástól, aminek következtében nem érvényesíthetők szolgáltatások optimális költségei. Reális ugyanis az a veszély, hogy a közigazgatási szerkezetbe „zárnak be” olyan helyi közszolgáltatásokat, amelyeknek „optimális üzemmérete” különféle okokból átlépné ezen határokat. E szolgáltatások esetében a közigazgatási rendszer által okozott tagoltság oldható a helyi kormányzati szinten kialakított kooperáció különféle formáival: társulás illetve bizonyos helyi feladatok ellátására szervezett „speciális kerületekkel” (pl. iskolakörzetekkel).
5. A decentralizáció általános elve, hogy a központi szint alkotja meg az átfogó szakpolitikai kereteket, az ezekhez kapcsolódó szakmai szttenderdeket és ezek az érvényesülését szolgáló visszacsatoló és ellenőrző mechanizmusokat. A *közpolitikai szakadék* azt jelenti, hogy a központi kormányzat ágazati minisztériumai felülről a helyi és/vagy az általános pénzügyi feltételek figyelembe vétele nélkül érvényesítik az általuk irányított területtel kapcsolatos közpolitikát. Ennek káros következménye az elégtelen, vagy éppen erőforrás pazarlást okozó feladatellátás, a párhuzamosságok kialakulása és a racionális helyi gazdálkodáshoz elengedhetetlen, az egyes szakterületek közötti helyi szintű koordináció gyengesége, vagy éppen hiánya. Ez zavarokat okozhat a helyi szükségletekhez igazodó szolgáltatásszervezésben, a helyi erőforrások méretgazdaságos hasznosításában és a lehetséges szinergiák kihasználásában.

A kutatás további szakaszában elvégezzük az itt röviden bemutatott szempontok és az EU-s fejlesztési források abszorpciójának eredményességének figyelembe vételével a többszintű kormányzás intézményrendszerének és minőségének elemzését néhány az EU-hoz 2004 után csatlakozott és a csatlakozás közben lévő országra. Ezen országokra igaz az EU csatlakozás azon alapvető hatása, amely a *nominális* és a *reálkonvergencia* követelményeinek ütközéséből adódik²⁰. E konfliktus kezelésének nyilván

²⁰ Ld. erről: Vigvári (2003)

valóan fontos eszköze a szubszidiaritást érvényesítő és az eredményességet²¹ és a költségvetési fegyelmet egyaránt érvényesítő nemzeti közpénzügyi rendszer. A kutatás következő lépése lesz, hogy a vizsgált országokra ország tanulmányok készülnek, amelyek célja, hogy országonként bemutassa a közpénzügyi rendszer főbb vonásait, a decentralizáció jellemzőit és minőségét, a működő költségvetési fegyelmi keretrendszereket, illetve az EU fejlesztési forrásainak abszorpciójával kapcsolatos eddigi tapasztalatokat.

A kutatás ezzel párhuzamosan figyelemmel kíséri az EU fiskális intézményrendszerének fejlődését és vizsgálja a tagállami szubnacionális kormányzati szintek pénzügyi intézményrendszerének működését, a vizsgált országok intézményi alkalmazkodását az EU általános állapotához, illetve a 2014-2020. közötti szóló többéves pénzügyi keretében rögzítésre kerülő feltételekhez.

Felhasznált irodalom

Achmad, E. – Brosio, G. [ed.] [2006]: Handbook of Fiscal Federalism. Edward Elgar

Ágh Attila [2011]: A közpolitika változó paradigmái: Az érdekcsoportoktól a többszintű kormányzásig. Politikatudományi Szemle 1. szám. 31-48. o.

Báger Gusztáv, Jánossy Dániel, Kovács Richárd, Pulay Gyula, Tököli László., Vigvári András [2009]: Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában. ÁSZKUT tanulmányok

Báger Gusztáv, Kiss Daisy, Kovács Richárd, Vigvári András [2010]: A nemzetgazdasági tervezés megújítása. – Nemzeti igények, uniós követelmények. ÁSZKUT tanulmányok

Barr, N. [2009]: A jóléti állam gazdaságtana. Akadémiai Kiadó

Charbit, C and M. Michalun [2009]: Mind the Gaps: Managing Mutual Dependence in Relations among Levels of Government. OECD Working Papers on Public Governance, No. 14. OECD Publishing

DEXIA [2011]: Subnational public finance in the European Union. www.dexia-edition.com

Európai Unió Régiók Bizottsága [2009]: A RÉGIÓK BIZOTTSÁGA TÖBBSZINTŰ KORMÁNYZÁSRÓL SZÓLÓ FEHÉR KÖNYVE.

http://www.cor.europa.eu/cor_cms/ui/ViewDocument.aspx?contentid=4a706135-ce6b-48c3-abd0-c9bc4686cfee letöltve: 2011. november 7.

Józsa Zoltán [2008]: Trendek, fejlődési irányok: önkormányzatok Nyugat-Európában. Nemzetközi Közlöny. 2. 5-21. o.

²¹ A 3E koncepciójáról ezen belül az eredményesség fogalmáról ld. Vigvári (2005).

- Musgrave, R.A. - Musgrave, P.B. [1989]: Public Finance in Theory and in Practice, International Edition McGraw-hill Book Company
- Pálné Kovács Ilona [2008]: Helyi kormányzás Magyarországon. Dialóg Campus, Budapest-Pécs
- Pollit, Ch. – Bouckaert, G. [2004]: Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford University Press
- Rechnitzer János [2004]: A városhálózat és a régiók formálódása. Magyar Tudomány, 9. szám. 978-990. o.
- Török Ádám [1999]: Verseny a versenyképességért. Integrációs Stratégiai Munkacsoport. MEH. Budapest, 248 o.
- Szalai Á. [2002]: Fiskális föderalizmus. Áttekintés. Közgazdasági Szemle, 5. 424-440. o.
- Vigvári András (2003): Források és hiányok: Fiskális mozgástér bővítésének lehetőségei az euró-övezethez történő csatlakozás időszakában. In: Lenkei G (szerk.) Euró, érvek és ellenérvek. Budapest: Miniszterelnöki Hivatal Stratégiai Elemző Központ, 2003. pp. 221-247.
- Vigvári András (2005): Közpénzügyeink. KJK-KERSZÖV, Budapest,

TAMÁS SZEMLÉR¹

The Europe 2020 Strategy and the EU Financial Perspective 2014–2020²

The Europe 2020 Strategy and the EU Financial Perspective 2014–2020

The Lisbon Strategy (2000–2010) could be understood as the EU's response to global competitiveness challenges; the Europe 2020 Strategy (for the decade until 2020) is a renewed and redesigned version of the Lisbon Strategy. The EU intends to make Europe 2020 an overall policy framework. The paper deals first with some key criteria the fulfilment of which – on the basis of the experiences of the European integration process – looks necessary for the success of any overarching EU programme. After this, an evaluation of the experiences of the Lisbon Strategy follows, then, partly based on these experiences, we try to preview the chances of the Europe 2020 Strategy. After that, discuss the role of the EU budget in the financing of Europe 2020 and on the effects of Europe 2020's success or failure on the EU budget.

Introduction

The competitiveness of the European Union (EU) has been in the centre of political debates on the integration process as well as of professional analyses tackling the results and the problems in this field. The importance of this issue has become painfully clear as the first oil shock in 1973–1974 has stopped the dynamic growth of the Western European countries, and made the objective of catching-up to Europe's most important competitors – the US and Japan – unrealistic. Since then, several programmes aiming at the enhancement of economic growth – including the creation of the Single Market and of the Economic and Monetary Union – has been elaborated and “tested” in Europe. However, they were not able to solve Europe's competitiveness problems.

Since the turn of the millennium the circle of serious global competitors has become wider, first of all due to the rapid growth of China and India. The EU's Lisbon Strategy (2000–2010) can be understood as a specific response to the above tendencies; the Europe 2020 Strategy initiated in 2010 for the decade until 2020 is a renewed and redesigned version of the Lisbon Strategy. Learning from the experiences of the Lisbon strategy, the EU now intends to make Europe 2020 an overall policy framework and to build the expenditure items of the EU budget for the next financial perspective (2014–2020) around the inherent logic of the Europe 2020 Strategy.

¹ Tamás Szemlér, Ph.D is Head of the Chair of Economics at the Budapest Business School.

E-mail: szemler.tamas@kkfk.bgf.hu

² Parts of this paper have already been published in Szemlér [2011]; the present paper contains updated and edited information of these parts, as well.

The paper deals first with some key criteria the fulfilment of which – on the basis of the experiences of the European integration process – looks necessary for the success of any overarching EU programme. After this, an evaluation of the experiences of the Lisbon Strategy follows, then, partly based on these experiences, we try to preview the chances of the Europe 2020 Strategy. After that, we discuss the role of the EU budget in the financing of Europe 2020 and on the effects of Europe 2020's success or failure on the EU budget.

1. How can a European strategy be successful?

News about the developments of the European integration process tackle very often the difficulties of progress. There is much less information on spectacular successes – one of the reasons is certainly that such successes are generally reached as a result of hard work during a longer period of time. But we can certainly ask the question: what are the necessary conditions of the success of a long-term EU programme?

First of all, a long-term objective – we may call it vision – is necessary. It is also important that all (or most) Member States should agree on this vision and fully support it (as an objective of their own). The fulfilment of these criteria is the precondition of any political decision, even in the case of important compromises (which are characteristic for the EU's development).

However, any vision alone is very far from being sufficient. It is also important that the long-term objective(s) should be realistic. In order to assure a realistic approach, setting intermediary deadlines and objectives can be very useful. These deadlines and objectives make possible the evaluation of progress made, and – if necessary –, can indicate the necessity of changing the process. Flexibility is also an important part of the system, as inflexible intermediate objectives could even be harmful for progress.

In order to reach the objectives of an overarching strategy, beyond final and intermediary objectives, also adequate tools are necessary. We understand here tools in a broad sense, including e.g. financial resources, as well as institutional and decision-making mechanisms related to the given programme.

The fulfilment of all the conditions mentioned above is, of course, no guarantee for success. Success may depend on a lot of factors, including first of all the content of the given programme as well as the external environment. However, in the two most important EU “projects” of the last decades – the establishment of the Single Market and the creation of the Economic and Monetary Union – the fulfilment of these conditions has to a great extent contributed to their success.

In the case of the Single Market, after the announcement of the “project” in 1986, there were seven years for the realisation of the final objective – the free movement of goods, services, capital and workforce (since the entry into force of the Maastricht Treaty: persons) within the European Community. During these seven years, the

Member States have negotiated and accepted more than 200 legal acts concerning very different fields of life including e.g. tax policy, business regulation and professional qualifications.³ Despite the fact that there are still exceptions from the four freedoms (the most general and probably most well-known problem being the imperfections related to the free movement of services), the establishment of the Single Market can be considered as one of the greatest successes of European integration.

In the case of the Economic and Monetary Union, the Member States – having learned the lessons of the failure in the first half of the 1970s – have agreed in the early 1990s on a detailed set of criteria and on an exact timetable. Regarding the timetable, we should emphasise the importance of the explicitly built-in flexibility *and* the strict final deadline⁴: without these, the beginning of the third stage of the Economic and Monetary Union could have raised serious problems.⁵ The preparations and the continuous fine-tuning included the elaboration of the institutional setup as well as of the regulations for the period after the introduction of the euro (e.g. the functioning of the European Central Bank, of the European System of Central Banks, as well as of the Stability and Growth Pact).⁶ Despite all its imperfections and actual problems, the Economic and Monetary Union is still one of the most spectacular examples to illustrate that – with adequate tools and mechanisms – even objectives that may seem unrealistic in the beginning of a visionary “project” can be reached.⁷

In order to judge the prospects of the Europe 2020 Strategy, it is useful to examine the presence or the lack of the above-discussed criteria. It is also useful to compare available information on the functioning of the Europe 2020 Strategy – including the proposal of the European Commission to build the 2014–2020 financial perspective of the EU budget on the logic of the Europe 2020 – with the system and the experiences of the Lisbon Strategy.

³ http://europa.eu/abc/history/1980-1989/index_en.htm, last accessed: 29 February 2012

⁴ The Maastricht Treaty did not fix the exact time of the beginning of the third stage of the Economic and Monetary Union, but laid down that it should be – in any case – in 1999 at the latest. „If by the end of 1997 the date for the beginning of the third stage has not been set, the third stage shall start on 1 January 1999. (...)” Source: Treaty on European Union, Article 109j, 4., <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (last accessed: 3 March 2012). As it turned out, this planned, at the same time flexible *and* strict deadline has proved to be very useful.

⁵ Flexibility with regard to the interpretation of the criteria was also important – although there are important doubts about the positive nature of the approach used.

⁶ Of course, it is true that present problems of the Economic and Monetary Union are rooted – according to many analysts since the beginning of the “project” – in problems related to the content of the conditions, first of all in the lack of sufficient harmonisation of economic (in particular, fiscal) policies of the countries involved.

⁷ One should not forget that the establishment of the Cohesion Fund is also closely related to the Economic and Monetary Union. The objective was to assure additional external financial resources for development for the (then) poorest four EU Member States (Greece, Ireland, Portugal and Spain – all of them having a GDP/capita indicator under 90% of the EU average) for the period of their preparation (meaning also a strict budgetary policy, a reduction of spending) for the Economic and Monetary Union. For a short summary of the conditions, see e.g.: http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm, last accessed: 10 March 2012.

2. The experiences of the Lisbon Strategy

The Lisbon Strategy – announced in 2000 and containing quantified objectives for 2010 – was not lacking ambitious visions. According to the objectives set by the strategy which was based on three pillars (economic, social and environmental), by 2010, the EU should have become the most competitive area in the world, substantially improving by that time the level of employment and social cohesion.⁸ These objectives were, of course, nice, but have been regarded sceptically by many observers since the beginning. Scepticism was based to a great extent on the fact that no substantial new EU-level tools have been created to facilitate the realisation of the strategy:⁹ its execution has been the task of the Member States, while EU-level coordination – purged from compulsory elements – has been based on the so-called open coordination mechanism.¹⁰

A few years after the start it has become clear that scepticism was not unfounded. The programme was meticulously reviewed in 2005, and, based on the results of the review, some changes took place. These took into account first of all the critics and recommendations expressed in the report of the expert group led by Wim Kok.¹¹ Since 2005, coordination has become less complicated, and the integrated guidelines for economic growth and employment have also explicitly taken into account the economic environment (they have been elaborated simultaneously with the micro- and macroeconomic prospects). These guidelines have constituted the basis of both the EU Lisbon Programme and the so-called National Reform Programmes.¹² The practically continuous monitoring of the programmes (including a yearly review) has made practically immediate corrections possible (but not obligatory).

The views on the effectiveness of the renewed Lisbon Strategy are diverging: while some analysts were inclined to see considerable progress, others underlined the effects of conjuncture behind the improving tendencies in the case of some indicators

⁸ As it is stated in the Presidency Conclusions of the 2000 Lisbon European Council: „The Union has today set itself a **new strategic goal** for the next decade: to become the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion” (European Council [2000]).

⁹ „No new process is needed. The existing Broad Economic Policy Guidelines and the Luxembourg, Cardiff and Cologne processes offer the necessary instruments, provided they are simplified and better coordinated, in particular through other Council formations contributing to the preparation by the ECOFIN Council of the Broad Economic Policy Guidelines”. Source: Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, last accessed: 11 March 2012.

¹⁰ For a short description of the mechanism, see: http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm, last accessed: 14 March 2012.

¹¹ Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment. Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004, http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf, last accessed: 14 March 2012.

¹² For the details of the mid-term changes, see: European Council [2005].

in 2006–2007.¹³ The renewed Lisbon Strategy could not enjoy a long “calm” period which could have allowed accumulate enough experience to decide such a debate: since 2008, the financial and economic crisis has overwritten all previous expectations and scenarios. The reflection on a fundamental reform of the Lisbon Strategy (expiring in 2010 anyway) has already been on the Agenda, and the dramatically changing circumstances have made this reflection even more urgent.

3. The Europe 2020 Strategy

The Europe 2020 Strategy was presented by a European Commission document¹⁴ published on 3 March 2010. The publication of the document was preceded by a public consultation.¹⁵ As a result, the objectives and the key areas outlined in the document – and part of which has already been present in the Lisbon Strategy – did not cause any surprise.

The novelty of the Europe 2020 Strategy consists in its coherent structure. This includes the overarching priorities, the objectives (more than before 2010, and all objectives actualised according to the situation in 2010) and the so-called flagship initiatives (see Table 1 for these key elements of the Europe 2020 Strategy). Europe 2020 has been finalised and approved on 17 June 2010 by the European Council.¹⁶

Table 1. Key elements of the Europe 2020 Strategy

„Europe 2020 puts forward three mutually reinforcing priorities:

- Smart growth: developing an economy based on knowledge and innovation.
- Sustainable growth: promoting a more resource efficient, greener and more competitive economy.
- Inclusive growth: fostering a high-employment economy delivering social and territorial cohesion.

The EU needs to define where it wants to be by 2020. To this end, the Commission proposes the following EU headline targets:

¹³ The debate can also be captured in the following lines: „Until the crisis hit, Europe was moving in the right direction. Labour markets were performing well with participation levels rising to 66% and unemployment levels dropping to 7%, while (...) EU GDP growth was just short of the Lisbon Strategy’s envisaged 3% average growth. Although some of this progress was undoubtedly due to cyclical factors, developments in labour markets in particular owed much to the structural reform efforts of EU Member States”. Source: European Commission [2009a].

¹⁴ European Commission [2010a].

¹⁵ The public consultation was open between 24 November 2009 and 15 January 2010, and was based on European Commission [2009b].

¹⁶ European Council [2010].

- 75 % of the population aged 20-64 should be employed.
- 3% of the EU's GDP should be invested in R&D.
- The "20/20/20" climate/energy targets should be met (including an increase to 30% of emissions reduction if the conditions are right).
- The share of early school leavers should be under 10% and at least 40% of the younger generation should have a tertiary degree.
- 20 million less people should be at risk of poverty.

These targets are interrelated and critical to our overall success. To ensure that each Member State tailors the Europe 2020 strategy to its particular situation, the Commission proposes that EU goals are translated into national targets and trajectories.

The targets are representative of the three priorities of smart, sustainable and inclusive growth but they are not exhaustive: a wide range of actions at national, EU and international levels will be necessary to underpin them. The Commission is putting forward seven flagship initiatives to catalyse progress under each priority theme:

- "Innovation Union" to improve framework conditions and access to finance for research and innovation so as to ensure that innovative ideas can be turned into products and services that create growth and jobs.
- "Youth on the move" to enhance the performance of education systems and to facilitate the entry of young people to the labour market.
- "A digital agenda for Europe" to speed up the roll-out of high-speed internet and reap the benefits of a digital single market for households and firms.
- "Resource efficient Europe" to help decouple economic growth from the use of resources, support the shift towards a low carbon economy, increase the use of renewable energy sources, modernise our transport sector and promote energy efficiency.
- "An industrial policy for the globalisation era" to improve the business environment, notably for SMEs, and to support the development of a strong and sustainable industrial base able to compete globally.
- "An agenda for new skills and jobs" to modernise labour markets and empower people by developing their skills throughout the lifecycle with a view to increase labour participation and better match labour supply and demand, including through labour mobility.
- "European platform against poverty" to ensure social and territorial cohesion such that the benefits of growth and jobs are widely shared and people experiencing poverty and social exclusion are enabled to live in dignity and take an active part in society."

Source: European Commission [2010a], pp. 5–6.

An important element of the objectives is that – according to the European Commission’s recommendation – Member States should “translate” the EU level objectives into national objectives and tracks¹⁷; this approach is also known from the post-2005 experience of the Lisbon Strategy. This way, the decomposition of the long-term objectives (visions) into more specific partial objectives is (at least geographically) present. The question is – just as it was in the case of the Lisbon Strategy – whether the objectives are realistic, and whether the system allows for adequate flexibility.

Some changes – compared to the experiences of the Lisbon Strategy – give ground for optimism. Europe 2020 takes the international environment much more and in a much more realistic way into account, thus, it is more “embedded” into the global processes than its predecessor was. This feature has a positive effect on the seven flagship initiatives which constitute the main specific and issue-oriented tools of the Europe 2020 Strategy. The flagship initiatives themselves are clearly outlined; they cover fields that are all related both to traditional EU policies and to the three priorities of the Europe 2020 Strategy. This – more logical and more coherent approach – may provide better chances for coordinated action than in the case of the Lisbon Strategy.

Europe 2020 is about coordinated action of the Member States. Effective (and especially: efficient) coordinated action requires a well functioning institutional system. Under the Europe 2020 Strategy, tasks continue to be shared by EU and national level institutions,. However, national stability/convergence programmes as well as national reform programmes aiming at the realisation of the Europe 2020 Strategy will have to be integrated both into the national budgetary processes and into the European Semester (aiming at the strengthening of economic policy coordination between Member States).¹⁸ The efficient coordination of activities – both between different policy fields and between different levels of administration – is one of the key conditions of the success of the Europe 2020 Strategy.

4. The role of the EU budget

Beyond the aspects described until now, the realisation of the Europe 2020 Strategy necessarily raises the question of financing: who (the Member States’ budgets and/or the EU budget) and to what extent will finance it?

According to the official website of the European Commission, the answer to the question why the Europe 2020 Strategy does not have its own budget is: “Because throwing money at problems is not the solution. The **key to long-term, sustainable growth is reform** – both structural reform and changes in public spending.”¹⁹ At the same time it is also true that the areas targeted by the strategy have received

¹⁷ European Commission [2010a], p. 3.

¹⁸ http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/member-states/index_en.htm, last accessed: 22 March 2012.

¹⁹ http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#4, last accessed: 24 March 2012.

considerable resources from the EU budget since 2007: “For example, between 2007 and 2013, over €50bn is available for R&D projects, over €3bn for competitiveness and innovation and nearly €7bn for lifelong learning. This is all in addition to €277bn worth of regional funding for the same period through the Structural Funds.”²⁰

The text also emphasises the importance of other steps aiming at the improvement of the efficiency of both EU and Member State level funding: “In addition to this, EU governments will be encouraged to review their own public spending to improve quality and efficiency and, despite significant fiscal constraints, find ways to invest in sustainable growth. At the same time, **new financing models** (such as public-private partnerships, leveraging EU or European Investment Bank funding, etc.) should be explored, to pool public and private-sector resources and maximise impacts.”²¹

The above amounts mean a very important step forward compared to the period before 2007. The most important new element on the expenditure side of the EU budget for the 2007–2013 financial perspective has probably been the emphasised appearance of the “competitiveness” objective. However - especially in the light of the objectives set by the Europe 2020 Strategy -, these amounts seem to be still too limited.

All this has become even more important in the light of the document published by the European Commission on 19 October 2010.²² According to this document, the structure of the EU budget during the next financial perspective (beginning in 2014) may be built on the logic of the Europe 2020 Strategy. Some months later, the official proposal of the European Commission for the multiannual financial framework 2014–2020²³ – published on 29 June 2011 – has confirmed this approach and revealed its details.

Beyond its title (A budget for Europe 2020), the document precises in the very beginning that the EU budget has the objective to support the Europe 2020 Strategy: “In preparing its proposals for the future budget of the European Union, the Commission has faced the challenge of being able to fund the growing number of policy areas where the EU can be more effective by acting through the EU level in the current climate of national austerity and fiscal consolidation. This has led it to propose a budget with a strong pan-European logic, designed to drive the Europe 2020 growth strategy. This proposal is innovative in terms of the quality of its spending proposals and also in terms of how the EU budget should be funded in future, potentially easing the direct impact on national budgets and making it a truly European budget.”²⁴

²⁰ http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#4, last accessed: 24 March 2012.

²¹ http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#4, last accessed: 24 March 2012.

²² European Commission [2010b].

²³ European Commission [2011].

²⁴ European Commission [2011], p. 5.

Table 2 shows the figures of the multiannual financial framework in terms of commitments. It is clear that Headings 1 and 2 (representing 85% of total expenditure in the period 2014–2020) are the ones related to the three priorities (Smart, Inclusive and Sustainable Growth) of the Europe 2020 Strategy. It is also clear that – beyond their new names – these headings are very similar to Headings 1 and 2 in the present period. Of course, there are some interesting new elements and mechanisms (first of all, the Connecting Europe facility), but the changes are far from looking revolutionary.

Still, the fact that the EU budget is very closely tied to the Europe 2020 Strategy is an important novelty. The success or the failure of the strategy will also mean the success or the failure of the budget. If Europe 2020 becomes a success, the use of the budget will be regarded – in line with the evaluations in the Commission proposal – as innovative and efficient. If, on the contrary, Europe 2020 will be more similar to its predecessor (the Lisbon Strategy), the failure may shed a negative light on the EU budget, too. Therefore, the decision of the European Commission to link the budget with the Europe 2020 Strategy is a courageous step – it also means that this step is not without risks.

Table 2
MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020 (IN COMMITMENTS)

2011 prices	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
HEADING 1 Smart and Inclusive Growth									
Galileo	2	1,100	1,100	900	900	700	900	1,400	7,000
Nuclear safety + decommissioning	279	134	134	134	134	55	55	55	700
CSF research and Innovation	9,788	10,079	10,529	10,979	11,429	11,879	12,329	12,779	80,000
New Competitiveness/SME	177	235	270	305	340	375	410	445	2,380
Single Education, Training, Youth and Sport	1,305	1,423	1,573	1,923	2,173	2,423	2,673	2,923	15,210
Social development agenda	119	121	121	121	121	121	121	124	850
Customs-Fiscals-Anti Fraud	107	120	120	120	120	120	120	120	840
Agencies	258	237	291	290	291	265	326	331	2,030
Other	308	267	267	267	267	267	267	267	1,868
Margin	49	513	533	553	573	593	613	633	4,009
Energy	22	973	1,233	1,033	1,173	1,303	1,503	1,503	9,121
Transport	1,552	2,299	2,499	2,899	3,099	3,499	3,699	3,700	21,694
ICT	3	642	782	1,182	1,442	1,512	1,712	1,913	9,185
Connecting Europe Facility	1,577	3,914	4,514	5,114	5,714	6,314	6,914	7,515	40,000
Regional convergence	30,692	22,032	22,459	22,836	23,227	23,631	24,012	24,393	162,590
Transition regions	1,963	5,649	5,555	5,560	5,555	5,570	5,574	5,579	38,952
Competitiveness	6,314	7,592	7,592	7,592	7,592	7,592	7,592	7,592	53,143
Territorial cooperation	1,304	1,671	1,671	1,671	1,671	1,671	1,671	1,671	11,700
Cohesion fund	11,895	9,577	9,520	9,636	9,708	9,888	10,059	10,222	69,710
Outermost and sparsely populated regions	249	132	132	132	132	132	132	132	926
Cohesion policy	52,406	46,554	47,029	47,428	47,895	48,484	49,041	49,599	336,020
H1 TOTAL	68,354	64,899	66,680	68,133	69,656	71,696	73,768	75,176	490,908
HEADING 2 Sustainable Growth: natural resources									
Subcelling CAP (direct payments + market expenditures)	43,515	42,244	41,523	41,029	40,420	39,518	38,831	38,060	281,825
Rural Development	13,890	13,618	13,351	13,089	12,832	12,581	12,334	12,092	89,895
EMFF (incl. market measures) + FPA's + RFMO's	984	945	960	955	955	960	960	960	6,585
Environment and climate action (LIFE+)	362	390	415	440	465	490	515	485	3,200
Agencies	45	49	49	49	49	49	49	49	344
Margin	230	140	140	140	140	140	140	139	979
H2 TOTAL	69,031	67,366	66,527	66,702	64,861	63,837	62,828	61,784	382,927
HEADING 3 Security and citizenship									
Migration Management Fund	487	490	490	490	490	490	490	493	3,433
Internal Security	604	528	548	568	588	608	628	648	4,113
IT systems	132	104	104	104	104	104	104	104	729
Justice	44	44	50	55	60	65	70	72	416
Rights and Citizenship	35	41	45	50	55	60	65	71	387
Civil protection	20	35	35	35	35	35	35	35	245
Europe for Citizens	29	29	29	29	29	29	29	29	203
Food safety		330	323	317	311	305	299	293	2,177
Public Health	54	57	57	57	57	57	57	54	396
Consumer protection	24	25	25	25	25	25	25	25	175
Creative Europe Programme	181	182	197	212	227	242	257	273	1,590
Agencies	387	431	431	431	431	431	431	431	3,020
Other	155	106	106	106	106	106	106	106	743
Margin	57	130	130	130	130	130	130	129	909
H3 TOTAL	2,209	2,532	2,671	2,809	2,848	2,887	2,728	2,783	18,536
HEADING 4 Global Europe									
Instrument for Pre-Accession (IPA)	1,898	1,789	1,789	1,789	1,789	1,789	1,789	1,789	12,520
Eur. neighborhood Instr. (ENI)	2,368	2,100	2,213	2,226	2,265	2,340	2,439	2,514	16,097
ERDF	169	200	200	200	200	200	200	200	1,400
Stability(IFS)	357	359	359	359	359	359	359	359	2,510
Security (CSFP)	352	359	359	359	359	359	359	359	2,510
Partnership Instrument (PI)	70	125	130	135	141	148	155	164	1,000
Development Coop Instr. (DCI)	2,553	2,550	2,662	2,808	2,938	3,069	3,202	3,338	20,597
Humanitarian aid	841	930	925	920	915	910	905	900	6,405
Civil Protection (CPI) + ERC	5	30	30	30	30	30	30	30	210
EVHAC	0	20	22	25	29	33	38	43	210
Instrument for Nuclear Safety Cooperation (INSC)	76	80	80	80	80	80	80	80	560
Macro-financial assistance	132	85	85	85	85	84	84	85	593
Guarantee fund for External actions	260	236	231	226	195	167	128	84	1,257
Agencies	20	20	20	20	20	20	20	20	137
Other	141	134	134	134	134	134	134	134	995
Margin	101	374	388	395	422	439	458	473	3,000
H4 TOTAL	8,222	8,400	8,845	8,845	8,860	10,160	10,380	10,620	70,000
HEADING 6 Administration									
Pension expenditures and European Schools	1,522	1,575	1,640	1,697	1,752	1,785	1,839	1,886	12,165
Administrative expenditure of the Institutions	6,902	6,812	6,969	6,924	6,991	7,074	7,156	7,239	49,064
Margin	510	155	170	185	200	215	230	247	1,400
H6 TOTAL	8,933	8,542	8,779	8,796	8,943	9,073	9,225	9,371	62,629
TOTAL	146,850	142,558	144,002	145,085	146,368	147,344	148,928	150,718	1,025,000
in % of GNI	1,12%	1,08%	1,07%	1,06%	1,06%	1,06%	1,04%	1,03%	1,06%

Source: European Commission [2011], p. 25.

Concluding remarks

By now, it is clear that the Europe 2020 Strategy will play a central role in the intentions to realise the main economic mid-term economic priorities of the EU. It is also clear that the European Commission intends to build the next multiannual financial framework on the logic of the Europe 2020 Strategy – although details may change until the agreement on the key figures of the 2014–2020 financial perspective, this logic will very probably remain. This is why it is extremely important to fill the framework of Europe 2020 with real content (and not only with nicely sounding objectives). Otherwise, not just the Europe 2020 Strategy, but also the effectiveness and the efficiency of the EU budget (and also of national budgets) – based on the strategy – may be seriously damaged.

If the real content exists and if the institutional system necessary for the gradual realisation of the objectives is there, then the idea of building the EU budget onto the structure and logic of the Europe 2020 Strategy can prove to be a good one. In the opposite case, the idea can lead to the continuation of the present situation, which would be a disaster both from the point of view of the Europe 2020 Strategy and from that of a future-oriented and efficiently used EU budget.

References

European Commission [2009a]: Commission Staff working document. Lisbon Strategy evaluation document, European Commission, Brussels, 2.2.2010, SEC(2010) 114 final.

European Commission [2009b]: Commission Working Document: Consultation on the future „EU 2020” strategy, Commission of the European Communities, Brussels, 24.11.2009, COM(2009) 647 final.

European Commission [2010a]: Communication from the Commission: Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020 final

European Commission [2010b]: Communication for the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee, the Committee of the Regions and the National Parliaments: The EU Budget Review, European Commission, Brussels, 19.10.2010, COM(2010) 700 final.

European Commission [2011]: A Budget For Europe 2020 – Part I – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2011), 500/I final.

European Council [2000]: Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm, last accessed: 11 March 2012.

European Council [2005]: Presidency Conclusions, Brussels European Council, 22 and 23 March 2005,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf, last accessed: 14 March 2012.

European Council [2010]: Conclusions, European Council, 17 June 2010,

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf, last accessed: 20 March 2012.

... [2004]: Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment.

Report from the High Level Group chaired by Wim Kok, November 2004,

http://ec.europa.eu/research/evaluations/pdf/archive/fp6-evidence-base/evaluation_studies_and_reports/evaluation_studies_and_reports_2004/the_lisbon_strategy_for_growth_and_employment_report_from_the_high_level_group.pdf, last accessed: 14 March 2012.

http://ec.europa.eu/europe2020/who-does-what/member-states/index_en.htm, last accessed: 22 March 2012.

http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#4, last accessed: 24 March 2012.

http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#4, last accessed: 24 March 2012.

http://ec.europa.eu/europe2020/services/faqs/index_en.htm#4, last accessed: 24 March 2012.

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm, last accessed: 10 March 2012.

http://europa.eu/abc/history/1980-1989/index_en.htm, last accessed: 29 February 2012

http://europa.eu/scadplus/glossary/open_method_coordination_en.htm, last accessed: 14 March 2012.

Szemplér, Tamás [2011]: The Birth of the European Tiger? The Chances of the Europe 2020 Strategy, ICEG EC Opinion No.11, 2011.

Treaty on European Union, [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/html/11992M.html)

[lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/html/11992M.html](http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/html/11992M.html), last accessed: 3 March 2012.

DR. GYÖRGYI NYIKOS¹

Cohesion Policy 2014-2020

Cohesion policy aims at strengthening economic and social cohesion within the European Union by reducing the gap in the level of development between different regions. The proper financial management of EU funds is important to avoid fraud and illegitimate spending. Yet more important is the quality of the funded projects.

Cohesion Policy is more complex than that and cannot be reduced to financial allocations. Many elements influence socioeconomic development and performance. To optimize cohesion policy we must ensure that it fits in the general environment – and we must do this at European, national and regional level. Effective and sustainable development is defined in practice. So while clearly the integrated approach requires more effort in terms of planning and implementation as regards time and workload, the result is often that more well-grounded plans can be produced with increased ownership of the objectives of the project.

Public spending must be accompanied by steps to strengthen the efficiency and targeting of these outlays. The future of this policy, will largely depend on what we do with the current programmes as well: we have to be able to demonstrate that we can spend well, effectively and efficiently and in time the resources we have now.

Cohesion is a core European policy that aims to promote long-term sustainable development by reducing European regional disparities. EU Cohesion policy focused on bridging regional imbalances that result from the integration process by promoting economic development and social cohesion.

The environment in which Cohesion Policy operates has become more difficult.

Significant disparities between EU regions still exist and have even increased in the aftermath of the most recent waves of enlargement. The geographical distribution of GDP underlines these differences, characterized by significant gaps between the Union's Western and Central and East European Member States.

We are experiencing one of the most difficult economic and financial crises of the last 50 years. The economic and financial contexts are very challenging. There is now more than ever increased pressure on public finances but also on the general mood in Europe. We face a lot of skepticism and defeatism.

¹ **Györgyi Nyikos** is associate professor at the National University of Public Service Budapest. Nyikos was formerly Deputy State Secretary for Development Affairs, the Hungarian Deputy Governor of the Governing Council of the European Bank for Reconstruction and Development, general counsel of the Office of Fiscal Council Republic of Hungary and prior to that vice-president for public administration at the National Office for Regional Development.

The economic crisis and the deepening debt crisis have shown that “business as usual” is not an option in Europe. The debate on the future of one of the biggest items of the EU budget cannot be seen in isolation from the broader economic environment and EU's growth agenda: all EU policies need to contribute in conjunction to deliver growth in the context of a rapidly changing economic climate and weakening markets' confidence.

In view of this, it is quite clear that we not only need to keep cohesion policy at the centre of our European project, but also that we need to reinforce it by making it better and smarter.

The resources are limited and should be used in the best way: Europe needs an investment policy which operates everywhere, is close to the citizens and their concerns, adapts EU priorities to national, regional and local needs and translates EU objectives into concrete action.

Cohesion Policy in general is deemed to be a unique instrument which allows for the reconciliation of

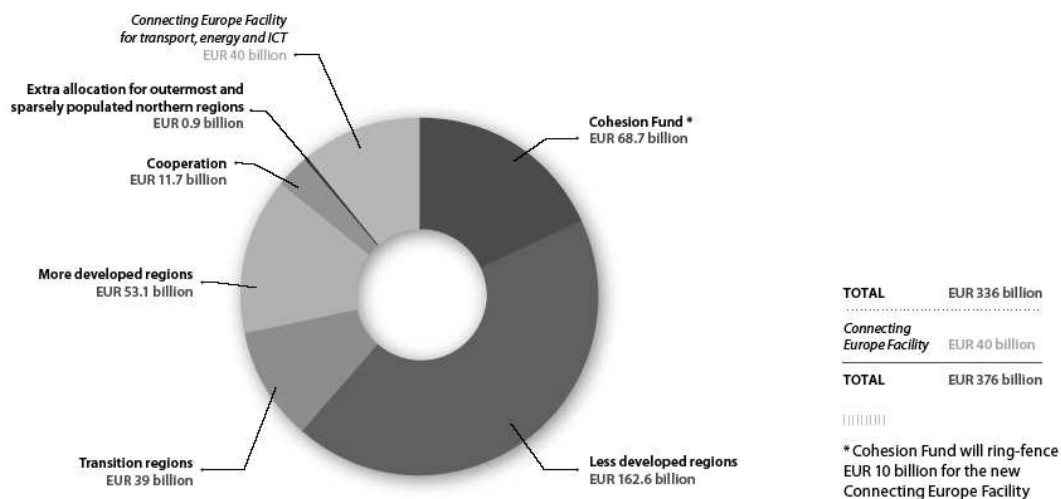
- different types of – sectoral – objectives and aspects of development (e.g. social, environmental, infrastructural, economic aspects etc.),
- different levels of governance (at the EU, Member State, region or local level).

Through facilitating accelerated and sustainable development at local, regional and member state level it brings into effect the basic principle of solidarity. At the same time it catalyzes European competitiveness as well as growth and job creation. It serves the practical accomplishment of the Europe 2020 strategy, the balanced and sustainable development of the member states and the European Union as a whole.

The efforts of overcoming the financial and economic crisis should be effectively supported by the broader perspectives underpinning predictability through the Multi-annual Financial Framework as well as the long term planning and practical implementation in the frame of the Cohesion policy. In the time of budgetary constraints the financial envelopes for Cohesion and Structural funds (CSF) agreed for each member state in EU multi-annual financial frameworks catalyze investments, thus acquiring significant importance for the success of growth and job creation from local till European level.

In June 2011, the Commission tabled its proposal for the Multi-annual Financial Framework 2014-2020. In this proposal, 376 billion euro is allocated to Cohesion policy instruments, including the new Connecting Europe Facility. This represents one third of the EU budget.

BUDGET FOR COHESION POLICY POST-2013 (2011 PRICES)



**European Commission*

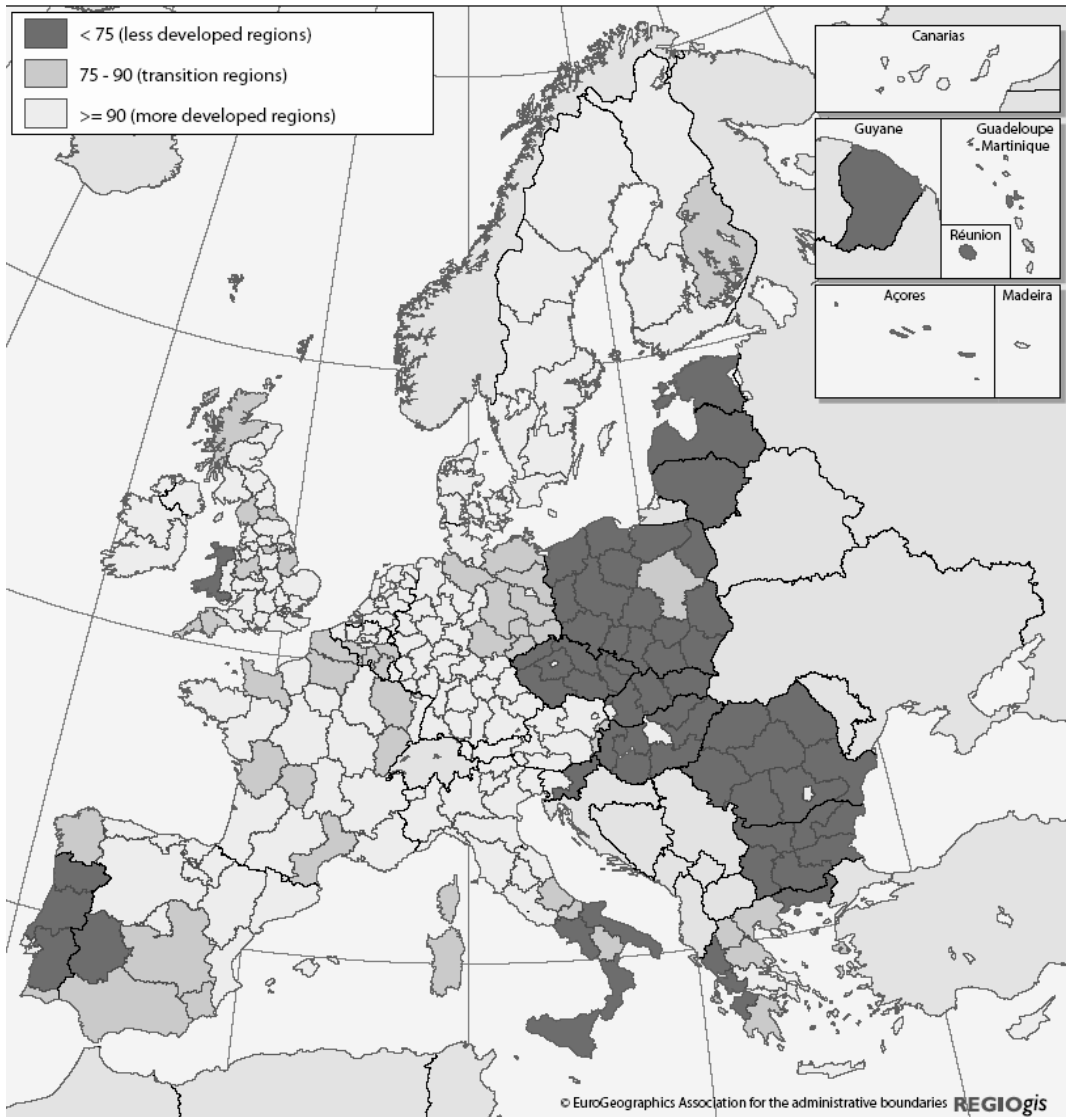
Cohesion policy has to remain a strong, integrated development tool with a similar level of financing as in the current financial period. Cohesion policy is not outdated and does not mean wasted money. Instead, it has a significant importance in implementing the goals of the Europe 2020 Strategy. At the same time, we also have to keep the original purpose: reducing regional disparities; there is no external competitiveness without internal cohesion.

According to the new proposals there will be three categories of regions within each objective in the next programming period. 71% of cohesion resources will go to less developed regions – we must continue to support these regions to modernize their economies, to provide a good framework for business and growth.

The Commission proposes to allocate 12% of the funding to support regions in economic transition. Concerning the new categories of regions, the proposed allocations shift funds from the poorer regions towards the richer ones: less developed regions will lose financial resources. While acknowledging the need to find a solution to the problem of phasing out regions, cohesion resources should be concentrated on the least developed areas.

Eligibility simulation 2014-2020

GDP/head (PPS), index EU27=100



I would like to draw the attention to the fact that the new proposals fix the capping rates for cohesion allocations at 2.5% of GDP, and according to the Commission methodology the forecasted GDP growth for Hungary is very low; thus, the Hungarian cohesion envelope for the 2014-2020 period would decrease by 20% compared to the current period's amount.

On 6 October 2011 the European Commission presented a legislative package for the Cohesion Policy for 2014-2020 composed of the following proposals for regulations:

1. General Regulation laying down Common provisions on the European Regional Development Fund (ERDF), the European Social Fund (ESF), the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and the European Maritime and Fisheries Fund (EMFF);
2. Regulation concerning the European Regional Development Fund (ERDF);
3. Regulation concerning the European Social Fund (ESF);
4. Regulation concerning the Cohesion Fund;
5. Regulation concerning the European Territorial Cooperation (ETC);
6. Regulation concerning the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).

The package covers also proposals for regulations linked to the Cohesion Policy: Regulation concerning European Globalisation Adjustment Fund (EGF), Regulation concerning the European Union Programme for Social Change and Innovation and a Communication on European Union Solidarity Fund.

The Commission proposed a number of important changes to the way cohesion policy is designed and implemented, namely:

- concentrating on the Europe 2020 Strategy's priorities of smart, sustainable and inclusive growth;
- rewarding performance;
- supporting integrated programming;
- focusing on results – monitoring progress towards agreed objectives;
- reinforcing territorial cohesion; and
- simplifying delivery.

The first part of the legislation lays down a series of common provisions for the five Funds with structural aims covered by the Commission's Common Strategic Framework (ERDF, ESF, Cohesion Fund, EAFRD, and EMFF). It outlines the common elements on strategic planning and programming; the thematic objectives linked to Europe 2020, which will be the basis for the Funds; and provisions on the Common Strategic Framework and on the Partnership Contracts with each Member State. Common rules also cover eligibility, financial instruments, and management and control principles.

The second part sets out specific provisions for the ERDF, ESF, and Cohesion Fund. These relate to the mission and goals of cohesion policy, the financial framework, specific programming and reporting arrangements, major projects and joint action plans. It also sets out the detailed management and control requirements under cohesion policy and the specific arrangements for financial management. The fund-specific regulations include provisions specific to each Fund (ERDF, ESF and the Cohesion Fund), in particular regarding the scope of the Funds, the investment priorities, and the indicators.

The Commission shows strong efforts to carry out its performance oriented reforms. These changes aim to enhance the delivery of European added value by strengthening governance compliance and “Value for Money” approach by reinforcing strategic programming, thematic concentration, conditionality and incentives. The proposals aim the concentration of resources on Europe 2020 objectives and achieving greater simplification for beneficiaries. Although the draft Regulations essentially retains the framework that was established in the previous programming periods, it is notable a further emphasis on member states’ responsibilities, in particular concerning systems set-up and financial management.

The actual regulatory set-up is deferred to a later stage, through adoption by the Commission of delegated acts under article 290 TFEU. It should be observed that these acts, meant to cover non-essential elements of EU legislation, actually deal with the founding elements of the future Cohesion scheme². It will therefore be key in ensuring that those acts comply fully with the objectives laid down by the General Regulation and secure the necessary legal certainty.

² Such as the adoption of a code of conduct on the objectives and criteria to support the implementation of partnership; the adoption of a Common Strategic Framework; the adoption of additional rules on the allocation of the growth and competitiveness reserve; the definition of the area and population covered by the local development strategies; the adoption of detailed rules on financial instruments (ex ante assessment, eligibility of expenses, types of activities not supported, combination of support, transfer and management of assets, payment requests, and capitalisation of annual instalments); the definition of the flat rate for revenue generating operations; the responsibilities of member states concerning the procedure for reporting irregularities and recovery of sums unduly paid; the model of management declaration of assurance on the functioning of the management and control system; the conditions of national audits; the accreditation criteria for managing authorities and certifying authorities; the identification of commonly accepted data carriers; the level of financial correction to be applied; the amendment of annexes and the specific measures necessary for the facilitation of transition from Regulation (EC) No 1083/2006; the amendment of Annexes I (method for establishing the performance framework) and IV (ex-ante conditionalities).

Enhancing the European added value of Cohesion policy

Expenditure programmes which do not add European value are by definition unlikely to be an effective and efficient use of the EU taxpayer's money.³ But the concept of European added value should be articulated in a suitable political declaration or in EU legislation in order to provide guidance to the EU's political authorities to be used when choosing expenditure priorities.⁴ A favorable opportunity is to do so when putting in place the legal framework for the 2014-20 period.

A fundamental pre-requisite of the EU added value of EU spending is that it must offer clear and visible benefits for the EU and for its citizens which could not be achieved by spending only at national, regional or local level, but could rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.⁵

It is important recasting expenditure programmes in terms of acceptable outputs; with programmes based on a set of concrete objectives, and disbursements linked to the achievement of results.⁶ One of the Commission's objectives underlying its 2010 proposal for amendment of the Financial regulation⁷ is switching the regime of grants from a real-cost based management (inputs) towards a performance-based scheme (outputs). The Cohesion financial assistance remains fundamentally an input-based scheme. However, the Cohesion draft Regulations are a first important move towards a performance oriented scheme, in particular with the introduction of a performance reserve and of Joint Action Plans linked to results achieved.

Additionality is set to be one of the long standing principles driving the functioning of Cohesion policy. It requires that EU funding should be added to equivalent expenditure by a member state. The principle is confirmed by the general draft Regulation (Article 86) as a way to ensure a genuine economic impact.

In its current form, the additionality principle risks making of spending an objective in itself. This is not a sufficient condition for economic growth. Moreover, in times where Cohesion spending is directed towards achieving defined results, the additionality principle should be linked to the concept of European added value. Additionality should therefore be ensured first and foremost by the increased value of EU spending when compared to the similar national one.

To the application of financial corrections in case of non respect of the additionality principle: it seems inconsistent to reduce further the funds available to Cohesion if the policy aim is precisely to facilitate a quicker narrowing of regional disparities through additional resources for growth and employment. Also, cancelling all or part

³ European Court of Auditors, Budget review paper, par. 7.

⁴ European Court of Auditors, Opinion No 1/2010, par. 18

⁵ European Court of Auditors, Budget review paper, par. 8.

⁶ European Court of Auditors, Budget review paper, par. 24.

⁷ European Commission, COM(2010) 260, point 4.

of the EU contribution to the member state concerned would represent a unilateral modification of the Partnership contracts setting out the commitments between the national and regional levels and the Commission. Moreover, this would take place at a stage when most of the programmes are expected to be closed.

Reinforcing strategic programming

In order to maximise the impact of the policy in delivering EU priorities, the Commission proposes to reinforce the strategic programming process. This involves the introduction of the Common Strategic Framework, Partnership Contracts, and a menu of thematic objectives in line with the Europe 2020 strategy and its integrated guidelines.

The preparation of the new generation of programmes will be based on a Common Strategic Framework (CSF) at EU level and 27 Partnership Contracts at national level.

The CSF is a key element of the strategic programming process since it would ensure a coordinated response of EU policies and funding instruments. It will shift focus from drawing demarcation lines to establishing complementarities.

The CSF has two functions. First, it should provide guidance on how to ensure that the different sources of EU funding can be combined most effectively to maximise the impact towards our common objectives. This is necessary not only for the structural instruments, but also other EU policies such as Horizon 2020 or the Connecting Europe Facility.

Second, and most importantly, the CSF shall provide Member States and regions with guidance to design integrated territorial approaches which respond to the challenges that our territories face: how to develop truly territorial strategies, how the different funds could better interact at regional and other territorial objectives to contribute to those strategies.

The Partnership Contract is the second element of the programming system. Partnership Contracts, agreed at the outset between the Commission and Member States will set out the overall contribution, at national level, to the thematic objectives and the commitments to concrete actions to deliver Europe 2020 objectives.

Concerns have been expressed on how the Contract would be adapted to different institutional contexts, how it would implement the integrated territorial approach and how Council recommendations issued in the context of the European semester would be taken into account.

The Contract should provide an overview and ensure coherence of commitments of partners at national and regional level to delivering common objectives. It is clear however that the overall economic context will determine more than in the past the design and the content of the Contract. When the fiscal space is narrow and cohesion funding represents in many Member States more than 50% of their investment capacity, there is an obvious need to ensure that these resources also contribute to address the bottlenecks and gaps identified in the country-specific recommendations issued by the Council. Yet, while the Council recommendations are essential to define the overall strategy, they must be addressed in the context of already existing national instruments as well as national and regional needs and strategies. The Partnership Contract is therefore a key mechanism for the territorialisation of our common European targets and objectives.

It could be an improvement the identification in the Common Strategic Framework of coordination mechanisms among Cohesion funds and other EU policies and instruments. Consistency would plead for identifying also in the Partnership Contract the different funding sources envisaged. The Contract would set targets at national level per Fund. However it is a question how could those targets which are the result of the cooperation between various Funds be handled.

For the sake of customized, integrated solutions, allocations and shares from different Funds should only be determined after an analysis of Member State and regional needs. It is favorable that there is an intention to coordinate better European policies and to align programmes better with territorial specificities or manage territorial needs in an integrated manner.

Increasing resource concentration

Reasonable concentration of expenditure is *prima facie* likely to support the objective of adding value.⁸ This in view of building up a critical mass and make a tangible impact of EU interventions.

According to the drafts of the regulation (article 9 of the draft general Regulation) public investment should be aimed more than ever at a limited number of growth-enhancing investment priorities closely linked to Europe 2020. It is the so called thematic concentration. Thematic concentration seems to be one of the key elements of the new policy.

The drafts focus on Europe 2020 targets via a thematic menu of 11 priorities.

⁸ European Court of Auditors, Budget review paper, par. 8.

A menu of thematic objectives

- Research & innovation
- Information and communication technologies (ICT)
- Competitiveness of Small and Medium-sized Enterprises (SMEs)
- Shift towards a low-carbon economy
- Climate change adaptation & risk prevention and management
- Environmental protection & resource efficiency
- Sustainable transport & removing bottlenecks in key network infrastructures
- Employment & supporting labour mobility
- Social inclusion & combating poverty
- Education, skills & lifelong learning
- Institutional capacity building & efficient public administrations

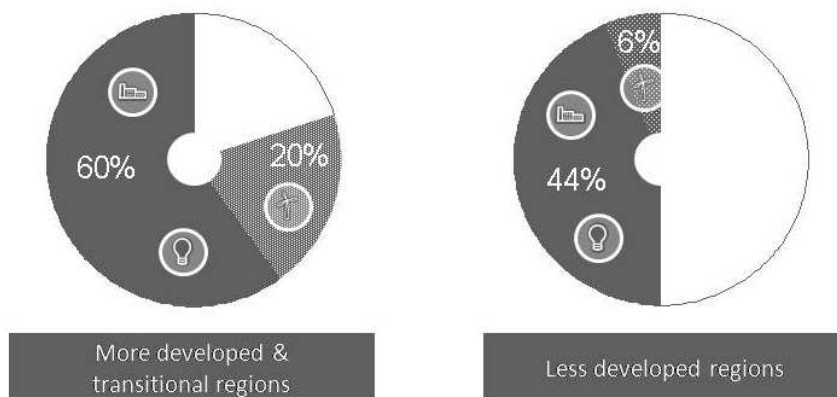
They propose to concentrate resources on areas: innovation, energy efficiency, renewable energies, and competitiveness of SMEs. And they propose to leave some margins to finance other priorities. This is not a list of expenditures, but of important policy domains where action is needed. The precise combination of investments is a matter for programmes to define.

The thematic objectives are to be translated into specific priorities for the different funds. Out of these thematic objectives, the Commission proposes to focus the ERDF intervention on three of them⁹, in particular for more developed and transition regions.

⁹ Strengthening research, technological development and innovation; Enhancing the competitiveness of small and medium-sized enterprises; Supporting the shift towards a low-carbon economy in all sectors.

Concentration of ERDF investments

 Energy efficiency & renewable energy
  Research & innovation
  Competitiveness of SMEs



**European Commission*

Four 'thematic objectives' are proposed for the ESF.¹⁰

The basis for such concentration on some thematic objectives is however not stated explicitly and it is actually set in anticipation of the elaboration of the Common Strategic Framework and the Partnership contracts which should provide an indication of the priorities and the needs at EU, national and regional level. Clarity in this respect would be necessary due (i) to the high-profile status of the other specific priorities for which concentration is not deemed necessary¹¹ and (ii) to the fact that, as a consequence, it will be difficult to achieve the necessary critical mass for those priorities.

Further concentration is sought for the ESF by limiting the number of investment priorities (Article 4(3) of the ESF draft regulation). However, the same does not apply to the ERDF which could then intervene in each of the 32 investment priorities

¹⁰ Promoting employment and supporting labour mobility; Investing in education, skills and lifelong learning; Promoting social inclusion and combating poverty; Enhancing institutional capacity and an efficient public administration.

¹¹ Enhancing access to, and use and quality of, information and communication technologies; Promoting climate change adaptation, risk prevention and management; Protecting the environment and promoting resource efficiency; Promoting sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures.

foreseen. The reasons which could prevent further concentration for the ERDF should be explained.¹²

The key indicator for determining the amount of EU funds which could be allocated by the regions to thematic objectives is their GDP per-capita ranking. Using data mostly related to the pre-current economic and financial crisis may not be the best basis to take such a decision.

Also, a GDP per-capita ranking does not necessarily provide a demonstration of regions' needs in specific sectors which, as indicated above, would be identified at a later stage in the Partnership contracts.

It is acceptable to concentrate EU funding on well specified objectives. On the other hand ring fencing will create problems in regions where other investment priorities and combinations would be necessary. I think that for the sake of customized, integrated solutions, allocations and shares from different Funds should only be determined after an analysis of Member State and regional needs.

For this reason and also for increasing flexibility in its implementation, it should be considered to set for thematic objectives ranges of possible EU support (with upper and lower boundaries for the rate of EU co-financing rather than a fixed one). This aspect could also be linked with the way in which the performance reserve is to be used.

According to the experiences of the past programme cycles, any kind of regulation that limits multi-funding is highly problematic in case of delivering integrated development. It is especially the case with the programmes that follow a territorial logic. On the one hand the Commission makes it possible to set up multifund programmes using the resources from different Funds (which is a good initiative and is a clear response to MS comments during the debate so far).

On the other hand, it cannot be done within one priority axis; also, priority axes from programmes of different Funds cannot contribute to the same thematic objective (although it is foreseen in Art 3.2 of the ESF regulation that the ESF can easily contribute to in principle ERDF-related activities and the ERDF regulation foresees in Art. 5 that the ERDF can contribute to all thematic priorities).

Moreover within one priority axis, the cross financing between ERDF and ESF is decreased from 10-15% to 5%. It would be recommended that at least the current levels shall be maintained, but they should rather be increased. The usefulness of the limit specified for ESF and ERDF cross financing is not substantiated. However the proposed system of multifunding is a true step forward.

¹²Actually only a limited number of categories of projects is formally excluded for ERDF (article 3 of the ERDF draft regulation), such as those dealing with the manufacturing, processing and marketing of tobacco and tobacco products or the decommissioning of nuclear power stations; in more developed regions only, investments in infrastructure providing basic services to citizens in the areas of environment, transport, and ICT.

Regarding the implementation, it is clear that most beneficiaries fail to think in the different boxes of what is eligible from which Fund and often neglect which Fund their project is financed from as their main interest is that their development idea is turned into reality with the help of the European Union. The reality on the ground for project ideas does not necessarily match the artificial separation of scopes of assistance or policy areas.

So while clearly the integrated approach requires more effort in terms of planning and implementation as regards time and workload, the result is often that more well-grounded plans can be produced with increased ownership of the objectives of the project. Thus, facilitating truly integrated programmes and projects requires a shift in attitude, not only towards results and objectives, but less on absorption and expenditure. It also requires a stronger coordination and partnership at all levels between the various stakeholders.

To conclude: the integrated, territorial approach is very important in Cohesion Policy. Its advantages are evident. We must therefore attempt in the future to make it as a general, horizontal principle when drafting the regulations rather than just setting up “exceptions” or tools to facilitate it.

Strengthening performance through conditionality and incentives

But concentrating resources is not enough. Public resources cannot be spent without setting in a transparent and clear way what we want to achieve with those resources. There is a very strong need to fix clear objectives, accompanied by equally clear targets, and indicators to monitor and to measure progress.

The *ex-post* evaluation 2000-06 indicated as one of weaknesses that achieving objectives and reaching targets is not linked to a system of rewards and sanctions for member states.

In the present Cohesion scheme conditionalities are set in terms of compliance with implementation and transposition of EU legislation, financial management, audit and control. For the new programming period, despite the result oriented approach advocated by the Commission and notwithstanding the possibility of applying financial corrections, EU funding disbursements will be linked to achievement of results.

The Commission wants programmes to become more effective and of a higher quality and in order to achieve this, it is proposing three major new aspects:

1. stronger target setting and monitoring systems
2. *ex-ante* conditionalities
3. performance reserve

When developing the new programmes, the Member states have to ensure there has been proper preparation for effective investment and clear results that can be measured and monitored have been defined. They have to put the necessary resources into developing an extensive and solid monitoring mechanism. Regions and countries must set clear targets and identify the indicators necessary to measure progress. It is a matter of transparency, accountability, and good public governance. It is also essential to respond to those critics who ask "what is the impact and value added of regional policy".

Conditionality will take the form of both so-called *ex ante* conditions that must be in place before funds are disbursed, and so-called *ex post* conditions that will make the release of additional funds contingent on performance.

The Commission proposes (article 17 and annex IV of the draft general Regulation) that a number of *ex-ante* conditionalities shall be defined for each Fund. This is a key development which could reinforce the "intervention logic" of EU actions by facilitating the necessary integration of Cohesion funding with other EU policies and finally have a positive impact on the effectiveness of the investments. Indeed, Court's audits show¹³ that funding of projects not taking account of broader EU policy requirements (for example, environment and water resources protection) and outside a comprehensive development plan, setting out long term needs and priorities appropriate to the context, is not the most effective way for using EU funds.

The fulfillment of conditions, important for effectiveness, should be guaranteed. However, *ex-ante* conditionalities must be directly linked to the operations financed as well as these conditions should have a strong relevance for effectiveness. Additionally, the meeting of these conditionalites should be assessed in a straightforward and objective manner.

For the new period, the Commission also plans to release 5% of the funds depending on the results obtained (Articles 18, 19 and 20 of the draft general Regulation). One should recall in this respect that there was a performance reserve in the 2000-2006 period at EU level, but as indicated by the Impact assessment, the complexity of its rules and the lack of an appropriate methodology to assess progress achieved by programmes limited the success of its implementation. In the 2007-2013 period, member states could apply performance reserves at national level on an optional basis but very few have made use of this possibility.

The method for the performance review (detailed in Annex 1 of the draft general Regulation) shows that this review will still mainly focus on financial implementation (financial indicators), on outputs and only in a limited way on results (outcomes, impacts).

¹³See Special Reports No 3/2009 and No 9/2010.

The question is also whether it would be possible to set robust indicators, how factors unrelated to a specific programme could be identified, how results which may only be visible in the long term could be taken into account.¹⁴ If this is not possible, the added-value of a performance reserve will be considerably reduced as there is a risk that very low targets will be set and that in the end the performance disbursements will be based mainly on absorption grounds. The performance reserve for 2000-06 was used primarily to maximise spending rather than to concentrate funds on areas which were shown to be particularly effective.¹⁵ So far is not visible the mechanisms of a fair, objective and transparent system. I consider the release of the performance reserve in 2019 as being rather late for the effective use of the funds. I am also concerned about applying both ex-ante and ex-post conditionalities that could double the responsibilities and potential sanctions.

Among the set of conditionalities proposed, the Commission also suggests (articles 11 and 21 of the draft general Regulation) to establish a link between Cohesion policy and European economic governance, such as the excessive deficit procedure, excessive imbalances procedure and the European semester of economic policy coordination. The Commission could ask to review programmes or suspend the funding if remedial action is not taken.

It is necessary to point out that the envisaged macroeconomic conditionality goes beyond member states' requirements for Cohesion. It thus potentially disconnects the policy instrument from its target.

Conditionalities for Cohesion are set on Partnership Contracts. Their unilateral modification following the provisions of Council Regulation (EU) N° 407/2010 (art 21.4 of the draft general Regulation) would *de facto* break this fundamental principle of Cohesion.

There is in particular a risk, highlighted by the Impact assessment¹⁶, that this measure could cause a disruption to Cohesion programmes. Regional authorities will face uncertainties in their long term planning covered by the Multiannual Financial Framework. They will also be discouraged to undertake ambitious investments that often take years to materialise, or could be exposed with the consequences of a sudden shortage of funding. This may run counter the objective of increasing economic growth as a way to help member states' public finances.

¹⁴ European Commission, SEC (2011) 1141-I, p. 62

¹⁵ See Special Report No 1/2007.

¹⁶ European Commission, SEC (2011) 1141-I, p. 63.

Simplification and reducing administrative burden

The draft general Regulation provides for the harmonisation of eligibility rules with other EU financial support instruments. At the same time, the general principle introduced in the current 2007-13 period by which eligibility rules are specified at national level (and possibly for each OP) is maintained. These two principles may sometimes conflict.

The use of simplified cost options is to be continued. This is appropriate since it may help in some cases to reduce the administrative burden for beneficiaries.

The draft Regulation provides for the use of electronic data management and requires member states to set up systems by the end of 2014 to enable beneficiaries and final recipients to submit all information by way of electronic data exchange. This timeframe is not very realistic. First of all, a number of technical aspects and specifications will need to be agreed within member states and regions, but also between the different Directorates-Generals of the Commission and national authorities. Second, the type of non-financial monitoring data that will need to be reported still needs to be determined. Third, based on experience, IT projects of this scale and type almost always experience significant delays and cost overruns.

Generally, it can be said that the fewer OPs and the less Managing Authorities (MA) and Implementing bodies (IB) are involved in managing the funds, the lesser is the administrative burden. This should be considered by member states when planning the next programming period.

The draft Regulation provide that the functions of MA and the Certifying Authority (CA) can be merged. This may result in an increased responsibility of the authorising officer at the MA and a clearer accountability of the national authorities involved in managing CSF expenditure.

The draft general Regulation introduces a number of new requirements (creation and functioning of an accrediting body; submission of certified annual accounts and an annual management declaration; need for additional audit activity by the audit authorities to audit the management declaration, data collection and reporting). There are also enhanced reporting requirements for assessing the performance of the programmes and partnership contracts (in particular the annual implementation reports per priority of the operational programmes (article 44 and 101), the progress reports on the partnership contracts (article 46), the *ex-ante*, during and *ex-post* evaluations (articles 47 to 50) and the summary report summarising the findings of the evaluations (article 104)).

All this will inevitably increase the administrative cost, both at EU and Commission level.

On the other side, as a positive development, there are reasons to believe that the costs for the beneficiaries may be reduced. For example, the Commission's proposals attempt at simplifying the basis of calculation making greater use of lump sum or flat

rate payments instead of the reimbursement of 'real costs'. The Impact assessment indicates that the simplification of EU requirements could reduce the administrative burden of beneficiaries by approximately 20% (compared to the period 2007-13).¹⁷

EU rules provide (article 60 of the Financial Regulation) that spending should comply with legality, regularity and sound financial management (economy, efficiency and effectiveness).

The concept of sound financial management is surrounded by some ambiguity; in particular whether this principle represents actually a legal requirement for EU spending.¹⁸ In line with the current practice, the main focus appears to be on processes and financial implementation rather than, in line with the sound financial management principle, on the actual results of the programmes and of the projects supported.

'Compliance' and 'performance' is not an 'either/or' option. Both are a fundamental requirement for achieving a proper use of public funds and should, therefore, constitute jointly a condition for their disbursement.

It still remains that sound financial management of EU spending cannot be ensured by a limited number of audits carried out by the Commission, neither by *ex-post* clearance procedures which moreover intervene too late in the process (i.e. when things have already gone wrong). As long as the principle of sound financial management is not spelled out into a practical and meaningful procedure of accounting in line with the requirements of article 318 TFEU, with criteria against which performance is to be measured, it is difficult to see how this principle will be put into practice in the new programming period when selecting, managing and controlling the funded projects and what would be the impact on EU disbursements.

Conclusion

Cohesion policy aims at strengthening economic and social cohesion within the European Union by reducing the gap in the level of development between different regions. The Cohesion Policy programmes co-funded by the EU budget help to transform regional and national economies through investment in infrastructure, business development, training, innovation and the environment; they deliver long-term sustainable growth and contribute significantly to job creation.

The proper financial management of EU funds is important to avoid fraud and illegitimate spending. Yet more important is the quality of the funded projects.

¹⁷ European Commission, SEC (2011) 1141-II, p. 31

¹⁸ For example, the provisions of article 114 of the draft General Regulation indicate that the managing authority shall be responsible for managing the operational programme in accordance with the principle of sound financial management. Yet, the description of its tasks basically relates to compliance requirements only. Moreover, when looking at the functions of the certifying and audit authorities (article 115 and 116 of the General regulation) there is no mention of the principle of sound financial management.

An optimal cohesion policy is not just about ensuring the optimal allocation of EU resources. Cohesion Policy is more complex than that and cannot be reduced to financial allocations. Many elements influence socioeconomic development and performance. Cohesion policy is always part of a wider network of policy actions and decisions. To optimize cohesion policy we must ensure that it fits in the general environment – and we must do this at European, national and regional level. Effective and sustainable development is defined in practice. One of the successes of sustainable development has been its ability to serve as a grand compromise between those who are principally concerned with nature and environment, those who value economic development, and those who are dedicated to improving the human condition.

So while clearly the integrated approach requires more effort in terms of planning and implementation as regards time and workload, the result is often that more well-grounded plans can be produced with increased ownership of the objectives of the project. Thus, facilitating truly integrated programmes and projects requires a shift in attitude, not only towards results and objectives, but less on absorption and expenditure. It also requires a stronger coordination and partnership at all levels between the various stakeholders.

It is our common interest that the programmes of the 2014-2020 period start in time. Therefore, it is important to proceed according to the tight agenda, set previously. Of course, this is a responsibility both for the Member States and the Commission. Based on our experience of the process so far we see an urgent need to concentrate the dialogue on more concrete implementation aspects in a pragmatic way.

Public spending must be accompanied by steps to strengthen the efficiency and targeting of these outlays. The future of this policy, will largely depend on what we do with the current programmes as well. There is significant scope to make existing spending more effective in fostering development by reallocating it to inputs that are most needed. We have to be able to demonstrate that we can spend well, effectively and efficiently and in time the resources we have now.¹⁹

¹⁹ The study was prepared within the framework of a TÁMOP 4.2.4.A-1 research project supported by the EU cofinanced by the ESF.

References

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, The European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on specific provisions concerning the European Regional Development Fund and the Investment for growth and jobs goal and repealing Regulation (EC) No 1080/2006

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the Cohesion Fund and repealing Council Regulation (EC) No 1084/2006

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the European Social Fund and repealing Regulation (EC) No 1081/2006

Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on specific provisions for the support from the European Regional Development Fund to the European territorial cooperation goal

Dr. Nyikos Györgyi, (2011): “Territorial planning and territorial dimension of development policy” Village City Region, Journal for Regional Development and Planning 2011/2. 35-41. p. Budapest

Dr. Nyikos Györgyi, Drahos Zsuzsanna (2011): “Enhancement of the territorial dimension of development policy – a changing structure? (events of the last period and the TA2020)” Village City Region, Journal for Regional Development and Planning 2011/1. 5-15. p. Budapest

Dr. Nyikos Györgyi (2011): “Actualities of the development policy. Conditionality and results orientation, cohesion policy versus territorial development”, Spatial Statistic, Journal of the Hungarian Central Statistics Office, 14 (51)/1, 38-51.p.

Territorial Agenda of the European Union 2020, 2011

European Commission. 2010a. Investing in Europe’s Future: Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. 2010b. The EU Budget Review. Brussels, 19 October 2010, (COM 2010) 700 final.

European Council. 2006. Council Regulation (EC) No 1083/2006 laying out the general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999. OJ L210/25, (31/7/2006).

European Court of Auditors, Budget review paper

European Court of Auditors, Opinion No 1/2010, Special Reports No 3/2009, No 9/2010, and No 1/2007.

European Commission, SEC (2011)

OECD (2010): Regional Development Policies in OECD Countries

ÁKOS KENGYEL¹

**The Future of EU Cohesion Policy.
Endogenous Development – Added Value of Intervention –
Regulatory Frameworks**

The successful operation of the regional development – or cohesion – policy of the European Union has a strategic importance from the point of view of the whole integration process. Strengthening economic, social and territorial cohesion and decreasing disparities between member states and regions are not only one of the main priorities of the integration, but at the same time these are justified expectations of the people living in the member states of the union. The cohesion transfers should be spent on those factors which have the biggest contribution to the improvement of development prospects and competitiveness in the given regions. Theories on regional development have controversial conclusions about the long-term formation of development disparities. However, it has become evident that successful development policies are based on endogenous factors, innovation and well-functioning institutions. After examining theoretical considerations and regional disparities the study analyses the impacts of EU regional policy and evaluates the main elements of the proposed regulatory frameworks for the period 2014-2020.²

The commitment to reduce economic disparities within the European Union has strengthened as the number of EU member states has grown and as integration has deepened, since both processes have resulted in an increase in regional problems. The Structural Funds and Cohesion Fund have been created and their budgetary significance grown considerably. An effective cohesion policy is crucial to the development of an integrated EU. If the EU does not have a commitment to reduce the disparities in income differences and living standards, the future of the integrative process would be undermined. It would be unacceptable for citizens in differing parts of the Union to be subject to significantly different standards.

The most important argument in favour of an EU policy is the necessity to have an active device by which the welfare benefits of economic integration are spread throughout the European Union. There is no guarantee that this will occur if market forces are allowed to operate freely. Evidence would suggest that the opposite effect might result and that development would become even more concentrated in the centre of the EU. It is, however, unrealistic to attempt to equalise all conditions throughout the EU, which are the result of different resource endowments and historical factors. The measures adopted by the EU in the form of cohesion policy are not intended to do that. The funds aim to promote a better economic and social balance across the European Union and to reduce regional disparities, by co-financing with member states development actions in their regions.

¹ Associate Professor, Corvinus University of Budapest, Department of World Economy (e-mail: akos.kengyel@uni-corvinus.hu)

² The study was prepared within the framework of a research programme supported by the OTKA 83512 project.

After the subsidies spent on the common agricultural policy, expenditure on cohesion policy is the most significant part of the EU budget and accounts for about one third of total EU common budget. The nature and distribution of the support has become a politically sensitive issue within the EU. For some states, in which the poorest regions are located, payments have come to be considered as the means to ensure their national government's support for potentially damaging EU actions. For other states, which are net contributors to the EU budget, payments from the Structural Funds are seen as a way of "clawing back" some of those contributions. It can be stated that though over the last two decades expenditure on the Structural Funds has been gradually increasing, even this cannot be considered significant help. The ratio of the amount to be spent on subsidies compared with the Union's GDP is rather low: the transfers, on average, amount to 0.4% of the Union's GDP. This reflects a low degree of solidarity and sacrifice.

It has sometimes been argued that cohesion policy is and should be essentially a tool to redistribute resources from richer to poorer areas. If this route is taken, the next step is to call for measures aimed at compensating very backward areas by providing unconditional support, possibly through automatic devices. This characterization not only looks like a misrepresentation of what cohesion policy today is about, but it actually misses the point of the very meaning of cohesion target in both EU history and its Treaty. Cohesion policy is not about redistribution, is about growth. There are mutual benefits for all member states. Cohesion policy must be carried out at EU level because cohesion is one of the main targets of the integration.

In the first part of the study the most important factors of development will be presented through evaluation of the main theories concentrating on endogenous factors of development and the role of innovation. The main reasons in favour of an intervention at EU-level will be explained. After the theoretical background, the second part will present the situation among the member states and regions in relation to the long-term tendencies in the field of regional disparities and experience of convergence. The third part will focus on the effects of EU regional policy on catching up: macro-econometric model results will be analysed and, in addition, the "qualitative" effects of EU-level regulatory frameworks will be analysed. The last part will give a critical evaluation on the future rules governing the cohesion policy in the period 2014-2020.

Development economics and regional development policy considerations

In economic theories, there are several controversial models about the effects of integration on catching up. Originally automatic convergence was assumed, later theories started to deal with causes of divergence, basically because of the experience of the European integration has shown different examples of successful catching up or lagging behind.

Because of decreasing returns, in the neo-classical growth theories real convergence is expected. The marginal productivity of capital falls with accumulation, in turn reducing the incentive to save. As a result, growth slows down

in richer countries and regions and the initially poorer countries will grow faster and converge. Divergence can be explained by endogenous growth model based on increasing returns of human capital and innovation; by the new economic geography based on the economics of agglomeration; and by institutionally oriented economic theories including social capital.³

The endogenous growth model and innovation

Among the factors determining regional inequalities, differences in infrastructure and human resources largely contribute to the competitiveness of individual regions. The historically low level of infrastructural investment has undoubtedly hindered the improvement of productivity and employment levels in the least developed member states of the EU. The infrastructural background, the quality of human resources, the levels attained in research and development activities, and, as a consequence of all the above, the region's ability to attract investments, are all factors determining competitiveness, which clearly reflect the development level and prospects of a region.

The EU's regional policy has to improve the conditions that influence competitiveness in such a way that the given region becomes more attractive to investors, the spirit of enterprise is stimulated, and, as a result, economic growth takes off. It should be emphasized that "domestic factors – such as strong development of a financial sector, prudent macroeconomic policy, strengthened institutional frameworks, improved public and corporate governance – correlate with external capital inflows. Depending on causality, these factors are considered either as conditions/thresholds needed to achieve growth benefits or as additional benefits/collaterals to growth." (Wilczynski, 2011. p. 5.)

The new way of approaches based on the endogenous growth model tries to employ measures that enhance domestic capacity and capability to improve competitiveness. According to this model endogenously created improvements in the level of technological knowledge or in human capital generation and accumulation present the driving force of the long-term development and growth (Romer, 1990). Thus, the endogenous approach highlights the resources of the region, such as human capital, entrepreneurship, innovation, capacity to adopt new technologies, leadership and institutional capability, as well as trust based local relations as fundamental drivers of regional growth. Actually, these are the factors which increase the resource endowments and knowledge base of a region (Stimson, 2009).

The endogenous model argues that technological progress and human resources are the main factors in increasing the standard of living. The dynamics of development is not equal in different regions, because it depends on the qualification of human resources and additionally, the rate of human and physical capital involved in research and development activities, and efficiency in adopting new technologies. Accordingly, by investing in R&D activities and education, the

³ The effects of different theories on economic integration are summarized by Pelkmans (2006) pp. 339-342.

region has ability to catch up with the developed regions or those that are technologically advanced and so, it will easily adopt the new technologies and innovations. In this context institutional system has a crucial role in moving the region up to the technology frontier considering that the utilization of the local resources depends on the institutional development and capability.

The new concept makes shift from the comparative and competitive advantage to collaborative advantage of the region. Along with the rising role of the endogenous growth model in the last decades, collaborative advantage was in the focus with an aim to support the partnership and cooperation between the different local agents: governmental institutions, private sector, educational institutions, NGOs. The good strategic planning and policy programming require the input from local agents. Indeed, the regional "assets" are underlined as the source of development. Competitive growth needs to be based on the endogenous model supporting not only the tangible infrastructure, but also the "soft" or less tangible factors. Furthermore, the collective approach including cooperation and partnership between all stakeholders in the region needs to be strongly supported.

Hence, efficiency of the whole institutional system is relevant, however when speaking about growth, institutions and networks that assist knowledge creation – R&D, cooperation between the public, private and research sector, SMEs support and access to finance – are vital and therefore called "systems of innovation" (Lundvall, 1992; Nelson, 1993). Experience suggests that there is a low growth in the regions where ineffective institutions operate and especially, if the learning process is not supported in these regions. This makes a clearer understanding of how processes such as physical and human capital accumulation, innovation, knowledge impact long run economic growth.

Wintjes and Hollanders (2011) emphasize that regional diversity and pathways and models of innovation calls for differentiated policies. In many regions, new technologies originate outside the region, innovation should therefore be considered in a broader sense, beyond the research- or science-based approach. Non-technological innovations (organisational and marketing processes, new forms of collaborative arrangements also should be taken into account. Farole et al. (2011) stress that combating underdevelopment to enhance growth requires a mixture of multi-level governance and true subsidiarity. They call attention on the existence of technological and other types of frontiers which need a highly tailored set of interventions that are designed to address specific regional contexts of underdevelopment and to promote growth.

The necessity of an active regional policy

The most important argument supporting the need for an EU-level regional policy is that to spread the welfare gains resulting from economic integration requires active tools, since, with market forces working freely, the benefits arising from integration cannot necessarily be felt in every region, but on the contrary, development may become even more concentrated in the central regions of the EU.

There are numerous arguments to back an active regional policy as opposed to the view that spontaneous market adaptation has sufficient impact (Kengyel, 2008, pp. 58-60.):

- The major consideration is the necessity to handle the structural weaknesses resulting from the inflexibilities of the market, the conditions of access to the market and the structure of production.
- The problem of utilizing the factors of production: the reallocation of resources may be slower than would be socially acceptable. Though the classical theory of international trade postulates the free flow of factors of production, which ensures complete utilization, even Adam Smith remarked that the factor hardest to mobilize is Man. In times of recession the employment situation is difficult everywhere, and as a result the potential advantages of areas with abundant manpower disappear. The low mobility of labour prevents the levelling out of inequalities within an economic union.
- The need to handle the distortions arising from the allocation of resources. Capital has a tendency to move toward the more developed regions: here private investors can expect a faster return and can save the major part of the costs of infrastructure development. This tendency of the developed to become even more developed, while the less developed, in the optimal case, remains at the level already achieved, ensures significant gains for private investors on the one hand, and involves social costs on the other. From the above it follows that if private investors' decisions are not influenced by government policies, then considerable social costs may be incurred.
- In the supported region state subsidies, and consequently public expenditure, can be reduced in the long term. The incentives provided by the state and the support of economic activity can accelerate the development of the given region, unemployment may be reduced, social costs may decrease and tax revenues may increase.
- Though regional policy targets a particular region, the positive influence of the benefits can be felt not only in the targeted region but in other regions as well. Integration will deepen and the factors of production will be better utilized.
- Besides the economic arguments underlining improvement of efficiency, certain political aspects are no less important. Solidarity and tolerance are crucial in every social community. In the course of creating an economic union, regional inequalities must also be reduced, which requires reduction of the growing and intolerable differences in welfare between regions at different levels of development.

Tendencies of convergence and disparities among the EU member states and regions

Over the past decades a process of levelling out among the less developed member states has been taking place, as can be seen in the three countries (Greece, Portugal and Spain) formerly the least developed, and in Ireland, though at a pace varying from country to country. However, the decades of European integration shows a mixed picture: both convergence and divergence occur over time and simultaneously. The experience shows that the less developed member states' performance converge in the long run, but in several cases the poorer regions were able to reach a lower speed of economic growth.⁴ Concerning the experience of the old less developed member states, in 1960 the four countries had a low level of GDP per capita in purchasing power parities: Portugal had 40%, Greece 43%, Spain 57% and Ireland 61% to the EU15 average. According to the latest official statistical publications Portugal achieved 80%, Greece 90%, Spain 100% and Ireland 128% of the EU27 average level of development (Eurostat, 2011b).

The eastern enlargement presented an unprecedented challenge to the competitiveness and internal cohesion of the EU. After May of 2004, the EU's average GDP per head decreased by almost 13 per cent, because the GDP of most of the regions in the new member states were between 30-40% of the former EU15 average. If we calculate with the 12 new countries, including Romania and Bulgaria, the statistical effect was to reduce the EU15 average GDP per head by 18% (European Commission, 2004). This meant that regions with GDP per head between 60% and 75% the EU15 average (the latter being the threshold for the "Objective 1" status) had a GDP in excess of 75% in the context of EU27, even though there was no actual improvement in economic performance.

At the time of accession some 92% of the people in the new member states lived in regions with GDP per head below 75% of the enlarged EU average and over two-thirds in regions where it was under half the average. The ratio of GDP per head in the top regions to that in the bottom in the enlarged EU was around double the ratio for the EU15. The top 25% of the regions in the EU27, therefore, had an average level of GDP per head of 3.3 times that of the bottom 25% as against the ratio of 2.0 in the case of EU15, while the top 10% of regions after enlargement to 27 members had a level 5.3 times the bottom 10% as compared with a ratio of 2.6 in the case of EU15. GDP per head of the 10% of the bottom regions decreased from 61% of the EU15 average before enlargement to only 31% of the average for the enlarged EU. It is noteworthy that very few regions from the EU15 appeared in the list of the least prosperous regions of an enlarged union.

According to the latest available data for 2010, 2009 and 2008, published by the statistical office of the European Union the dispersion in GDP per capita across the EU member states remained quite remarkable. As in previous years, Luxembourg has the highest GDP per capita among all the 27 member states and it is more than

⁴ It should be noted that there are unfavourable periods (like in the mid-1970s or since 2008) when there are economic and financial crises in the world economy and recession or stagnation hinder less developed open economies to reach a faster speed of economic growth.

two and a half times above the EU27 average, and about 6 times higher than Bulgaria, which is the poorest member state as measured by this indicator.⁵ The Netherlands comes out second among the member states, at 33 per cent above the EU average. Ireland maintains its position among the richest EU member states, but there is a clear downward trend between 2008 and 2010. This can be explained primarily by the development of its nominal GDP, which decreased by more than 13 per cent in this period. Other member states with GDP per capita of 20 per cent or more above the EU level in 2010 were Denmark, Austria and Sweden. Belgium and Germany are at about the same level, followed by Finland and the United Kingdom, while France comes out well ahead of Italy and Spain which have been at similar levels for several years.

Cyprus, with a GDP per capita marginally below the EU average in 2010, remained ahead of Greece, which has suffered from the deep economic crisis. Slovenia, Malta, Portugal and the Czech Republic are all clustered around 20 per cent below the EU average, well ahead of Slovakia, Hungary, Estonia and Poland which are around 40 per cent below the EU average. Poland shows a clear improvement in its relative position, while Lithuania and Latvia, on the other hand, have shown a decline in GDP per capita between 2008 and 2010. Romania and Bulgaria have GDP per capita levels just below 50 per cent of the EU average.

The regions with the highest per capita GDP are in southern Germany, the south of the UK, northern Italy and Belgium, Luxembourg, the Netherlands, Austria, Ireland and Scandinavia. The regions around certain capitals, Madrid, Paris, Praha and Bratislava, also fall into this category. The weaker regions are concentrated in the southern, south-western and south-eastern periphery of the EU, in eastern Germany and the new member states. Nowadays, per capita GDP ranges from 28 % of the EU27 average (6 500 PPS) in Severozapaden in Bulgaria to 343 % (85 800 PPS) in the capital region of Inner London in the UK. The factor between the two ends of the distribution is therefore 13.2:1 (Eurostat, 2011c).

Luxembourg at 280 % (70 000 PPS) and Brussels at 216 % (54 100 PPS) are in positions two and three, followed by Groningen (Netherlands) at 198 % (49 700 PPS), Hamburg at 188 % (47 100 PPS) and Praha at 173 % (43 200 PPS) in positions four, five and six. Praha thus remains the region with the highest per capita GDP in the new member states; Bratislavský kraj (Slovakia) follows with 167 % (41 800 PPS) in ninth position among the 271 NUTS 2 regions. The next most prosperous regions in the new member states are a long way behind: București - Ilfov in Romania at 113 % (28 300 PPS) in position 74, Zahodna Slovenija (Slovenia) at 109 % (27 300 PPS) in position 87, Közép-Magyarország (Hungary) at 107 % (26 800 PPS) in position 96 and Cyprus at 97 % (24 400 PPS) in position 129. With the exception of 3 other regions (Mazowieckie in Poland, Malta and Vzhodna Slovenija in Slovenia), all the other regions of the new member states have a per capita GDP in PPS of less than 75 % of the EU27 average.

As a result, GDP in 64 regions is less than 75 % of the EU27 average. 23.8 % of the population of the EU lives in these regions, only a quarter of these regions are in

⁵ One particular feature of Luxembourg's economy which to some extent explains the country's very high GDP per capita is the fact that a large number of foreign residents are employed in the country and thus contribute to its GDP, while at the same time they are not included in the resident population.

EU15 countries. At the upper end of the spectrum, 40 regions have per capita GDP of more than 125 % of the EU27 average; these regions are home to 19.6 % of the population. Regions with a per capita GDP of between 75 % and 125 % of the EU average are home to 56.6 %, and thus a clear majority of the population of the countries. Some 8.7 % of the population live in the 25 regions whose per capita GDP is less than 50 % of the EU average. With the exception of the French overseas department of Guyane, all these regions are located in the new member states.

A more detailed analysis of trends within countries between 2000 and 2008 shows that the economic development of regions within a country can be almost as diverse as between regions in different countries (Eurostat, 2011a). The largest differences were seen in the Netherlands, Romania, Slovakia and the United Kingdom, where there were performance differences of more than 40 percentage points relative to the EU average for the per capita GDP of the fastest- and slowest-growing regions. The countries with the smallest differences between regions were Ireland, Slovenia, Denmark and Finland, with regional performance differences of between 2 and 9 percentage points. In both new member states and EU15 countries, significantly diverging regional trends were the result mainly of dynamic growth in capital regions. However, as the values for Slovenia (6 percentage points) and Poland (14 percentage points) show, the data available do not confirm the assumption that major regional growth disparities are a typical feature of new member states. The data also show that the regions with the lowest levels of per capita GDP made significant progress. Between 2000 and 2008, Nord-Est and Sud-Muntenia (both in Romania) caught up by 11 and 18 percentage points and Yuzhen tsentralen (Bulgaria) by 9 percentage points compared to the EU27 average.

The real question is whether convergence among the regions of the EU27 has made progress over the period 2000–08. Regional convergence of per capita GDP (in PPS) can be assessed by measuring the gap between the highest and lowest values. By this method, the gap closed from a factor of 17.2 in 2000 to 13.2 in 2008. The main reason for this clear convergence was faster economic growth in Bulgaria and Romania. However, as this approach looks only at the extreme values, it is clear that the majority of shifts between regions are not taken into account. A much more accurate evaluation of regional convergence is afforded by the dispersion of regional GDP calculated by Eurostat for the EU27 since 2007. This takes into account of divergences from the national average in all NUTS 2 regions for each country in turn, weighted by the regional population. In the first instance, a downward trend is apparent, i.e. a decrease in regional dispersion for the EU as a whole. An examination of the trend in individual countries reveals clear differences between certain groups of member states. First, most of the EU15 countries have lower dispersion than the new member states. In addition, values in the EU15 countries are generally decreasing, whereas they are increasing considerably in some of the new member states. It is thus evident that the economic catching-up process in new member states has so far gone hand-in-hand with increasing regional disparities.

Table 1 shows clear progress in economic convergence between regions over the eight-year period 2000–08: the proportion of the population living in regions where per capita GDP is less than 75 % of the EU average fell from 27.2 % to 23.8 %. At the same time, the proportion of the population living in regions where this value is

greater than 125 % fell from 24.6 % to 19.6 %. These shifts at the top and bottom ends of the distribution meant that the proportion of the population in the midrange (per capita GDP of 75–125 %) increased sharply from 48.2 % to 56.6 %. This corresponds to an increase of around 50 million inhabitants. A more detailed analysis shows that, in addition, many regions with a GDP of less than 50 % of the EU average have made quite substantial progress. Between 2000 and 2008, the population living in these regions fell by almost a third, from 14 % to 8.7 %, i.e. by 25 million. Moreover, an examination of the 10 weakest regions as at 2000, where 4.8 % of the population lived at that time, shows that this group made strong progress. Per capita GDP in these regions rose from 22.6 % to 36.4 % of the EU average between 2000 and 2008.

Table 1

Convergence among regions: Shares of population in economically stronger and weaker regions (EU27=100)

Percentage of population in regions with a per capita GDP (in PPS)	2000	2008
> 125%	24.6	19.6
100% to 125%	27.7	30.0
75% to 100%	20.5	26.6
< 75%	27.2	23.8
of which: < 50%	14.0	8.7

Source: Eurostat, 2011a.

A comparison of the extreme values between 2000 and 2008, however, shows that trends in the EU15 have been quite different from those in new member states. While the gap between the regional extreme values in the new member states is growing in most cases, it is shrinking in one out of every two EU15 countries. The catch-up process in new member states was of the order of 1.7 percentage points per year between 2000 and 2008, compared to the EU average. Per capita GDP (in PPS) in these 12 member states thus rose from 45 % of the EU average in 2000 to almost 59 % in 2008. In 2008, performance was particularly strong, with 2.7 percentage points. This can be explained partly by the fact that the economic and financial crisis struck first in the EU15 member states, some of which, like Ireland, Italy and Denmark, were already in recession in 2008. On the other hand, among new member states, only Estonia and Latvia already had negative volume growth rates in 2008, and the full effects of the crisis became apparent only in 2009. The initial data available on certain member states for 2009 and 2010 would suggest that the recession affected rural regions and areas lagging behind in terms of economic development less severely than regions with a high per-inhabitant GDP, or with a high level of dependence on exports or tourism. This means that it can be expected that disparities didn't start to increase.

It should be emphasized that EU regional policy support is, of course, only part of the explanation for these processes, several other factors (increasing openness to the

world economy, national economic policies and the structural adaptation of the national economies) have also contributed to the catching up processes. At the same time, as a result of strengthening the EU-level regional policy since the 1990s, subsidies from the EU play a decisive role in the convergence of economic performance.

Macroeconomic impacts and the added value of EU-level regional transfers

There are several studies about the impacts and results of EU transfers on catching up. Some authors concluded that there is no evidence that the assisted regions display any form of systematic catching up (Boldrin – Canova, 2001). Others concluded that the success is very much dependent on national economic policy incentives which promote structural changes and research and development activities. EU supports are more effective in countries with the right institutions and indicators of good governance (Cappelen et al. 2003, Ederveen – Groot - Nahuis 2006).

The “quantitative added value”: volume of transfers and impacts

Contrary to the relatively modest supports, the macro-economic effects of the subsidies have proved to be far-reaching. Significant progress has been achieved in terms of qualifying the impact of interventions, especially in large Objective 1 regions, where the overall effects can be measured by using macroeconomic models.

The HERMIN model is one of the most well-known econometric model for analysing the impacts of EU level intervention.⁶ HERMIN is a macro econometric model that combines both neo-classical and Keynesian elements to analyse in one framework both short-run (demand) and long-run (supply side) effects. The model takes into account that the transfers have the effect of enabling the least wealthy regions to achieve higher levels of investment in human and physical capital than would otherwise be the case, so helping to improve their long-term competitiveness. Some of the gains are due to short-run demand effects, in the form, for example, of a temporary boost to construction. However, around half of the increase in GDP is attributable to supply-side effects, which are important to sustain higher growth rates over long-term. These take the form of increases in physical and human capital and R&D, which serve to push productivity and growth potential. The projected effects of EU transfers differ between countries, partly because of variations in the scale of funding, partly because of differences in the structure of the economy. In general, the countries with large agriculture and basic industry sectors gaining less than those with more services and higher-tech sectors.

⁶ Detailed description and results of the HERMIN model can be read in Bradley – O’Donnell – Sheridan – Whelan (1995); Bradley (2006).

Results of the HERMIN model provide quantitative evidence of the positive effects of EU support, in terms, for example, of job saved, created or redistributed. Model estimations for the period 2007-2013 show that cohesion policy has a significantly positive effect, with absolute GDP being some 5-10% higher in most of the new member states than in the absence of intervention. The job content is high, with 2 million net additional jobs predicted by 2015. (*Table 2*) It is important to note that the simulations incorporate only the effects of the EU contribution. The pattern of national spending is assumed to remain unchanged, which seems plausible given that most co-financing will come from money already earmarked for the spending in question.

Table 2

Results of the HERMIN model: Effects of EU transfers for 2007-2013 on national GDP and employment in 2015

Country	GDP gain (% above baseline)	Employment gain (% above baseline)	Employment gain (1000s above baseline)
Bulgaria	5.9	3.2	90.4
Czech Republic	9.1	7.1	327.8
Estonia	8.6	5.4	31.0
Ireland	0.6	0.4	8.2
Greece	3.5	2.3	95.0
Spain	1.2	0.8	156.7
Cyprus	1.1	0.9	3.1
Latvia	9.3	6.0	55.4
Lithuania	8.3	4.8	67.7
Hungary	5.4	3.7	147.3
Malta	4.5	4.0	6.9
Poland	5.4	2.8	384.2
Portugal	3.1	2.1	104.8
Romania	7.6	3.2	267.5
Slovakia	6.1	4.0	87.9
Slovenia	2.5	1.7	15.7
Eastern Germany	1.1	0.9	60.0
Italian Mezzogiorno	1.5	0.9	60.1
Total			1969.7

Source: European Commission, 2007.

Another model on the impacts of EU transfers in the period 2007-2013 shows impressive results of EU assistance in the long run (Varga - in't Veld, 2010). This micro-founded dynamic general equilibrium model is a standard DSGE model but with human capital accumulation and endogenous technological change. Cohesion policy interventions were simulated in this model through shocks given to corresponding model variables: 86 interventions were identified which were grouped into 5 main categories (infrastructure, agriculture-industry-services, R&D, human resources, technical assistance). A comparison across countries shows GDP effect proportional to the funds received when the financing of EU contributions is also taken into account.

The model results show that the cumulative net cohesion receipts will reach 17% of the supported countries' GDP and their impact on GDP will reach 14,68% by 2016. For a longer run by 2025, the cumulative GDP effects will approach 45%, which means that the cumulative multiplier will increase from 0.86 in 2016 to 2.63 by 2025. (*Table 3*) The cumulative multiplier was calculated as the cumulative sum of GDP effects divided over the cumulative sum of net cohesion receipts. The multiplier is close to one in the last year of the programming period and increases further in the following years. The multiplier is largest in Spain and Portugal and becomes also large for Slovakia and Poland. Germany and Italy are net contributors and cumulative GDP effects are negative or negligible. It should be emphasized that the multiplier differs according to the different spending categories. The cumulative multiplier for research and development is larger than that for infrastructure. The multiplier of investment in human capital increases sharply in the long run, this type of intervention has long delayed benefits, but the largest long run output effects of all categories.

Table 3
Results of the micro-founded DSGE model: Cumulative GDP effects of cohesion spending in 2007-2013 (in per cent of GDP, in 2016 and 2025)

Country	Cumulative net cohesion receipt	Cumulative GDP effect	Cumulative GDP effect	Cumulative multiplier	Cumulative multiplier
	2016	2016	2025	2016	2025
BG	17,42	13,12	40,30	0,75	2,31
CY	3,05	2,49	6,97	0,82	2,29
CZ	16,84	8,95	32,19	0,53	1,91
EE	22,49	17,23	45,30	0,77	2,01
PL	16,85	17,29	54,10	1,03	3,21
LT	25,08	18,19	55,23	0,73	2,20
LV	24,88	21,33	65,20	0,86	2,62
HU	23,36	19,28	57,14	0,83	2,45
MT	13,35	7,86	20,11	0,59	1,51
RO	13,25	13,00	34,30	0,98	2,59
SK	14,44	15,79	47,61	1,09	3,30
SI	10,10	7,82	21,78	0,77	2,16
GR	5,86	5,49	15,35	0,94	2,62
PT	10,19	11,42	32,19	1,12	3,16
SP	1,29	1,50	4,75	1,16	3,67
DE	-1,24	-0,28	-0,06	-	-
IT	-0,91	0,09	1,27	-	-
NMS	17,06	14,68	44,90	0,86	2,63
EU15	-0,95	-0,62	-0,78	-	-

Source: Varga - in't Veld, 2010.

Evaluating the “qualitative added value” of cohesion policy: policy frameworks

Most of the effects of cohesion policy cannot readily be expressed in quantitative terms (Bachtler – Taylor, 2003; Kengyel, 2008). Beyond the net impact of EU transfers on GDP or employment, its added value arises from other aspects, like the contribution made to regional development policies by factors such as:

- multi-annual programming (strategic planning, integrated development policies);
- partnership;
- evaluation;
- co-operation between regions (exchange of experience and good practice);
- political added value.

Multi-annual programming has been one of the main successes of the Structural Funds method and the benefits of this approach have become clearer over time as member states capacity to plan programmes over a number of years has developed. The relative consistency and coherence in programming since 1989 has facilitated longer term and more strategic planning. The EU programming approach has promoted strategic dimension in regional development policy making. From a financial perspective, multi-annual programming gives rise to a greater degree of certainty and stability as regards the availability of funding than annual budgeting. This is particularly relevant in the context of major infrastructure investment which takes years to complete.

Partnership has widened and deepened and has extended in some cases beyond the Structural Funds into other areas of national and regional administration. While in the 1988 reform partnership was conceived primarily as vertical relationship between the Commission and national, regional or local authorities, the horizontal dimension of partnership, including a wider range of stakeholders at local, regional and national level, has grown stronger over time. When it works effectively, partnership adds value in many ways. It stimulates ideas for projects, through partners communicating opportunities in relation to Structural Funds requirements. In programme design, it helps to focus interventions on the needs of the region or particular target group. Partnership has brought enhanced transparency, co-operation and co-ordination to the design and delivery of regional development policy.

Evaluation of Structural Funds programmes developed and improved during the 1990s, leading to greater transparency and accountability in the management of the funds. Whereas in 1988, the emphasis was mainly on auditing the operation of the funds, the focus broadened over time to the results achieved from the expenditure carried out. The strong emphasis placed on monitoring and evaluation has been one of the central innovations of the Structural Funds. As a direct result of the Structural Funds, considerable progress has been made in terms of integrating monitoring and evaluation into regional development programming across the EU.

In several member states, there was little or no culture of evaluation in economic development prior to the Structural Funds being introduced. In the past, evaluations had little impact because they were completed too late to influence the key decisions they were designed to inform. To address this problem, the current regulations specify deadlines for evaluation. Evaluations are now required to be undertaken at an ex ante stage by member states, at mid-term by member states in co-operation with the Commission and ex post by the Commission. Enhanced transparency, in terms of what has been done using regional development budgets, is among the benefits of a growing evaluation culture.

The Structural Funds provide a common international policy framework and timetable for regional development programming. As a result, a class of experts has progressively developed across Europe with a common background, culture and competences, delivering programmes which, while they vary significantly, have a core of common features. This provides scope for cross-national networking, which broadens horizons and facilitates the dissemination of the best practice.

Co-operation plays a very strong role in achieving EU added value of cohesion, since it can help overcoming existing or potential divides and enhance socio-economic integration. Co-operation addresses a number of goals:

- by facilitating the development and implementation of joint projects of European relevance, helps re-connecting discontinuities generated by the presence of borders and barriers, especially in the field of accessibility, of labour market conditions, of research networks;
- by facilitating the enhancement of under-utilised local potentials across the borders, works as a positive sum game and contributes to the growth of European competitiveness.

There is also a so-called political added value of the cohesion policy. An important intangible effect of the Structural Funds is to make the EU more visible to citizens, enterprises, communities and public authorities. Among the perceived benefits is stronger support for European integration. “The cohesion policy makes the EU visible for citizens. Projects supported by the Structural Funds show in regions and cities of all member states that Europe cares and matters. Structural Funds are the vivid proof of the EU’s solidarity with poor and those in difficulties.” (Hübner, 2005. p. 1.) There are tangible outcomes in terms of the encouragement given to regional and local organisations to become involved in European political and policy debates and to internationalise their operations.

Future regulatory frameworks for the period 2014-2020

In October 2011 the European Commission published its proposal about the new regulatory framework of the cohesion policy in 2014-2020 (European Commission, 2011). The negotiations on the whole EU budget for 2014-2020 are the subject of ongoing negotiations and discussions. In the Multi-annual Financial Framework (MFF) the Commission proposed to allocate EUR 336 billion to cohesion policy. (*Table 4*) It means that the amount of expenditures will not increase in the future.

Table 4
Proposed budget for the cohesion policy in 2014-2020 (2011 prices)

Type of regions or actions	Billion euro
Less developed regions	162.6
Transition regions	38.9
More developed regions	53.1
Territorial cooperation	11.7
Cohesion Fund	68.7
Extra allocation for outermost and sparsely populated regions	0.926

Source: European Commission, 2011.

Cohesion policy is to serve the Europe 2020 strategy

In order to maximise the impact of the policy in delivering EU priorities, the Commission proposed to reinforce the strategic programming process. This involves the introduction of the Common Strategic Framework, Partnership Contracts, and a menu of thematic objectives in line with the Europe 2020 strategy and its integrated guidelines.

The future cohesion policy would be closely connected to the Europe 2020 strategy, which means that the following targets should be supported (European Commission, 2010):

1. Employment:
 - 75% of the 20-64 year-olds to be employed.
2. R&D / innovation:
 - 3% of the EU's GDP (public and private combined) to be invested in R&D/innovation.
3. Climate change / energy:
 - greenhouse gas emissions 20% (or even 30%, if the conditions are right) lower than 1990,
 - 20% of energy from renewables,
 - 20% increase in energy efficiency.
4. Education:
 - reducing school drop-out rates below 10%,
 - at least 40% of 30-34 year-olds completing third level education.
5. Poverty / social exclusion:
 - at least 20 million fewer people in or at risk of poverty and social exclusion.

According to the proposed regulation the following 11 thematic fields in connection with the Europe 2020 strategy should be supported by the cohesion policy:

- Research and innovation,
- Information and communication technologies (ICT),
- Competitiveness of Small and Medium-sized Enterprises (SMEs),
- Shift towards a low-carbon economy,
- Climate change adaptation and risk prevention and management,
- Environmental protection and resource efficiency,
- Sustainable transport and removing bottlenecks in key network infrastructures,
- Employment and supporting labour mobility,
- Social inclusion and combating poverty,
- Education, skills and lifelong learning,
- Institutional capacity building and efficient public administrations.

It can be seen that the new regulatory framework proposes a very broad spectrum of fields of intervention including energy efficiency, environmental or climate change issues. It could be problematic if national development strategies should support such fields which are not strictly connected to the main tasks of regional development. This approach could lead to a fragmented use of cohesion policy resources. At the same time, the list of interventions has a really positive message: the endogenous

factors of development, human resources, innovation and institutional development receive high priority on the list of supported fields.

At the EU level, a "Common Strategic Framework" should be prepared to translate the Europe 2020 objectives and targets into concrete investment priorities for cohesion policy (supported by the same three funds which exist today: European Regional Development Fund /ERDF/, European Social Fund /ESF/, Cohesion Fund), rural development (European Agricultural Fund for Rural Development /EAFRD/) and maritime and fisheries policy (European Maritime and Fisheries Fund /EMFF/). The aim is to improve the coordination of different EU funds, make them reinforce each other around the same economic goals and maximise their added value. Harmonised eligibility and financial rules for all 5 funds are also designed to streamline financial management and monitoring.

In 2013, each member state should draw up Partnership Contract where they will assess their development needs and define their national targets for delivering on the Europe 2020 strategy. All Partnership Contracts tailored for each member state will find a single European reference frame in the Common Strategic Framework. The Partnership Contract will contain thematic objectives (member states can choose out of the menu of 11 objectives in line with the Europe 2020 Strategy); investment priorities for each thematic objective; conditions which will be the pre-requisite to EU funding; targets that the member states plan to reach by the end of the programming period, as well as performance indicators and milestones. The Partnership Contract will constitute a firm agreement between the Commission and the member states regarding the use of funds and performance. Failure to achieve progress may lead to suspension or cancellation of funding.

According to the proposed regulatory framework the Commission is proposing conditions linked to the direct implementation of the policy. This would take the form of both 'ex-ante' conditions that must be in place before funds are disbursed and 'ex-post' conditions that will make the release of additional funds contingent on performance. Ex-ante conditions will be defined in the Partnership Contract at the beginning of the programming period. For example, a member state wanting to use EU funds to invest in water management will be required to transpose the related EU environmental legislation in full. If conditions are not fulfilled by the agreed date, the Commission may decide to suspend all or part of programme payments until such time as the necessary actions are carried out. These serious preconditions could be justified if the main goal is to create a comprehensive framework for using EU funds in accordance with strategic goals.

A second type of conditions would be linked to macroeconomic conditions. The effectiveness of cohesion policy in promoting growth and jobs depends significantly on the economic environment in which it operates. Past experience suggests that the funds in some instances have not delivered expected outcomes due to unsound macroeconomic framework conditions. Establishing a tighter link between cohesion policy and the European semester of economic policy coordination would, therefore, ensure coherence between macroeconomic policies at national level and investments through European programmes. Thus, the Commission is proposing that when a country faces economic difficulties, the Commission can invite the member state to revise its strategy and programmes. Only if the economic situation becomes so

serious to undermine the effectiveness of cohesion investment, continued support from the Cohesion Fund, the ERDF the ESF, the EAFRD and EMFF will become dependent on the fulfilment of certain fiscal or economic conditions.⁷ This precondition could be criticised because of penalizing those actors, namely local communities, local governments, enterprises, who are not responsible for the fiscal policy managed by the central government. It is clear that harsh debates about this conditionality can be expected among the member states.

Supported regions and eligibility for funding

The proposed regulation defines 3 types of regions: less developed regions, whose GDP per capita is below 75% of the EU average; transition regions, whose GDP per capita is between 75% and 90% of the EU average; and more developed regions, whose GDP per capita is above 90% of the average. The second category would cover 51 regions and more than 72 million people, including 20 regions that are forecasted, as of 2014, to move out of the current "convergence" objective (less developed regions), reflecting the success of the policy. The purpose of the new category is to ease the transition of these regions, which have become more competitive in recent years, but still need targeted support. It also ensures fairer treatment for regions with similar levels of economic development. In addition, supports for European territorial cooperation (cross-border cooperation, transnational cooperation, and interregional cooperation) will be maintained. However, it should be noted that only 3 per cent of cohesion policy expenditures will be spent on these activities. The Cohesion Fund will continue to support member states with GNI per capita of less than 90 % of the EU27 average in making investments in Trans-European transport (TEN-T) networks and the environment.

The present practice will be continued which means that each regions will be eligible for some EU funding. This approach follows the old practices based on political compromises: the net contributor countries would like to receive some money back. However, supports would concentrate on the less developed and transition regions (68 and 11.6 per cent of expenditures). It has a positive message that co-financing rates are proportional to the level of development: maximum 85% for less developed, 60% for transition and 50% for more developed regions. (*Table 5*)

⁷ This "conditionality" has already existed for the Cohesion Fund, but the process of the suspension of funding will now be more automatic and extended to all funds.

Table 5
Division of funding and rates of co-financing in different types of regions

Region	Shares of expenditures (%)	Co-financing rate (%)	Population (million inhabitant)
Less developed regions	68	75-85	119.2
Transition regions	11.6	60	72.4
More developed regions	15.8	50	307.1

Source: European Commission, 2011.

To ensure that EU supports are concentrated on the priorities declared in the Europe 2020 strategy, minimum allocations are set for a number of priority areas. For example, in more developed and transition regions, at least 80 % of ERDF resources at national level should be allocated to energy efficiency and renewables, innovation and SME support, of which at least 20 % should be allocated to energy efficiency and renewables. Less developed regions will have a broader range of investment priorities to choose from, reflecting their wider development needs. But they will have to devote at least 50 % of ERDF resources to energy efficiency and renewables, innovation and SME support. In line with the EU's commitment to inclusive growth, at least 20 % of the ESF should be allocated to promoting social inclusion and combating poverty. Minimum shares for the ESF will be established for each category of region (25 % for less developed regions; 40 % for transition regions; and 52 % for more developed regions) resulting in a minimum overall share for the ESF of 25 % of the budget allocated to cohesion policy, i.e. EUR 84 billion. The proposed ratios are partly in connection with the endogenous factors of development, however they serve different aims as well. There is a great emphasis on energy and climate policies or social cohesion. It should be noted that these goals are only indirectly connected to innovation.

The Commission proposes to fix at 2.5 % of GDP the capping rates for cohesion allocations. The explanation is that experience with the current financial framework shows that many member states have difficulties in absorbing large volumes of EU funds over a limited period of time. Furthermore, the fiscal situation in some member states has made it more difficult to release funds to provide national co-financing. So, the official argument is to ease the absorption of funding in the future. This proposal would mean a radical change in eligibility criteria. Under the original rule for the period 2000-2006, the member states had to adhere to the principle that transfers received from the Structural Funds and the Cohesion Fund may not exceed 4% of the given country's GDP.⁸ The maximum level of transfers for the period 2007-2013 are between 3.2398% and 3.7893% of GDP for the member states whose per capita GNI is between 75% and 40% of the EU average (Council of the European Union, 2006).

⁸ The original reason for introducing the ceiling from 2000 was certainly the wish to avert possibly very high GDP-dependent claims for subsidies by the new members.

Against the official arguments, the present proposal seems to be based again on EU-level budgetary constraints. In addition, it should be noted that, for several reasons, the absorption capacity could be really different in the individual countries and regions. A big debate can be predicted: it is evident that the less developed countries would like to receive proportionally higher level of transfers.

Concluding remarks

According to the long-term experiences and the latest available data published by the Eurostat, it can be seen that there has been considerable approximation between the performance of less developed member states and the union's average development level. EU regional policy support is, of course, only part of the explanation for this process, and several other factors have also contributed to the catching up processes. The most important factors that support cohesion are the improvement of the conditions of employment and the strengthening of the economic potential of the more backward regions. The crucial element in accelerating the process of catching up in these regions is to improve the conditions of economic development, since these regions are in a disadvantageous position in every respect.

Innovation and processes of learning, as well as institutions have a key role in fostering development of the regions, ensuring the root for sustainable growth. However, it is a complex and permanent process that requires finances. It should be noted that the measures promoting cohesion are not meant to replace the EU policies driven by free market principles, but are applied parallel with and in harmony with them: the cohesion measures are a concession to interventionism, but within the general framework of the market.

Despite significant increase in the levels of funding available since 1989, the steps being taken by the EU to achieve economic and social cohesion are still very hesitant. Overall levels of funding for regional development remain low in comparison with the levels of spending in the individual states and the GNI of the EU. Because of enlargement and increasing disparities among member states, there is no reason why cuts the budget of the cohesion instruments could be justified. The costs of non-cohesion would easily outweigh any budgetary savings in the long term. Cohesion policy should play a crucial role in boosting Europe's economic competitiveness, fostering social cohesion, and creating more jobs.

EU regional policy transfers have the effect of enabling the least wealthy regions to achieve higher levels of investment in human and physical capital than would otherwise be the case, so helping to improve their long-term competitiveness. There is evidence of significant growth in GDP and a considerable reduction in unemployment compared with the case without subsidies. However, beyond its quantitative effects, the added value of the policy arises from other aspects, like the contribution made to national regional development policies by factors such as multi-annual programming frameworks, partnership, evaluation, co-operation between regions, and its political added value. These impacts have clearly contributed to the "Europeanization" of objectives, contents and operation of national development policies. The structure of EU cohesion policy – based on co-financing by the member states, partnership among

all interested actors, and multi-annual programming – describes a policy set which is unique, when the whole spectrum of EU policies is taken into account. Indeed, it provides a framework to finance investments for sustaining development of regions based on coherent long-term programmes, conditional on a set of enforceable rules.

It has become clear, that cohesion can be better achieved if it is implemented within a multi-level governance system. Several economic reasons back this statement. Firstly, the EU policy provides the incentive for institution building and empowerment of public administrations. The achievement of some common institutional features can allow a degree of communication and co-operation among development administrations of EU member states. Secondly, the EU cohesion policy provides the adequate framework for the implementation of major EU network projects in the areas of material and immaterial infrastructure, namely transport and research, which are essential to increase EU competitiveness.

In the future, greater care must be put into creating adequate framework for national and regional authorities to design the appropriate governance of the policy, to strongly invest in institution and capacity building, to improve evaluation systems, to create true partnership with social and economic actors. Subsidiarity must be more effectively implemented, through a more clear-cut separation of responsibilities with central and regional governments playing a focal role in establishing implementation rules, allocating resources among targets, areas and projects, running monitoring and control. In this reformed scheme, the Commission could play a higher strategic role in guaranteeing for the governance system, in supervising national rules and monitoring and control systems, and in co-ordinating the horizontal co-operation among regions and member states. A role in the project selection phase could be played by the EU level for major network investments. Partnership should remain a core principle for management, monitoring and evaluation of the funds. It can add much value, particularly where the roles and responsibilities of the participants are clearly defined.

Actually, one of the principles upon which the endogenous approach rest is the mobilization of the local actors and this principle is theoretically underlined in EU regional policy programmes. In practice, there is a demand that development strategies and programmes to be developed and implemented at appropriate level of governance that consider participation of the local agents in creating a coordinated and efficient approach to the growth of the region. The main priority of the EU regional policy is to create conditions which allow self-sustaining development of the regions. Consequently, mobilisation of the human capital is taken as main driver engine in achieving this with the increasing rate of innovation. The priorities and actions defined by the member states should strengthen the regions' capacity by supporting R&D and knowledge-intensive investment. Summarizing, the key challenge of the EU and member states is to improve the innovation capacity and R&D in the regions and encourage environment of strong regional networks between the industry, universities and research institution.

In the period 2014-2020 a distinction between less developed, transition and more developed regions will exist in order to ensure concentration of the funds according to the level of GDP, but every European region may benefit from the support of ERDF

and ESF. This political compromise could be criticised. The EU-level regional policy resources should be concentrated on less developed regions, the more developed regions could be supported within the framework of other policies (e.g. R & D or education programmes). In addition, the GDP per capita is the only indicator for eligibility, however, regions at the same level of development could have rather different structural problems and they would need a more differentiated approach. A more complex system of indicators should be introduced. The strict connection between the priorities of the Europe 2020 strategy and cohesion policy expenditures could also be problematic, because several fields of intervention are not really connected to the essence of regional development. The theoretical background about the role of endogenous factors of development, the importance of human resources and innovation should be taken into account more seriously and EU cohesion policy should concentrate basically on these factors in the future.

References

- Bachtler, J. – Taylor, S. (eds.) (2003): *The Added Value of the Structural Funds: A Regional Perspective*. University of Strathclyde, European Policies Research Centre, Glasgow.
- Boldrin, M. – Canova, F. (2001): Europe's Regions: Income Disparities and Regional Policies. *Economic Policy*, Vol. 16 (32), pp. 207-53.
- Bradley, J. (2006): Evaluating the Impact of European Union Cohesion Policy in Less-developed Countries and Regions. *Regional Studies*, Vol. 40 (2), pp. 189-199.
- Bradley, J. – O'Donnell, N. – Sheridan, N. – Whelan, K. (1995): *Regional Aid and Convergence. Evaluating the impacts of the structural funds on the European periphery*. Avebury, Aldershot.
- Capellen, A. – Castellacci, F. – Farenberg, J – Verspagen, B. (2003): The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 41. No. 4., pp. 621-644.
- Council of the European Union (2006): Council Regulation (EC) No. 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999. *Official Journal of the European Union*. No. L210. 31 July 2006.
- Ederveen, S. – Groot, H. – Nahuis, R. (2006): Fertile soil for structural funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. *Kyklos*, 59 (1), pp. 17-42.
- European Commission (2004): A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation. *Third Report on Economic and Social Cohesion*. Office for Official Publication of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission (2007): *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*. Communication from the Commission. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.
- European Commission (2011): *Proposal for a regulation of the European Parliament and of Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006*. {SEC(2011) 1141 final}, {SEC(2011) 1142 final}. COM(2011) 615 final. 2011/0276 (COD). Brussels, 6.10.2011.
(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation/general/general_proposal_en.pdf)
- European Commission (2010): *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication from the Commission. COM(2010) 2020 final. Brussels, 3.3.2010.
(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF>)
- Eurostat (2011a): Convergence and disparities in regional Gross Domestic Product. *Statistics in Focus. Economy and Finance*. 46/2011. Eurostat, Luxembourg.

Eurostat (2011b): GDP per capita varied by more than six to one across the EU in 2010. *Statistics in Focus. Economy and Finance*. 64/2011. Eurostat, Luxembourg.

Eurostat (2011c): Regional GDP per inhabitant in 2008. GDP per inhabitant ranged from 28% of the EU27 average in Severozapaden in Bulgaria to 343% in Inner London. *News release*. 28/2011. Eurostat, Luxembourg.

Farole, T. – Rodríguez-Pose, A. – Storper, M. (2011): Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 49, Issue 5, September 2011. pp. 1089-1111.

Hübner, D. (2005): Policy Focus: The future of cohesion policy in the larger EU. *EUpolitix*. 17 January 2005. pp. 1-3.

Kengyel, Á. (2008): *Kohézió és finanszírozás. Az Európai Unió regionális politikája és költségvetése*. [Title in English: Cohesion and financing. The regional policy and the budget of the European Union] Akadémiai Kiadó, Budapest.

Lundvall, B.-A. (ed.) (1992): *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Pinter Publishers, London.

Nelson, R. R. (1993): *National Innovation Systems: A Comparative Study*. Oxford University Press, Oxford.

Pelkmans, J. (2006): *European Integration. Methods and Economic Analysis*. Pearson Education Limited, Harlow.

Romer, P. M. (1990): Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, Vol. 98. no. 5., pp. 71- 102.

Stimson, R. J. (2009): Changing Approaches to Regional Economic Development: Focusing on Endogenous Factors. In: James E. Rowe (ed.): *Local Economic Development: Linking Theory and Practice*. Ashgate Publishing Company, Farnham.

Varga, J. – in't Veld, J. (2010): The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-2013 Programming Period: A Model-Based Analysis. *European Economy*. Economic Papers 422, September 2010

Wilczynski, R. (2011): Global Financial Governance: a Perspective from the International Monetary Fund. *Contemporary Economics*, Vol. 5 Issue 1, pp. 4-16.

Wintjes, R. - Hollanders H. (2011): Innovation pathways and policy challenges at the regional level: smart specialization. *UNU-MERIT Working Paper Series* no. 2011-027

NAGY AGNES¹

The Fulfillment of Economic Policy and Technical Criteria of Transition to the Euro

The Fulfillment of Economic Policy and Technical Criteria of Transition to the Euro
The importance of the technical criteria of preparation for the the euro in central and east European countries is time consuming , and offered the opportunity to catch up the eurozone economies. According to the Treaty on EU it is compulsory for every new Member State to introduce the euro upon fulfillment of its criteria. The crisis of the euro area periphery will probably lead to the reinforcement of accession requirements, and the EC and ECB will monitor more carefully the fulfillment of nominal criteria.

Romania is a full member of the European Union (EU) since 1 January 2007. According to the Treaty on EU it is compulsory for every new Member State to introduce the euro upon fulfillment of its criteria. Just like the other countries which joined after 2004, Romania has committed itself to join the Economic and Monetary Union (EMU), and accepted to fulfill the EU ERM II (exchange-rate mechanism) criteria.

The nominal convergence criteria are included in the 1992 Maastricht Treaty (Treaty on European Union), in the 1996 Stability and Growth Pact, and in different explanatory documents of the European Commission, European Central Bank, etc.

I. Fulfillment of nominal and real convergence criteria Challenges of the euro area

Just like in the case of other central and east European countries, the accession to the EU has offered Romania the opportunity to catch up with the economy of western European countries.

Since the accession, the international financial turbulences developed after 2007 have caused a crisis which activated the state budget of western economies (*IMF 2010*).

In 2011 most of the periphery Member States are wrestling with sustainability issues: Greece, Ireland and Portugal cannot finance their sovereign-debt from the market anymore, and Spain is also facing serious competitiveness problems.

A part of the problems arose from the global over-supply of liquidity and reckless risk-taking proclivity observed before the financial crisis (*Mohanty, Deepak, 2011*). Investors did not really take into account the sustainability of economic policies.

¹ Ph.D. Nagy Agnes
Associate Professor , Babes-Bolyai University, Cluj-Napoca, Romania
agnes.nagy@econ.ubbcluj.ro

However, the institutional weaknesses of the euro area have played an important role in the emerging situation: the declining balance real interest rate is an inherent problem of the economy of new periphery Member States. There have been no institutional mechanisms to restrain the over-indebtedness of the private sector, and the Stability and Growth Pact (SGP) has not proved to be efficient in keeping sovereign-debt under control (*IMF Independent Evaluation Office, 2011*).

European and international context

The 2008/2009 economic crisis revealed a division within the euro area, which occurred between the northern and central countries as well as between the Mediterranean and Celtic countries. While the inflation rate was low in both groups due to the existence of the euro, the countries of the southern group paid for their lower competitiveness either with higher unemployment rate, or with higher (current account or public) deficits. The growth of the competitiveness and productivity of the southern countries is both an economic and cultural change issue.

The common currency has to be the reflection of a common culture, both of them having consequences for the acceding countries (*ECB, 2011*).

No.	Country	CPI	Unemployment rate	Current account deficit (% GDP)	Consolid. Budget deficit (% GDP)
Nord and Central Europe					
1	DE	0,2	7,5	5,0	-3,3
2	NL	1,0	3,4	5,4	-5,3
3	BE	0,0	7,9	0,5	-6,0
4	AT	0,4	4,8	2,1	-4,3
5	FI	1,6	8,2	1,3	-2,3
6	LU	0,0	5,4	5,6	-0,7
7	SK	1,6	12,0	-3,2	-6,8
8	SI	0,8	5,9	-1,0	-5,7
Mediterranean and Celtic Europe					
1	FR	0,1	9,5	-2,2	-7,5
2	IT	0,8	7,8	-3,2	-5,3
3	ES	-0,2	18,0	-5,4	-11,2
4	GR	1,3	9,5	-11,2	-13,6
5	PT	-0,9	9,6	-10,1	-9,4
6	CY	0,2	5,3	-8,1	-6,1
7	IE	-1,7	11,8	-2,9	-14,3
8	MT	1,8	6,9	-2,9	-3,8

Source: Oxford Economics, 2009

The latest European initiatives for the sake of integrated economic governance (European semester, Euro+) as well as the Mechanism of European Financial Stability since 2013 are all aimed at institutional tightening. There has been a need to establish a “European IMF” for a long time. The financial decisions of the Member States will be made at political level in the future too, but these decisions are going to be based on technical analysis and documentation. The euro area is the unity of the will and capacity of the Member States. In case of weakening of this unity, the citizens of the Member States should be informed about the cost volume of the consequences.

Consequences for the candidate countries

The crisis of the euro area periphery will probably lead to the reinforcement of accession requirements, and the EC and ECB will monitor more carefully the fulfillment of nominal criteria.

However, the case of Slovakia and Estonia indicate that with due economic and political determination they can become members of the euro area.

The financial crisis forces the economy of acceding countries to change their growth model. The growth model based on the involvement of external resources is not sustainable.

Fiscal policy has a key role in the transformation of the growth model, being the main factor behind the external indebtedness in the past.

The crisis set off a painful adjustment process which involved a more prolonged recession than the international context would justify.

The budget deficit of Romania leaving behind the legacy of socialist planned economy is basically a structural deficit, which cannot be compared to the deficit of certain more developed countries generated by their “loose” fiscal policy. In Romania they have to make up for the neglect of education, infrastructure and public health in the last decade, and the underdevelopment of the banking sector. This is the cause of the arising budget deficit. In the beginning the EU-accession itself also acts as a deficit-growing factor on new acceding countries, because the compulsory expenditures are immediate, whereas the continuous and high-level absorption of EU support can only be hoped for after several years (*Neményi- Várhegyi, 2003*).

In a “catching-up economy” it is unavoidable for the so called structural or equilibrium inflation rate to be higher than that of the leading-edge countries, resulting in the appreciation of the equilibrium real exchange rate. This is what the Balassa–Samuelson effect expresses. Therefore the more extended disinflation period is a necessity for the new acceding countries, during which inflation rate can be lowered to a level of about 2–4 percent. The distorted pricing structure and traditionally poor quality is the legacy of socialist past. On the part of the index of consumer prices there arises an inflationary pressure induced by the rapidly improving quality of goods and services which cannot be completely filtered out by traditional price index calculations.

In *Romania* after the initial decline, one can notice the increase in exports now, but the domestic demand has decreased due to the forced adjustment of domestic sectors. As far as the *budget* is concerned, there was a fiscal tightening in spite of the deep recession. Due to the fact that the state was not able to finance itself from the market a credit framework agreement has been concluded between the IMF, the EU and the WB, and there was an income adjustment on the public sector.

In the banking sector prior to the crisis, credit has been based too much on external resources. With the infiltration of liquidity tensions of the global financial market and with the increased risk of failed states, the renewal of due debts ran into difficulties, the credit-deposit ratio had to decrease, and the credit of non-governmental sector dropped back. The banking sector credit is not able to support economic growth because of low profitability (lack of long-term sources of portfolio financing, uncertain economic policy and prospects).

Many people had credits beyond their performance, and the appreciation of the euro compared to the national currency increased the problem even more. Retail savings had to increase, and retail consumption remained persistently on a low level.

Thus, the debt rating of central and eastern European countries also reflects this worsening macroeconomic situation. Except for Poland, the opinion about the economic foundations of both Romania and Hungary has worsened.

Fitch: The long-term debt rating

	Romania	Poland	Hungary
2004	BBB-	BBB+	A-
2007	BBB	A-	BBB+
2009	BB+	A-	BBB
2011	BBB-	A-	BBB-

Source: www.fitchratings.com, www.mnb.hu

Nominal convergence, Maastricht criteria, and Romania

Current Romanian indices

According to the 2011 Convergence Report of the European Commission (*Convergence Report, 2011*) Romania does not fulfill the criteria necessary for its accession to the EU countries which have adopted the euro as their own currency.

Maastricht Criteria
(Nominal Convergence Indicators)

Nominal Convergence Indicators	Maastricht Criteria	Romania	Hungary	Poland
Inflation rate (%, annual average)	< 1,5pp above the three best performing Member States 2,8%- aug. 2011-*	4,25	3,6	4,2
Long-term interest rates (% per annum)	< 2pp above the three best performing member States in terms of price stability -6,8%/ jun. 2011*	7,1	7,3	5,9
Exchange rate (vs.euro) (maximum % change vs.2year average)**	+/- 15 percent febr. 2011	+5,3/-2,0	+16,1/-0,2	+20,5/-0,8
General government deficit *** (% of GDP)	below 3 percent- dec. 2011	6,4	4,2	7,9
Government debt ***(% of GDP)	below 60 percent- dec. 2010	30,8	80,2	55,0

*) reference level

**)2010/2011 march-february

***) according to ESA95 methology

Source: ECB, Eurostat,NBR, NIS, European Commission

1. Assessment of inflation in Romania

The role of the monetary policy must be also in Romania to anchor the inflation expectations at euro area level. Romania has a historic opportunity to approach the inflation level of the euro area, while the level of the euro area is above the 2% target level (an average of 2.5% in July 2011), and the ECB is compelled to implement an adaptable monetary policy. If the monetary policy of the National Bank of Romania (NBR) is helped by a prudent fiscal and income policy, at the end of 2011 the inflation will probably be in the 3% +/- 1% target track, and in the 2013-2014 time horizon it will probably be below 3%.

In Romania a large part of inflation is of structural origin, thus its elimination needs a longer time. The 3.8% inflation level of Slovakia and the 5.3% level of Estonia in July 2011 is not an accident, since they are of structural origin, too, they are situated above the euro area average, and they express the adjustment of the lower GDP measured in purchasing power parity.

Since in Romania the component of food has a significantly high weight in the consumer basket (36%), the reform of the food supply chain from production to consumption would be important, increasing competitiveness, which would lead to lower prices.

At the same time, it should be achieved to make the prices fixed by the State more flexible, this way making the branches of economics in question more viable. The 18% railway transport price increase for instance has only marginally influenced the increase of inflation (0.02%), because it is only 0.1% of the consumer basket. It should be devoted greater care to the inflation caused by incomes. For example in the 2004-2008 period the average income has increased with 209.2% in nominal terms (110.4% in real terms) in the public sector. In comparison with the productivity increase of the services sector (16.2%), it becomes apparent that the exaggerated increase of wages in the given period only raised inflation and external deficit.

GDP/main purchasing power parity
EU average = 100

	1998	2000	2003	2007	2010
EU 27	100	100	100	100	100
Czech Republic	70	68	73	80	80
Hungary	55	55	63	62	64
Poland	48	48	49	54	62
Romania	27	26	31	42	45
Bulgaria	27	28	34	40	43
Slovakia	52	50	55	68	74

Source: Eurostat

2. Long-term rate of interest

The level of this criterion is an integral part of the inflation level. As a consequence of inflation decrease, around 2013-2014 there is a real chance for the interest level of Romanian government securities issued on the internal market to reach a compatible level with the Maastricht criterion. The current tensions of the external financial markets are concretizing in the growth of the interest rate margin of the issued

bonds. In such conditions it will be necessary to redirect the government securities issue markets towards internal markets, taking into account the restrictions on the volume of credit needs in addition to the strict monitoring of the budget deficit.

3. Public finance deficit

It has become the most followed criterion. The recently approved *Fiscal and Budgetary Strategy* will lower it from the consolidated 4.4% deficit level (according to ESA) to a 3% deficit-to-GDP ratio in 2012, decreasing to 2.5% in 2013 and to 2.2% in 2014. In the beginning of November the prognosticated deficit for 2012 is 1.9-2%.

There have to be taken into account, on the one hand, the declining prospects of next year's economic growth (at around 2.5%, which according to ESA generates a 4.2% deficit-to-GDP ratio), and, according to calculations, on the other hand, there has to be taken into account the poor performance of public-sector undertakings, if not solved in 2011.

The nervosity of financial markets can result in the increase of interest expenses on the international financial markets. Increasing public finance incomes to 1% of GDP – taking into account the possibilities (e.g. increasing taxes on capital, which today is 0.4%).

4. Public debt

At present Romania fulfills this criterion, but regarding the future monitoring must be continued, taking into account the interest expenses of the contracted loans. According to the strategy of the government this cannot exceed 40% of the GDP.

5. Exchange rate stability

Given the fact that Romania has not entered the ERM-2, this is calculated based on the method of the ECB, taking into account the positive and negative divergence of exchange rate in the last 24 months as compared to the reference value of the last 24 months. In spite of the fact that this method is sensitive to the selection of the base month, in the last 2 years the RON/EUR exchange rate was moving in the +3.7% (depreciation) -3.4% range (appreciation), which indicates an equilibrium of the macroeconomic basis.

Deviations from the “equilibrium” exchange rate

	% of maximum appreciation (+) / % of max. depreciation (-)
July 2004-June 2006 (ref. rate June 2004)	19.8/-1.3
July 2005-June 2007 (ref. rate June 2005)	15.3/-2.1
July 2006-June 2008 (ref. rate June 2006)	14.0/-5.9
July 2007-June 2009 (ref. rate June 2007)	3.7/-25.2
July 2008-June 2010 (ref. rate June 2008)	5.3/-16.3
July 2009-June 2011 (ref. rate June 2009)	3.7/-3.5

The possible anchoring role of the euro in the Romanian catching up

European decision-makers have recognized that the euro has no alternative if Europe competing in global economy wants to have a favorable position (ECB, 2011).

Romania: target date unchanged since 2007. What are the perspectives?

If we want to take advantage of the benefits of economic integration, the national economic policy has to become more and more synchronized with the European one, which means harmonization of economic cycles.

The advantages stemming from the euro-area membership depend on three connected things:

- economic integration: the better the economic integration, the more economic advantage is generated by the disappearance of exchange rate risk;
- economic symmetry: in lack of independent exchange rate asymmetric shocks are more difficult to handle;
- flexibility: the lack of independent exchange rate can be substituted by a flexible commodity and labour market.

There is a replaceability between these considerations: a more flexible economy can create an optimum currency area with a region even if integration and symmetry is smaller, etc.

The question is how much should one hurry?

- According to the experiences in the European periphery, the advantages of euro are greater at a lower level of development, but risks are more important, too.
- In the EU accession process the real interest rate has decreased significantly in the periphery countries, which caused quick convergence, real appreciation, and a growing external indebtedness.
- The financial crisis brought a radical break in this process, though in case of Portugal the recession had started a long time before the crisis.
- Aiming to correct external imbalances, the depreciation of real exchange rate is necessary, which with no independent exchange rate can be a lasting and painful process.

It may be worthwhile trying a dedicated euro strategy

Economic policy measures are necessary even without the euro, because a conscious economic policy can moderate the risk of “stop and go”.

The euro strategy can increase the genuineness of devotion to a sustainable economic policy. The new EU mechanism also decreases the risk of stop and go. In the case of Romania it is necessary to announce a concrete euro strategy, taking devotion into account.

The necessary economic policy measures irrespective of the transition to the euro

1. Creation of *fiscal space* setting a low level public debt – the most important step of reducing external vulnerability.
2. Anchoring *inflationary expectations* on euro area level – helps to reduce the risks of foreign currency lending.
3. Strengthening *macro-prudential oversight* – helps exaggerated credit reduction which appeared before the crisis in non-Member States, too.
4. Making the *labour market* more flexible – would make possible the increase of employment rate, involving low social costs.

The execution of all these economic policies is necessary irrespective of the euro area accession. A well-defined euro strategy can strengthen our competitiveness in our globalized world, and can contribute to the success of European convergence.

The starting-point of Romania in the transition to the euro

- The baseline situation: high fiscal deficit, moderate external deficit, further increased credit spreads, structural gaps – resource, generation and economic policy models
- Further dependency on foreign markets: commerce, capital flows.
- Further vulnerability: restricted space.

The Roadmap of transition to the euro has to take into account that:

The transition to the euro is not the first but the final step of the convergence process. The transition to the euro has to be based on political consensus. It requires joint efforts by the cultural, social, political, academic sector, the trade unions and the business world, all of them focusing on the coagulation of society. The unilateral adoption of the euro is not possible, and it is not a viable solution. It does not substitute the necessary reform processes.

II. The technical criteria of preparation for the euro in central and eastern European countries

Decision 2169/2005/EK of the Council contains the method of euro adoption. The issue is to solve practical, technical, regulation, circulation, informatics, and consumer protection problems. The preparation process is complex, time consuming, and application is an administrative task. It affects the public sector, households and undertakings as well. It has to happen primarily under the auspices of political governance, which must be followed by institutional governance.

1. Political governance – *Primary goal*: political consensus regarding the transition to the euro, regardless of electoral periods and political coalitions.

It is important to take responsibility for community obligations:

- *on national level*: President's Office, Government, Parliament, political parties, non-governmental organizations
 - *on international level*:
 - convergence programmes and reports, other relevant documents
 - continuous dialogue with the EC and the ECB during the preparation period
2. Institutional governance: it means to establish decision-making institutes and coordinating institutes characterized by dynamism and efficiency. The Euro Changeover Committee and the target date have to be established within this framework.
 3. The preparatory process of the transition to the euro (table).
 4. Elaboration of strategic documents.

The preparatory process of the transition to the euro pursuant to EU documents

Coordination of national-level economic policies	Technical coordination and organization
Elaboration of the strategic documents of euro changeover	Achievement evaluation of the aims of each period
Documents regarding statistical coordination	Elaboration of institutional and technical details
Establishing the legal framework of transition to the euro	Evaluation and coordinated modification of legal regulations and documents
Elaboration of communication and strategic documents of euro changeover	Elaboration of institutional and technical details
The strategy of accession to ERM II	Elaboration of a roadmap work schedule about the ERM-II accession scenarios
The most important document: Elaboration of a <i>Plan for Euro Changeover</i>	Structural coordination – choosing the optimal scenario concerning the technical details of the changeover
Assessment strategy of the fulfillment grade of convergence criteria	Assessment of the achievement of annual goals taking into account all the legal and economic criteria

A comparative analysis – Romania, Hungary, Poland, Estonia**Estonia – taking technical steps**

- 2005: “The changeover plan”
- 2007: Target date: 2011
- 2009: “The Euro Adoption Act” – all of the laws which need amendment, more than 200
- Providing commercial banks with new banknotes and coins (3-4 months prior to the “€ day”) and important clients (1 month prior to the “€ day”)
- Keeping the Estonian national currency in parallel circulation with the euro 14 days after the “€ day”
- Parallel display of prices 6 weeks prior to and 6 weeks after the “€ day”
- 2009: Finalization of communication strategy
- 2011: Transition to the Euro

Romania

- 2015: Target date in the Convergence Programmes
- 2009: Setting up the “Euro Changeover Committee” in the National Bank of Romania

- 2011: Representatives of the Ministry of Finance attend the meetings of the “Euro Changeover Committee”, too
- 2011: Setting up the “Inter-ministerial Committee of the Euro Changeover”

Poland

- 2009: Setting up the “Euro Changeover Committee” with the joint governance of the Prime Minister and the governor of the national central bank
- 2011: “The Plan for Euro Changeover”

Hungary

- 2006: Setting up the “Euro Changeover Committee”. The Ministry of Finance and the National Bank of Hungary elaborate the “Plan for Euro Changeover”
- 2006: postponement of the 2010 target date
- 2007: Setting up the subcommittees of the “Euro Changeover Committee”, a *tevékenység megszervezése*
- 2008: Elaboration of the operational regulations of the “Euro Changeover Committee”, distribution of responsibilities (4 meetings/year)
- 2009: Finalization of the “Euro Changeover Strategy”, contracting 4 partnership agreements regarding the carrying out of pilot projects with the French and the Slovakian National Bank.

A comparison of the situation of Romania (2010) and Hungary (2010)

	Romania	Hungary
Target date	X	no
Creating national coordination structures	X-2011	X
- The plan of euro changeover	No	X
- elaboration	No	X
- harmonizing with the important economic players	No	X
- continuous review of the plan	No	X
Legislation about the parallel display of prices	No	X
Elaboration of special informational programmes for special target groups	No	X
The obligation of official exchange rate – legislation	No	X
Communication preventing the stockpiling of new banknotes	No	X
Preventing arbitrary increase of prices	No	X

Conclusions

The transition to the euro gives a new impulse to economic growth, once the changeover cost and risks disappear, interest rates decrease (making financing of undertakings less expensive), and commerce grows and becomes simpler.

The positive effect on tourism of the common European currency is not negligible either. Among the disadvantages we can mention the fact that the possibilities of economic growth are in a certain extent restrained by the lowering of inflation.

Interests and the independent national monetary policy (that determines exchange rates and is governed by the European Central Bank) must be given up. However, on the whole the yearly additional growth of the economy due to the introduction of the euro can be more than 0.5-1% of the national income. After the introduction of the common currency there will be fewer channels of accommodation. Thus, if a Member State deviates from countries with stable economic foundation for a longer time, then adjustment will be prolonged and painful (National Bank of Hungary, 2010).

Accession was not easy for the countries of the euro area, so it will not be easy for Romania either. However, it is important to approach the euro step by step, and not by wheeling and dealing (see Portugal, 2002, Greece, 2004). The latest experiences indicate that the introduction of the euro is not a miracle cure in itself, and we can only take the most of its benefits if it is supported by a disciplined economic policy. Sustainability and economic stability is in the focus of Romanian EU accession strategy.

References

- 1 .BLASZKIEWICZ, M.–KOWALSKI, P.–RAWDANOWICZ, L.–WOZNIAK, P. [2004]: Harrod–Balassa– Samuelson Effect in Selected Countries of Central and Eastern Europe. CASE Report, No. 57.
2. DARVAS ZSOLT–SZAPÁRY GYÖRGY [2004]: Konjunktúra ciklusok együttmozgása a régi és az új EU tagországokban. Közgazdasági Szemle, 5. sz. 415–448. o.
3. NEMÉNYI JUDIT–VÁRHEGYI ÉVA [2003]: A valutarendszer problémái a magyar gazdaságban az euró bevezetéséig. Pénzügykutató Rt., Budapest.
4. ORBÁN GÁBOR–SZAPÁRY GYÖRGY [2004]: A stabilitási és növekedési paktum az új tagállamok szemszögéből. Közgazdasági Szemle, 9. sz.
- 5 IMF(2010): Central Banking Lessons from the Crisis
- 6 .IMF Independent Evaluation Office (2011): IMF Performance in the Run-up of the Financial and Economic Crisis: IMF Surveillance in 2004-2007
7. Mohanty, Deepak (2011): Lessons for monetary policy from the global financial crisis – perspectives. BIS central bankers’speeches.
8. Csajbok A, Csermely A (2002): Az euro bevezetésének várható haszna, költségei és időzítése.
http://www.mnb.hu/Kiadvanyok/mnbhu_mnbtanulmanyok/mnbhu_muhelytanulmanyok/mnbhu_muh_24 (2012.01.30.)
9. EKB (2011): Konvergencia-jelentés
10. EKB (2011): Trichet mandátum záró díszelőadása
- 11 .MNB (2010): Tanulmányok - Elemzés a konvergencia-folyamatokról a pénzügyi válság szemszögéből.
12. BNR (2011): Raport de stabilitate financiară, 2011
13. BNR (2011): Raport anual, 2011

CZAKÓ DEZSŐ¹

Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye

The most important achievements and some new developments of the European Union tax harmonization process

This paper discusses the most relevant features of the EU tax harmonization with special regard to current events in the field of financial integration. The European Union is not a single tax area because only the Member States are entitled to levy taxes. The harmonization of the various types of taxes are not the same, the indirect taxes are harmonized at an advanced level, meanwhile the direct taxes are harmonized to a lesser extent. The importance of the tax policy affairs has been emphasized during the past years. The author also examines the enhanced economic and fiscal policy coordination.

Bevezetés

Amikor az Európai Unió adórendszeréről, adópolitikájáról beszélünk, minden harmonizációs eredmény ellenére egy korlátozott hatáskörű fogalmat használunk, hiszen az Európai Unió, mint intézmény, nem vet ki adókat, ez kizárólagos tagállami kompetencia. A közös EU-szintű adókra irányuló törekvések között elsősorban a pénzügyi tranzakciókra alkalmazandó ún. Tobin-adót, és egyes környezeti adókat említhetünk. Az Európai Unió, sem mint jogközösség, sem mint együttműködési forma nem jogosult adók kivetésére, ez a jogosultság ugyanis egyfajta közös adórendszert feltételezne (**Galántainé Máté**, [2003]). Természetesen ezzel összhangban az EU költségvetése is merőben más, mint a tagállamok autonóm költségvetési rendszere.

Az Európai Unió nem egységes adóterület, a tagállami adóbevételek átlagának GDP-hez viszonyított súlyát (40%) tekintve a fejlett világ élvonalába tartozik. Az Európai Unió tagállamai által realizált összesített adóbevételek megoszlása 2007-es adatok alapján a következő: 59%-a központi vagy szövetségi kormányzati adóbevétel, 29%-a a társadalombiztosítási rendszerek bevétele, míg hozzávetőlegesen 11% a helyi önkormányzatokat illette.

Az Európai Unió magas GDP-arányos újraelosztási aránya elméleti szempontból aggályos, egy sor gazdaságpolitikai szakértő szerint közvetlenül okolható a versenyképességi hátrányokért.

Az Európai Uniónak az óriási társadalmi elvárások miatt a világgazdasági riválisaival szemben rendkívül szűk mozgástere van az adóterhelés általános csökkenté-

¹ Budapesti Gazdasági Főiskola Külkereskedelmi Kar Könyvtár és Európai Unió Dokumentációs Központ szaktájékoztató, könyvtárvezető-helyettes, könyvtári főtanácsos, PhD hallgató, czako.dezso@kkfk.bgf.hu

sében (és részben az adószerkezet módosításában). A jóléti rendszerek különféle elemeivel kapcsolatban egyértelműen növekvő mennyiségi és minőségi elvárásokat támasztunk, ami szükségessé teszi a csak állami szinten koordinálható közösségi szolgáltatásokhoz nélkülözhetetlen erőforrások centralizálását.

A leginkább elterjedt adómérték-indikátor a GDP-hez viszonyított százalékos mérték, azaz a tax-to-GDP-ratio, amely mutató az adókból befolyt összesített állami bevételek százalékos arányát rögzíti a GDP volumenéhez képest.

A tanulmány írásakor az alábbi módszertani szempontokat követtem:

- a vizsgálatba vont szempontok, adónemek, események köre nem teljes
- az adóharmonizáció nem kizárólag jogharmonizációs folyamat
- a múltbeli eseményeket azok jelenlegi fontosságával súlyoztam
- kiemelten figyeltem a magyar vonatkozású, adópolitikával kapcsolatos eseményekre

Az adóharmonizáció vizsgálati területei, lehetséges harmonizációs vetületei:

- tevékenység (tárgyi hatály, amire az adóztatási jog vonatkozik)
- adóstruktúra (személyi és tárgyi hatály, az adókivetés rendszere, maga a mechanizmus)
- tényleges nominális és implicit adókulcsok

A tanulmány szerzője azt feltételezi, hogy az újszerű gazdaságpolitikai koordinációs mechanizmusok egyúttal az adóharmonizáció új korszakát is jelentik, és ezáltal megvalósulhatnak az adóharmonizáció korábbi részlegesen teljesült célkitűzései.

Az adóharmonizáció az európai integráció egyik sajátos, lényegi elemeiben és hatásaiban sok tekintetben nem teljes körűen feltárt területe. Tanulmányomban bemutatom az elméleti szempontból meghatározó két leglényegesebb alakító tényezőt, az Európai Unió (Európai Gazdasági Közösség, Európai Közösségek, Európai Közösség) közösségi jogának és a jogharmonizáció intézményének fejlődését, illetve a pénzügyi integrációs folyamat kibontakozását.

Az elméleti kutatások egyik célja, hogy világossá váljanak azok az okok, amelyek miatt a korábban elért adóharmonizációs eredmények jelenleg már nem bizonyulnak elegendőnek.

Az államháztartási folyamatok fenntarthatósága körüli elvi dilemmák és gyakorlati problémák az elmúlt években megnövelték az adópolitika súlyát a gazdaságpolitika és a fiskális politika rendszerében, aminek számos megnyilvánulását elemezhetjük. Az Európai Unióban az állami bevételek döntő hányada (átlagosan mintegy 80–85%-a) származik különféle adó- és adójellegű bevételekből, másrészt az

adópolitika felértékelődésének a gazdasági-pénzügyi válsággal összefüggő aktuális oka is van.

Az adóztatás, illetve az adóbevételek értékelésénél megkerülhetetlen a ténylegesen jelentkező adóteher módszertanilag helyes mérése. Számos elmélet és viszonylag részletesen kidolgozott, meglehetősen bonyolult számítási módot ismer a szakirodalom. A tényleges adóteher mérésének adónemtől és a vizsgálati célrendszerrel függően ismert módjai az adóék, a marginális adóteher és az implicit adóteher. Esetenként jól használható eredményt kaphatunk a legmagasabb adókulcsok összehasonlításával is. Az a felismerés közös ezekben a módszerekben, hogy kizárólag a nominális adókulcsok feltüntetése nem képes valós képet adni sem a ténylegesen ható adóteher mértékéről, sem az érintett adónem költségvetési bevételekre gyakorolt hatásáról.

Az Európai Unióban legelterjedtebben alkalmazott módszer az effektív adóterhelés meghatározására olyan implicit adókulcs képzése, amelynek révén mérhetővé válik az adónak a különféle típusú gazdasági jövedelmekre, illetve tevékenységekre gyakorolt valós hatása (**European Commission**, [2009a]).

A leggyakrabban az implicit adóteher meghatározása a munkára, a fogyasztásra, illetve a tőkejövedelmekre történik. Elméleti jelentőségén túl az üzleti tevékenységek tervezése során kap különös hangsúlyt, hiszen az üzleti környezet egyik súlyponti területe az adózás, az implicit adóval nemzetközileg egységes bázison számított, összehasonlítható értékekhez juthatunk. A munkát terhelő implicit adóteher figyelembe veszi a társadalombiztosítási járulékok volumenét is, míg a fogyasztást terhelő értelemszerűen a jövedéki adó nagyságát is. Amennyiben csak a nominális kulcsokkal számolnánk, számottevő torzítást okozhatnának a munka adóterhelésének vizsgálatánál a társadalombiztosítási járulékkulcsok nagy eltérései.

1. Adópolitika az EU-tagállamokban, az adóharmonizáció jogi alapjai

1958 óta a jogtörténet „legátfogóbb és legösszetettebb” jogharmonizációs programja zajlik (**Kecskés**, [2003], p. 406.). Napjainkban az Európai Unió fontos alakító, jogfejlesztő szerepet játszik a különféle nemzetközi adózási konvenciók, modell-egyezmények reformfolyamatában. A jogharmonizáció, mint alapvető fogalom önmagában is értelmezést kíván, ugyanis meg kell határozni azokat a kulcsfontosságú módszereket, amelyeken keresztül megvalósul, illetve egyértelművé kell tenni a jogharmonizációs folyamat „végső” célját és a kitűzött harmonizálási szintet. Tekintettel arra, hogy az 1958-ban hatályba lépett Európai Gazdasági Közösségről szóló Római Szerződés nem fogalmazott meg jogegységesítési célokat, a jogszabályok szükséges mértékű közelítése vált meghatározóvá.

Jogegységesítésen – a később kikristályosodott értelmezés szerint – az egyforma (azonos rendelkezéseket tartalmazó) jog létrehozását értjük, a jogközelítésben vagy jogharmonizációban viszont hasonló elemek és megoldások alkalmazása a cél, de esetenként különböző eszközökkel. A Szerződés egyébként terminológiai szempontból sem egységes (**Fazekas**, [2002]), hiszen az angol nyelvű szövegben mind a harmonization, mind az approximation és a coordination kifejezés előfordul benne egzakt

jelentéslehatárolás nélkül. Természetesen ezek a fogalmi ingadozások azt tükrözik, hogy az általuk jelzett folyamatok lényegi tartalma önmagában is bizonyos mértékig tisztázatlan, illetve ellentmondásos.

A Római Szerződéstől az 1980-as évek elejéig a jogharmonizáció kapcsán viszonylag egyenletes fejlődésről beszélhettünk (**Kecskés**, [2003]), de az 1985-ös Fehér Könyv, illetve az 1987-ben hatályba lépett Egységes Európai Okmány (Single European Act) magasabb elvárásokat fogalmazott meg, miközben új, dinamikusabb technikákat irányzott elő.

Kiemelkedő a kölcsönös elismerés és az egyenértékűség elve, amely az 1978-as Cassis de Dijon-ügyben az Európai Bíróság által hozott határozat nyomán vált az *acquis communautaire* (a konkrét joganyagon túl a tágran értelmezett közösségi vívmányok) részévé. Több szerző ezt a technikát a jogharmonizáció új módszereként tárgyalja (**Kecskés**, [2003]). Az Európai Bíróság szerepére annyiban mindenképpen ki kell térni, hogy ítéletei a közösségi jog fejlesztésében adózási ügyekben is alapvető jelentőségűek (**Egyed**, [2004]). Számos kényes, a közösségi és a nemzetállami kompetenciákat érintő határesetben hozott döntései, érvrendszere, azok viszonylagos konzisztenciája a belső (egységes) piac (internal market, single market) kialakulásának nélkülözhetetlen feltétele volt.

Az EU bővítési folyamatát vizsgálva észre kell venni, hogy az újonnan csatlakozó országok jogharmonizációs kötelezettsége távolról sem szűnik meg a csatlakozási aktussal, ugyanis egyfelől a közösségi jog folyamatosan változik, bővül, ami alkalmazkodást kíván, másfelől a bővítések során a tagjelöltek számos átmeneti mentességet kapnak, amelyek bizonyos idő után már nem tarthatók fenn, tehát adaptálni kell a közösségi jog vonatkozó rendelkezéseit. Az állandó adaptációs kötelezettség az ún. régi tagállamok esetében is releváns, hiszen az általuk igénybe vett derogációk (gyakorlatilag szintén átmeneti mentességek) egy bizonyos idő után tovább már nem tarthatók fenn.

A közösségi joganyag átvétele, illetve magas szintű összhangja feltétele a belső piac kiegyensúlyozott fejlődésének, ezért az Európai Unió nagy figyelmet fordít a transzpozíciós deficit felszámolására (**Marján**, [2007]). Az 1%-os transzpozíciós deficit 2009-ben immár többszöri uniós szintű teljesítése ellenére a Bizottság továbbra is fenntartja kritikáját a közösségi jogszabályok átvételének, illetve a nemzeti jogrendszerbe illesztésének minőségével kapcsolatban. A Bizottság megítélése szerint ugyanis elfogadhatatlanul gyakoriak azok az esetek, amelyekben bár formálisan megtörténik a megfelelő jogi átvétel, azonban az irányelv inkohérens lesz a nemzeti jogrendszerrel, illetve a hiányosságok kijavítása túl hosszú időt vesz igénybe (**European Commission**, [2009d]). A belső piaci jogátvételi és -alkalmazási diszfunkciókat vizsgáló elemzések kiemelten kezelik a közbeszerzés szabályozását is.

Az adózás sok szempontból speciális terület, de a jogharmonizáció szempontjából nézve a különlegességét első sorban abban láthatjuk, hogy a belső piac kialakulása előtti viszonyok (**Marján**, [2007]) érvényesülnek a döntéshozatali mechanizmusában. Az adóharmonizáció elmélyítésének, illetve bizonyos területeken lezárásának egyik markáns akadálya az a döntéshozatali mechanizmus, amely az adózási kérdésekben – gyakorlatilag általános jelleggel – egyöntetű álláspont kialakításához kötötték

bármely tagállamra kötelező rendelkezés elfogadását. A probléma gyakorlati része abban keresendő, hogy az egyes változtatási szándékok, kapcsolódó intézkedések a különböző tagállamokat eltérően érintik, és rendkívül bonyolult kompenzációs mechanizmusok nem feltétlenül biztosítják érzékelhető módon a saját érdekekről való lemondás ellentételezését.

Az adópolitika az egyes tagállamok alapvetően önálló gazdaság- és költségvetési politikájának integráns és jelentőségében – különösen a vámok belső (intra-EU) kereskedelmi forgalomban történő eltörlését követően – meghatározó eszközrendszer. Az állami bevételek túlnyomó többsége valamennyi érintett ország esetében – eltérő adó-mix-ek mellett – a központi és a helyi adókból (**European Commission**, [2009a]) származik. Ez a tény teszi érthetővé az adóharmonizációs törekvések kapcsán (**Pitti**, [2007]) folyamatosan megfigyelhető tagállami ellenállást a közösségi szintű EU-szabályozással szemben.

Ebből a tényből adókövetkezmények is származnak, az Európai Unióban a GDP-hez viszonyított adószint (tax-to-GDP ratio) megközelíti a 40%-ot (**European Commission**, [2011a]). Az USA és Japán hasonló mutatói 28% körül szóródnak. A nem európai OECD-országok közül csak Új-Zéland rendelkezik 35% feletti értékkel.

Az adók alapvető csoportosítási lehetőségét a közvetlen, illetve a közvetett adókra történő felosztás kínálja. Közvetlen (direkt) adókon olyan adónemeket értünk, amelyeket jövedelmekre vetnek ki (személyi jövedelemadó és társasági adó) a közvetett (indirekt) adók (általános forgalmi adó, jövedéki adó) ezzel szemben az áru-, illetve szolgáltatás-forgalomra, illetve fogyasztásra megállapított fizetési kötelezettségek (**Burján et al.**, [2007]). Annak érdekében, hogy az egyes adóféleségek által kiváltott gazdasági hatások hatékony szerkezetet alkossanak, az adórendszerekre is érvényesek az általános rendszerkövetelmények, kiemelten a konzisztenciára vonatkoznak. A kihívás hatalmas, hiszen az alapvető adóelméleti felosztás eredményeként létrejött két kategória kritikus pontokon mutat nehezen kezelhető különbözőségeket.

Az Európai Közösséget létrehozó Római Szerződés meglehetősen óvatos (**Moussis**, [1997]) volt az adók harmonizációját illetően. Az alapvető célkitűzés a közösségen belüli kereskedelmi ügyletekre vonatkozó adósemlegesség megteremtésére irányult. Adósemlegességen ebben az értelemben adózási szempontból egyenlő elbánást kell érteni, azaz egy másik tagállamból érkező terméket nem érhet hátrányos megkülönböztetés a hazaival szemben. Itt jegyzem meg, hogy az adósemlegesség kifejezés különböző kontextusban több helyen is előfordul, szellemében azonos, de konkrét értelmében némileg eltérő jelentéstartalommal. Ebből következik, hogy az adóharmonizációs intézkedések a közvetett adókra koncentráltak olyan mértékben, hogy a közvetlen adók tekintetében semmilyen közösségi kezdeményezésre szóló felhívást sem tartalmaz a Római Szerződés. Az Európai Gazdasági Közösség adóharmonizációjának kezdeti szakaszában alapvető jelentőségű a Neumark-bizottság tevékenysége.

2. Főbb adóharmonizációs eredmények a közvetett adók terén

A közvetett adók harmonizálására irányuló közösségi törekvés – szerencsés módon – találkozott a tagállamok elképzeléseivel, mert elégedetlenek voltak (Őry, [2003]) saját, korábban kialakított forgalmiadó-rendszereikkel. Az ún. kaszkád-típusú forgalmi adó a jelenlegi áfa-rendszertől eltérően kumulált jellegű volt, azaz halmozódásokat tartalmazott. A Bizottságban gyorsan egyetértés alakult ki abban a kérdésben, hogy új fajta hozzáadottérték-típusú forgalmi adózást kell megvalósítani. A minta egyértelműen a Franciaország által 1954-ben bevezetett áfa-rendszer volt, amely bevezetésekor még nem váltott ki különösebb figyelmet más országok részéről.

A hozzáadott-érték-típusú forgalmi adó összefázisú, tehát minden termék vagy szolgáltatás értékesítésekor valamennyi tranzakció alkalmával felszámolásra kerül, de a láncolat során a visszatérítéses rendszer révén ténylegesen csak a végső felhasználót terheli, amennyiben ő már nem jogosult visszaigényelni az áfa összegét. Ma az Európai Unióban természetesen valamennyi tagállam a hozzáadottérték-típusú, összefázisú forgalmi adózást működteti, ami folyamatos bevételt, jelentős likviditást is biztosít a költségvetésnek. Megjegyzem, hogy a gazdaságilag fejlett országok némelyike (pl. Svájc, Kanada, Japán) az európai modelltől eltérő egyfázisú rendszert alkalmaz.

Az első sikereket követően a közvetett adók további harmonizálási programja a tagállamok ellenállásán rendre megghiúsult. Itt annyiban ki kell térni az Európai Közösség döntéshozatali rendszerének bemutatására, hogy az Európai Bizottság, mint a közösségi érdekek első számú képviselője, illetve az egységesülést szolgáló javaslatok kidolgozója sorra nyújtotta be irányelv javaslatait a Tanácsnak.

A Tanács azonban – szándékaiban nem, de az intézményrendszer gyakorlati működésében – egyértelműen a nemzetállamok érdekképviseleti funkcióit hordozza (Horváth, [2007]), így aztán nem véletlen, hogy azokban a kérdésekben, amelyekben a tagállamok túl gyorsnak ítélték a harmonizációs folyamatot, illetve túl erőteljesnek a közösségi döntéshozatali szint térnyerését a korábbi tagállami kompetenciákkal szemben, rendre elutasító álláspontra helyezkedtek (Vértesy, [2008]).

Az általános forgalmi adó azonban bizonyos tekintetben kivétel abból a szempontból, hogy itt az adókulcsok közelítése is megvalósult oly módon, hogy a normál áfa-kulcs legalább 15%-os, míg a csökkentett kulcs legalább 5%-os. Az adó százalékos mértékére is kiterjedő harmonizáció más adónemek esetében nem figyelhető meg. Számos ma is ható probléma forrása, hogy a másik jelentős közvetett adónem, a jövedéki adónál mindössze az adóstruktúra alapszintű harmonizálása történt meg. A jövedéki adó harmonizációja a pénzügyi integráció továbbfejlesztésének szükségszerűsége, különösen a hamisítások és csempészet elleni harc eredményes megvívása érdekében (European Commission, [2010b]). Az áfa-csalások közül mind a módszer elterjedtsége, mind az ily módon elveszett adóbevételek miatt kiemelkedik az ún. körhinta-csalás (carousel fraud) technikája, amely Magyarországon is ismert a számlagyárak, fiktív ügyletek működése kapcsán. Az EUROCANET nevű adózási szakcsoport kifejezetten a körhinta-csalásra specializálódott (European Anti-Fraud Office, [2009]), és komoly elvárásokat támasztanak velük kapcsolatban.

A közvetett adók harmonizációjának lezárása érdekében a Bizottság világos célokat fogalmazott meg a forgalmi adó vonatkozásában. A törekvés megvalósulása ezt az – egyébként is viszonylag magas szinten harmonizált – adónemet tenné elsőként az EU-ban teljes körűen harmonizált adóvá. Érthető a törekvés abból a szempontból is, hogy a forgalmi adó jelenti a legmagasabb költségvetési bevételt a tagállamokban, továbbá ez az adónem a leginkább érintett a különféle adócsalási technikák alkalmazásában.

- a forgalmi adózás teljesen egységes szabályozása
- azonos normál és kedvezményes kulcsok
- az eredet ország elvének teljes körű alkalmazása
- az adómechanizmus modernizációja

3. Főbb adóharmonizációs eredmények a közvetlen adók terén

Fokozatosan nyilvánvalóvá vált, hogy a közvetett adókra korlátozó harmonizációs tevékenység hosszabb távon fenntarthatatlan (Moussis, [1997]), mert az alapvető belső piaci elvek, a tőke szabad mozgása és a termékek, valamint az emberi erőforrások áramlása megköveteli a közvetlen típusú adók harmonizálásának legalább minimális szintjét.

A nemzeti költségvetési politika kapcsán már említett tagállami ellenállás egyértelmű bizonyítéka, hogy az első közvetlen adózásra vonatkozó irányelv elfogadására egészen 1990-ig kellett várni. Az Európai Unió adójogában kulcsfogalomnak számító adósemlegességnek a közvetlen adózás területén azt az értelmezést adhatjuk, hogy a tagállamok által alkalmazott adórendszernek nem szabad semmilyen hatást gyakorolnia a tőkebefektetés helyének megválasztására, azaz az adórendszer nem lehet versenyképességi tényező.

A közvetlen adók koordinációja mindössze leányvállalatok osztalékfizetéseire, a gazdasági társaságok átalakulásaira, a kapcsolt vállalkozások közötti kamat- és jogdíjfizetésekre, valamint a megtakarítás-eredetű kamatjövödelmekre terjed ki. Kiemelkedő eredménynek értékelhető az 1997-ben elfogadott üzleti adózásra vonatkozó magatartáskódex (Code of Conduct), amely minden korábbinál átfogóbb harmonizációs lépés a közvetlen adózás terén. Sajnos a kezdeményezés nem áll egyértelműen nyeresre, kezdetben elsősorban az Egyesült Királyság és Írország, később többek között Magyarország mutatott ellenállást a bevezetésével szemben.

A lényeg a társasági adóalap kiszámításának egységes elméleti alapjának és módszerének megalkotása, tehát mértékét tekintve nem eredményezne EU-szerte egységes társasági adót. A CCCTB jelentős mértékben járulhat hozzá a határon átnyúló tevékenységek adózással összefüggő akadályainak csökkenéséhez. A transzferárazás szabályozásának hosszú távú bizonytalanságai tartósan rontják az Európai Unió üzleti környezetének színvonalát.

Az új típusú harmonizációt megjelenítő közös konszolidált társaságiadó-alap megvalósítása a teljes adóharmonizáció célrendszer szempontjából is kiemelt jelentőségű vívmány lenne, mind jogharmonizációs elméleti, mind gyakorlati szempontból. Az adóharmonizáció és általában a gazdasági tevékenységek harmonizációjának támoga-

tói sokszor szembesülnek azzal a problémával, hogy az általuk javasolt egységesítési tervezet közvetlen anyagi előnyeit, illetve a torzító hatásokból eredő veszteségeket nehezen lehet számszerűsíteni. A korábbi időszakban publikált különféle becslések nem mindig tűntek megalapozottnak.

Az Európai Unió adóharmonizációs szempontból vegyes képet mutat, mert a működéshez szükséges mértékű harmonizáció az általános jogharmonizációs elvek és technikák segítségével megvalósult, a belső piac kiteljesítése, illetve a Lisszaboni Stratégiában szereplő ambiciózus célok elérése érdekében a jelenlegi szint semmiképp sem biztosít elégséges kereteket. A felismerések szintjén érezhető előrelépés, miközben a konkrét lépések még mindig lassan formálódnak (**Braun – Kovács**, [2009]). A siker kulcsa a tényleges társadalmi és gazdasági kohézió fejlesztése, aminek egyik kulcseleme a tagállamok közötti együttműködési készség (**European Commission**, [2009b]) növelése.

Adóharmonizációs törekvések a helyi adók terén

A helyi adók kérdése az Európai Unió adórendszerében, adóharmonizációjában egy kifejezetten sajátos terület. Miután az önkormányzatiság közigazgatási és adójogi tekintetben is rendkívül változatos az EU-ban, ezért a helyi adók rendszere is szükségszerűen bonyolult és széttagolt, és talán itt érvényesül leginkább az adófelségjog állami szuverenitásból eredő privilégiuma. Ezt a helyzetet fokozta a Maastrichti Szerződésben megfogalmazott szubszidiaritás elve (**Erdős**, [2008]).

Az Európai Unió helyi önkormányzati struktúrájának felismert közös európai értékei a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában lefektetett alapelvekben kerültek meghatározásra, amelyek a következők: bevételi oldal, kiadási oldal, helyi adóhatalom elve. Az adóharmonizációs folyamat természetesen érintette a helyi adók kategóriáját is, de a fent jelzett alapvető okok miatt nem érhetett el jelentős előre haladást. A helyi adók harmonizációja alapvetően a helyi iparüzési adóra (HIPA) fókuszál (**Erdős**, [2008]).

A bevételi oldal alapelve a szükséges forrásokhoz kapcsolódó jogosultságot, míg a kiadási oldal alapelve a befolyt saját bevételek, illetve átengedett központi adók viszonylag nagy részének szabad felhasználási lehetőségét rögzíti, ami tulajdonképpen az önkormányzati gazdálkodás autonómiájának deklarálása.

Az önkormányzatok Magyarországon önálló adófelségjoggal nem rendelkeznek, ezért csak a helyi adókról szóló törvény keretei között szabhatnak ki adókat.

Hat különféle helyi adó létezik

- vagyoni típusú helyi adók: építményadó, telekadó
- kommunális helyi adók: magánszemélyek kommunális adója, vállalkozók kommunális adója, idegenforgalmi adó
- helyi iparüzési adó, amely a helyi adóbevételek kb. 80%-át biztosítja.

A helyi iparűzési adó alapja nem az eredmény, hanem a korrigált nettó árbevétel (mínusz elábé, mínusz közvetített szolgáltatások értéke, mínusz anyagköltség.) Maximális mértéke Magyarországon a korrigált nettó árbevétel 2%-a.

Az EU közösségi joga, illetve a különféle Európai Bírósági ítéletek értelmében a helyi jelleggel létrehozott iparűzési-adókedvezmények versenytorzító hatásuk miatt káros adóversenyt generálnak, gyakorlatilag éppúgy, mint a társasági adóra irányuló kedvezmények.

A Lisszaboni Stratégia

Már jóval az eredeti Lisszaboni Stratégia félidős felülvizsgálata előtt nyilvánvaló volt, hogy az abban megfogalmazott ambiciózus célok több területen egyenként, illetve összességében is megközelíthetetlenek, ha nem sikerül valamilyen módon oldani azt az alapvető konfliktust, amely a célok eléréséhez szükséges részterületek nemzetállami kompetenciája és a szükséges források csak közösségi szintű elérhetősége (**European Commission**, [2010a]) között áll fenn. Ezek a felismerések közvetlen hatást gyakorolnak a pénzügypolitika státuszára a közösségen belül, és természetes módon befolyásolják az adópolitika pozícióit is. Az Európai Bizottság a 2014–2020-as költségvetési periódusra vonatkozóan – a korábbi állásfoglalások tükrében némileg meglepő módon – úgy foglalt állást, hogy nem tekinti feltétlenül szükségesnek a közös költségvetés (GDP-arányosan kb. 1%-os) mértékének növelését, azonban hatékonyabb felhasználást tart kívánatosnak.

Integrációelméleti megközelítésből a változások az egységesebb, döntéseikben centralizáltabb EU képét vetítik előre, a ténylegesen realizálódó új mechanizmusok viszont nyilvánvalóan olyan kompromisszumokat feltételeznek, amelyek pontos formájáról és tartalmáról egyelőre csak közelítő elképzeléseink lehetnek.

A 2005-ös újratervezett Lisszaboni Stratégia egyértelműen felismeri, hogy a nagy ívű közösségi célkitűzések és a közösségi szinten rendelkezésre álló források között ellentmondás van (**Pitti**, [2007]), tekintettel arra, hogy a kapcsolódó gazdaság- és pénzügypolitikai területek nagy része kizárólagos nemzetállami kompetenciájú. Az új stratégia erőteljesebben épít a partnerségre, az integrált szemléletű EU-szintű és a tagállami reformokra. Az egyes tagállamok intézkedéseit közösségi szinten koordinált cselekvési programok egészítik ki, így nyújtva az új stílusú folyamathoz hozzáadott értéket.

A Lisszaboni Stratégia új hangsúlyai, illetve felismerései nem abban az értelemben szolgálják az Európai Unió adóharmonizációját, hogy az egyes adónemek strukturális eltéréseit vagy a különféle adókulcsokat terveznék közelebb hozni egymáshoz. A tudatosan koordinált, összehangolt adópolitika kulcstényező a magasabb versenyképességért folytatott küzdelemben.

Az adópolitika keresztmetszeti funkciót tölt be, tekintettel arra, hogy a Lisszaboni Stratégia mindhárom (gazdasági, társadalmi és környezeti) pillére természetes módon kapcsolódik az adópolitika változásaihoz, valamint az adózással összefüggő kérdésekhez.

A meghatározott célterületek közül kiemelkedő a gazdasági hatékonyság, a kereskedelemösztönzés, az innováció, a foglalkoztatottság-növelés, az adóátstrukturálás megvalósítása a munkát terhelő adókról a vagyona és a fogyasztásra.

Megemlíthető még a tagállamok közötti adóverseny inspiráló hatása is, de: vannak egyértelműen káros adóverseny-elemek is, ezért már az 1990-es évektől megkezdődött ezeknek a módszeres feltárása (pl. az Ecofin – tagállami pénzügy-miniszterek tanácsa – által kidolgozott Magatartási Kódex (Code of conduct)).

Az ártalmas adóintézkedések kritériumai:

1. A ténylegesen fizetendő adószint alacsonyabb, mint az adott tagállam általános adószintje.
2. Olyan adókedvezmény, amelyet nem kizárólag az érintett tagállamban letelepedett cégek kapnak.
3. A belföldi piactól elszigetelt tevékenységekre nyújtott adókedvezmények, mert ezekben az esetekben csak minimális hatásuk van a nemzeti adóalapra.

Az Európai Unióban mindig is megfigyelhető volt (Deák, [2005]) egyfajta adóverseny a tagállamok között, aminek számos elemző nem tulajdonít különös jelentőséget abból a megfontolásból, hogy álláspontjuk szerint az Unión belüli adóversenynek összességében legalább annyi vélelmezhető pozitívuma van (Herich, [2004]), mint amennyi kárt okozhatnak a közösségi érdekeknek.

A társasági adózásban nincs közvetlen uniós harmonizációs kötelezettsége az egyes tagállamoknak, ezért egymástól lényeges pontokon különböző társaságiadó-rendszereket találhatunk. Ezek a szignifikáns eltérések azonban egyértelműen akadályozzák a belső piac elmélyülését és hatékony működését. A határon átnyúló tevékenységek szempontjából kereskedelem-elterelő hatást is megfigyelhetünk, amennyiben a cégek a bizonytalan üzleti adókörnyezet miatt egy-egy döntésüknél inkább a belföldi piacot preferálják.

Az elmúlt néhány év fejleménye, hogy egyre több és igényesebbnek látszó elemzés (Nicodéme, [2009]) keresett az adott területen egyértelmű kapcsolatot a harmonizáció elmaradásának, illetve nem kielégítő mértékének és az ebből következő kvantifikálható gazdasági veszteség között vállalati, iparági és tagállami költségvetési szinten egyaránt. A vállalkozásokat terhelő effektív adó mértékének 1%-os emelkedése egy EU-tagállamban 3,96%-kal csökkenti a valószínűségét annak, hogy egy cég abban az országban hozzon létre telepet. A másik figyelemre méltó adat arról szól, hogy ugyanilyen mértékű adóteher-növekedés 2,9%-kal csökkenti a működőtőke-befektetési hajlandóságot az érintett országban.

Összegzésként megállapítható, hogy az adózás, az adópolitika súlya, jelentősége a módosított stratégián belül – a tapasztalatokkal és a részben újrafogalmazott célokkal összhangban – markánsan felértékelődik, illetve az adóharmonizációs programok felgyorsulása is várható. Az adóintézkedések fő hozadéka a hatékonyság, ezen keresztül a versenyképesség növekedése lehet. A stratégia olyan adószervezeti változásokat generálhat, amelyek a magyar adópolitikai dilemmákkal kapcsolatban is relevánsak, hiszen Magyarországon az EU-szerte megfigyelt értékekhez hasonlóan magasnak tűnnek az élőmunkát terhelő adók, és elégtelennek az innovációhoz, kutatás-fejlesztéshez tartozó adókedvezmények.

Az Európai Unió az Amerikai Egyesült Államokkal és Japánnal szemben a saját versenyképességének növelése érdekében intenzív adóversenyben áll (Pitti, [2007]).

Miközben a verseny a piacgazdaságokban alapvetően pozitív tényező, az adóverseny unión belüli kibontakozásával összefüggésben megjelent a káros adóverseny fogalma is, mint dezintegráló erő. Az aktuális dilemmák arra vonatkoznak, hogy melyik tényező az erőteljesebb: az adóverseny versenyképesség-növelő faktora, vagy annak az integrációs folyamatokra gyakorolt kártékony hatása? Az adóverseny – miközben valamennyi adóterületen megfigyelhető – elsősorban a tőkejövedelmek adóztatását érinti (adókulcsok csökkentése, illetve különféle befektetési kedvezmények formájában). Egyes szerzők megközelítése szerint azonban az adóverseny tényleges kiváltó oka az a világgazdasági verseny (Pitti, [2007]), amelynek egyik szegmense a szabad tőkejavakért (befektetési kapacitásért) folytatott globális küzdelem.

A káros adó-, illetve támogatási verseny úgy is összegezhető, hogy a tagállami oldalon rövid távon elkönyvelhető előny és a hosszabb időhorizontú EU-szintű globális versenyképesség áll szemben egymással.

Az OECD szerepe a nemzetközi adóharmonizációban

Az OECD tevékenysége kifejezetten nagy jelentőségű az adózással összefüggő kérdések nemzetközi harmonizációs folyamatában, ugyanakkor az Európai Unió adóharmonizációjával kapcsolatban meglehetősen sajátos összefüggéseket mutat. A két szervezet eltérő funkciója indokolja a különbségeket.

Az adózás még soha nem szerepelt olyan előkelő helyen napjaink döntéshozóinak napirendjén, mint jelenleg (OECD, [2009]). Az OECD adóharmonizációs programja ugyanakkor egy az EU-tól eltérő, más szemléletben zajlik.

Az OECD keretében, illetve a szervezet által preferált területeken (adóelkerülés elleni küzdelem, kereskedelem-liberalizáció, valamint befektetés-védelem) zajló adóharmonizációs tevékenység az EU számára is releváns és támogató jellegű, annak ellenére, hogy a két adóharmonizációs vonulat számos ponton alapvető hangsúlyeltéréseket mutat. Az OECD nem szembesül az egyes EU-tagállamok költségvetésének kihívásaival, számára az adóbevételek szintje mintegy adottság, ily módon az általa felvetett harmonizációs kérdések mind a jogfejlődés, mind a nemzetközi kapcsolatok szempontjából fontosak, de nem jelentenek közvetlen erősítést az Európai Unión belüli harmonizációs folyamatoknak.

Változásként értékelhető ugyanakkor az adócsalás elleni stratégia felvezetésében megfogalmazott indoklás, amely szerint a válság kapcsán különösen fontos az egyes államok számára, hogy megfelelő volumenű adóbevételt realizáljanak, amelyek segítségével hatékonyan léphetnek fel a válság káros pénzügyi és reálgazdasági hatásaival szemben (OECD, [2009]). Az Európai Unió számára ez a hangsúlyváltás nagyon fontos fejlemény lehet az adóharmonizáció és valamennyi kapcsolódó gazdasági terület jogharmonizációjával összefüggésben. Az Európai Unió határain túlmutató, nemzetközi egyezmények, szokványok evidenssé és egyúttal visszafordíthatatlanná tehetik az EU-n belüli harmonizációs eredményeket.

Az OECD a pénzügyi-gazdasági válsággal kapcsolatban viszonylag gyorsan reagált, és kezdeményező szerepet töltött be abban a nemzetközi szakértői és kormányközi párbeszédben, amelynek az volt a fő témája, hogy miként lehetne a krízis hatásait csökkentő intézkedéseket hozni az adópolitika eszköztárával (OECD [2009]). Röviden érdemes utalni az ún. zöld adók kérdésére is, ugyanis ez a szabá-

lyozási terület az Európai Unióban az OECD-vel azonos elméleti keretek között és hasonló ütemben fejlődik, az EU-ban ráadásul az első közösségi szinten kivetett adóneemmé válhat.

4. A pénzügyi-gazdasági válság adópolitikai hatásai

Az Európai Unió tagállamait különböző mértékben és némileg eltérő formában, de összességében súlyosan és felkészületlenül érte a nagy világgazdasági válság óta legnagyobb globális válság, amelyre döntően csak lokális – és később több kérdésben hibásnak bizonyuló – válaszokat tudott adni.

A meghatározó különbség a tagállamok eltérő államadósság-terhéből adódik. Rendkívül érdekes, bár egyáltalán nem meglepő, hogy azokban az országokban, ahol viszonylag gyorsan nagy összegű bankmentő és gazdaságélénkítő csomagokat léptettek életbe, mára rekordnagyságú GDP-arányos költségvetési hiány keletkezett. Gyengébb költségvetési pozíciókkal rendelkező tagállamokban ugyanakkor lassabban és kisebb összeggel reagáló gazdaságpolitikát láthattunk, mert ezekben nem volt elegendő szabad pénz anticiklikus intervenciós politika megvalósítására. Miközben kijelenthető, hogy az adópolitika (az EU-ban legalábbis semmiképpen) nem tehető felelőssé a válság kirobbanásáért, közvetett módon egyes adóintézkedéseknek a pénzügyi aktorokra gyakorolt magatartási hatása mégis tartalmazhatott negatív elemeket, amelyek az alapfolyamatok hatásait rontották.

Az Európai Unió a válságra válaszul nagyszabású gazdaságélénkítő programot fogadott el Európai Gazdasági Fellendülési Terv (EERP) néven, amely lényegében egy az Európai Unió összesített GDP-jének 1,5%-át kitevő, 200 milliárd eurós adó- és különféle kiadási oldali intézkedéseket tartalmazó csomag a gazdaság támogatására, illetve a bizalom visszaszerzésére (**European Commission**, [2009c]).

A tagállamok számottevő többsége rövid távú válságkezelő eszközként a korábbi átlagos adóterhelés csökkentését választotta, azonban néhány kritikus költségvetési pozícióban lévő tagállam, elsősorban Írország, Lettország és Litvánia adóemelésre kényszerült. Ez a megállapítás az összesített adóterhelés csökkenésében, illetve növelésében releváns, hiszen a tipikus módszer közvetlen adók csökkentésének, illetve a közvetett adók növelésének kombinációjából származott. Jellemző volt a személyi jövedelem-adózásban az adókulcsok csökkentése, illetve a sávhatárok módosítása, valamint a társaságiadó-teher mérséklése. Feltűnő, hogy az Egyesült Királyságon kívül egyetlen tagállam sem folyamodott az általános forgalmi adó normál kulcsának csökkentéséhez. A közvetlen adók esetében azokban az országokban történt jelentősebb adócsökkentés 2009 után, ahol korábban a legnagyobb volt az eltérés az EU átlagához képest. Az általános forgalmi adó kulcsa is azokban az államokban emelkedett a legnagyobb mértékben, ahol korábban a legjelentősebb volt az átlaghoz képesti negatív eltérés (**European Commission**, [2011b]).

Az ún. Tobin-adó, amelyet 2008-óta tulajdonképpen indokoltabb lenne Schulmeister-adónak nevezni – lévén a Schulmeister–Schratzenstaller–Picek trió dolgozta ki legújabb változatát –, alapötlete Keynes nevéhez fűződik (**Nicodéme – Hemmelgarn**, [2010]).

Elméleti szempontból számos pro és kontra érv sorakoztatható fel mellette, illetve ellene, amelyek azonban gyakorlatilag valamennyi adónem tekintetében jogosak lehetnének.

A válság kapcsán nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzetközi pénzügyi rendszer bizonyos területeken nem működik tökéletesen. A pénzügyi tranzakciókra irányuló Tobin-adó támogatói szerint az új adónem egyidejűleg három kritikus problémát is hatékonyan orvosolhatna:

1. A tranzakciós költségek növelésével különösen a származtatott termékek piacán optimális méretűre csökkentené a spekulációs ügyleteket.
2. Komoly adóbevétel-növekedést eredményezne, anélkül, hogy számottevő torzítást okozna a gazdasági reálfolyamatokban.
3. Utólagosan hozzájárulna a válságkezelés pénzügyi szektort érintő költségeihez.

2010 októberében, majd 2011 szeptemberében immár a javasolt adómérték meghatározásával együtt, az Európai Bizottság támogatta a nem csak az EU-ra kiterjeszteni kívánt pénzügyi tranzakciós adó, a Financial Transactions Tax (FTT) szisztémájának kialakítását, ezt követően alapos egyeztetések utáni bevezetését. Eközben az EU-szintű pénzügyi tevékenységi adó, a Financial Activities Tax (FAT) kapcsán nem hozott végleges döntést, ami adóharmonizációs szempontból meglehetősen káros, mert ezáltal a tagállamok egyedi ötleteiket valósíthatják meg, amelyek divergens hatásúak lehetnek.

Az FTT-re irányuló javaslatok értelmében a normál pénzügyi tranzakciók adója 0,1%, míg a derivatív műveleteké 0,01% lenne (**Európai Gazdasági és Szociális Bizottság**, [2011]).

A válságra adott adóintézkedésekben megnyilvánuló tagállami és részben EU-szinten koordinált reakciók – az eltérő érintettség miatt – szükségszerűen divergens hatásúak.

Ha arra gondolunk, van-e a pénzügyi-gazdasági válságnak egyértelműen pozitív hozadéka, akkor a még nem EMU-tagok esetében talán a tartósan fegyelmezettebbé váló államháztartási politika szükségszerűségét emelhetjük ki. Ily módon ezek az országok fenntartható módon kerülhetnek közelebb az euró bevezetéséhez a maastrichti konvergencia-kritériumok teljesítésével.

A válságra adott válaszok között néhány javaslat, illetve intézkedés hiperprudenciálisnak tűnik, hatásaiban nem egyértelműen pozitív, mert általuk jelentős, korábban a GDP-be beépült növekedési potenciál veszhet el. Ilyenek az 5%-os extra céltartalék-képzési kötelezettség a különféle strukturált (a strukturált termékek különböző pénzügyi termékek kombinációi) értékpapírügyletekre. Az Európai Unió strukturált pénzügyi termékeinek összesített értéke 8000 milliárd euróra tehető, ami a teljes uniós GDP 60%-a körül mozog (**Nicodéme – Hemmelgarn**, [2010]).

Az OLAF, a szervezet francia nevéből képzett mozaikszó. Az Európai Unió Csalás Elleni Hivatalának státusza feltétlenül figyelmet érdemel, ugyanis formálisan része az Európai Bizottság intézményrendszerének, ugyanakkor messzemenő irányítási és költségvetési autonómiát élvez (**European Anti-Fraud Office**, [2009]). Azokban az ügyekben, amelyekben vizsgálatot kezdeményez, illetve folytat függetlennek tekinthető.

A válság az OLAF égisze alatt több aktuálisan futó adózással összefüggő kérdésben gyorsította a folyamatokat, illetve tett zárójelbe néhány jogi, hatásköri aggályt, amelyek akadályozták a hatékony közösségi szintű fellépést. Az egyik komoly siker az OLAF integrált Diabolo I és Diabolo II programja.

Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatában igen erőteljes előrelépés várható a jelenleg is rendelkezésre álló, de széttagolt infrastruktúrájú adatbázisok összehangolásától, amelyek közös hatósági fellépést tennének lehetővé a gyakran hatásköri problémákkal küzdő adóhivatalok számára. Kifejezetten arra az anomáliára is gondolhatunk, amikor a különböző adónemekhez tartozó nyilvántartási rendszerek adatállományai között sem teremthető meg a hatékony kapcsolat. Maximálisra fejlesztett tagállami kompetenciájú adatvédelmi rendszerek és a közösségi szempontrendszer konfliktusáról is szó van az ehhez hasonló ügyekben. Fejlesztendő az együttműködési készség, illetve koordinációs színvonal is a tagállamok között (**European Anti-Fraud Office**, [2009]).

Az általános forgalmi adózáshoz kapcsolódó számos visszaélés kivédésére nincs egyértelműen sikeres stratégia, de a fordított adózás az általános forgalmi adónál ígéretes kezdeményezés, amelyet néhány különösen érzékeny területen már eredményesen alkalmaztak. Látni kell azonban, hogy a mechanizmus alkalmazása nem mutat gyors bővülést, aminek elsősorban kodifikációs és egyéb technikai okai vannak, ezért a módszer a közeljövőben ismét nagyobb szerepet kaphat (**Bruxinfo**, [2009]).

A módszerrel szemben szkeptikus álláspontot képviselők az adóstruktúra kettősését, ebből adódó magasabb bizonytalansági faktorát, az érintett területek kiválasztásának esetlegességét említik, továbbá azzal érvelnek, hogy a fordított adózás csak az eddig ismert klasszikus forgalmiadó-csalás elleni módozatok esetében ígér hatékony fellépést (**Bihari**, [2011]).

Magyarország az adóharmonizációban

Az Európai Unión belül kifejezetten magyar sajátosság a minimálbér környékén bejelentett foglalkoztatottak igen nagy száma (**Oszkó**, [2009]), az összes foglalkoztatott mintegy 40%-a. Kiemelkedően magas az ún. önfoglalkoztatók részaránya is, amihez rendkívül alacsony adóbefizetések kapcsolódnak. További magyar sajátosság a vagyoni típusú adók kifejezetten alacsony mértéke, sajnos a nagy értékű vagyontárgyak adóztatásának néhány évvel ezelőtti fejleményei is azt igazolják, hogy a kedvezőtlen adószervezet megváltoztatása egy nagyon hosszú út eredménye lehet.

2007-es adatokból ismert, hogy Magyarország ingatlanadóból (természetesen nem központi, hanem egyes önkormányzatoknál különféle módon és mértékben alkalmazott helyi adókról van szó) származó bevétele az összesített adóbevételeknek mindössze 0,53%-át teszi ki. A GDP %-ában ugyanez a mutató mindössze 0,21% (**Nicodéme – Hemmelgarn**, [2010]). Mindkét viszonyítási alap alkalmazásával Bulgáriával osztozunk az utolsó helyen, miközben egyes EU-tagállamok esetében a bevételi részarány adóbevétel-arányosan 2% felett, GDP-arányosan 1% felett van.

A magyar adórendszer néhány kardinális ponton lényeges eltérést mutat az Európai Unió tagállamainak többségétől. Az alábbiakban azokat a pontokat ismertetem, amelyekben a magyar adópolitikai szakemberek között – némileg meglepő mértékű – konszenzus áll fenn, legfeljebb az okok értelmezése, illetve a részletek, valamint a szükséges lépések tekintetében figyelhető meg komolyabb eltérések, ezek azonban aktuálpolitikai érdekellentétek miatt elég erősek voltak ahhoz, hogy minden jelentősebb reformelképzelés kudarccal végződjön.

1. A teljes népességhez képest viszonyítva kevesen fizetnek magas adókat.
2. A munkát terhelő adók mértéke és a normál áfa-kulcs magas.
3. Előnytelen az adók struktúrája: nagyon magas a jövedelmi típusú adók aránya, miközben igen alacsony a vagyoni típusúaké.
4. A legtöbb adó központi, csak kevés adó kerül helyileg beszedésre: központi költségvetési transzferek.

Magyarország számára a módosított Lisszaboni Stratégiával kapcsolatban néhány új jogharmonizációs kötelezettsége keletkezett, ennek keretében Magyarország négy elkülöníthető adópolitikai területen tett lépéseket. Az első terület az újrakodifikált 2007. évi CXXLVII. általános forgalmi adóról szóló törvény, amely szerkezetében és belső tartalmában a 2006/112. EK-irányelvet követi. A második az üzleti adminisztrációs terhek csökkentésére irányult, a harmadik lépésben az adócsalás visszaszorítása érdekében szigorúbbá váltak a számlázásra és az adószám használatának felfüggesztésére vonatkozó előírások. A negyedik intézkedés a jövedékiadókulcsok módosítására vonatkozott, összhangban az uniós környezetpolitikai célokkal, Magyarországon is csökkent a bioüzemanyagok adóterhelése (**Braun – Kovács, [2009]**).

2010 után elméleti szempontból két részre osztható adóintézkedések történtek, egy részük deklaráltan is rövid távú fiskális célzatú elvonás profitábilis területekről, másik csoportjukba az adóharmonizációs szempontból is értelmezhető koncepcionális törekvések helyezhetők.

Magyarországon az alábbi új adók bevezetése történt: ágazati különadók (bolti kiskereskedelem, távközlés, távhőszolgáltatáshoz kapcsolódó vállalkozási tevékenység); pénzügyi szervezetek (bankok, biztosítótársaságok) különadója; népegészségügyi termékadó.

A különféle új kreatív adók életre hívása távolról sem egyedi magyar sajátosság, bár a nálunk bevezetett megoldások számos ponton túllépnek a többi tagállam eszközein, akár az adók mértékét, akár alkalmazásuk körét tekintve. Az Európai Unió belső piaci és adóharmonizációs törekvéseit először a távközlési szolgáltatásokra alkalmazandó ágazati különadó sértette, ezzel kapcsolatban Magyarországgal szemben kötelezettségszegési eljárás zajlik (**Portfolio, [2012]**). A GDP-arányos költségvetési hiánycél tartása érdekében Magyarország azért alkalmazta ezeket az új típusú adóintézkedéseket, mert a személyi jövedelemadó egykulcsossá tétele hozzávetőlegesen 400–500 milliárd forint bevételkiesést okozott, amit egyelőre sem a várt belföldi fogyasztásbővülés, sem a megtakarítások szintje nem képes kompenzálni.

5. Európai Stabilitási Mechanizmus – új típusú gazdaságpolitikai koordináció felé

Az Európai Unióban jelenleg megfigyelhető tendenciák, vélekedések tovább növelik a fiskális politika és a pénzügyi integráció kérdéskörében eddig tapasztalt ellentmondásos jellemzők számát. Az a sajátos aszimmetria, ami eddig meghatározta a pénzügyi integráció kereteit, nem tűnik alkalmazhatónak a továbbiakban.

Az új típusú gazdaságpolitikai koordináció, illetve azok az egyensúlytartó követelmények, amelyek a szuverén adósságválsággal kapcsolatban megfogalmazódnak, két kemény követelményt a fenntartható egyensúlyi pozíciókat és a növekedésbarát adórendszert nevesítik. Nem feltétlenül jelenik meg az adóharmonizáció, mint szükséges rövid távú cselekvés, de az általánosabb szintű együttműködés és költségvetési fegyelem szükségszerűen az adópolitikai eszköztár esetében is erősíti az összhangot.

A tervezett új típusú együttműködést távolról sem csak a PIIGS-országok (Portugália, Olaszország, Írország, Görögország, Spanyolország) kritikus helyzete indokolja, ugyanis 2011-ben egyedül Svédországban volt szufficités (0,9%) a költségvetés, miközben a 3%-os deficitkritérium alatt csak Bulgária, Észtország, Finnország, Luxemburg, Málta, Németország található (**Kovács–Halmosi** [2012]).

Az eddigi adóharmonizációs törekvéseket más dimenzióba helyező lépés lenne, ha megvalósulnának egységes EU-szintű adók. Ezek létrehozására az utóbbi években számos törekvés volt tapasztalható, azonban a tagállami ellenállás, illetve a javaslatok kidolgozatlansága következtében a szándékok kudarcba fulladtak.

A válságkezelés, illetve a fenntartható költségvetési egyensúlyi pozíciók érdekében tett legújabb intézkedések és programok közül kiemelkedő jelentőségű a gazdasági kormányzás új rendszeréről szóló 2010 szeptemberében hozott döntés, amelyet Európai Szemeszter néven is ismerhetünk. A koordináció alapját a Stabilitási és Növekedési paktum, valamint az Európa 2020 program jelenti. A konzultációs mechanizmus ún. kényszerítő elemekkel is bővült, lévén az EU a Strukturális Alapokból és a Kohéziós Alapból származó átutalások felfüggesztését foganatosíthatja, amennyiben a tagállamok hosszabb távon nem teljesítik az ajánlásokban és a vállalt kötelezettségekben foglaltakat.

Ezt követően a 2011 márciusában elfogadott Euró Plusz Paktum-ot említhetjük, amely elsősorban az ún. európai kormányzás minőségének javítását célozza. Általános adópolitikai cél a jó adórendszer, amely támogatja a fenntartható gazdasági növekedést, és csökkenti az adóelvonások okozta torzításokat.

A paktumot csak Csehország, az Egyesült Királyság, Magyarország és Svédország nem írta alá. Az adósságválság kezelésének EU-szintű rendszere az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz (European Financial Stability Facility) egyezményt 2013 második félévében felváltó Európai Stabilitási Mechanizmus (European Stability Mechanism, ESM), amely állandó, 500 milliárd eurós pénzügyi mentőcsomagot hozott létre (**Kovács–Halmosi** [2012]).

Magyarország ahhoz kötötte a magasabb szintű gazdaságpolitikai koordinációt megvalósító ún. fiskális paktum támogatását, hogy abban ne legyenek további adóharmonizációra vonatkozó utalások (**Bruxinfo** [2012]).

Jövőkép

Olyan elemzések születhetnek a közpénzügyekben, amelyek meghaladják a korábbi kevés tényezős, rövidebb időhorizontú elemzéseket, és komplex interaktív szemléletmóddal vizsgálják az államháztartási folyamatokat. Az intertemporális költségvetési korlát figyelembe vételével EU-szinten szabályozott költségvetési fegyelem várható. A pénzügyi integrációban kibontakozó szimmetrizálódás az egyes tagállamok már megkezdett, illetve jövőbeni adóreformjait olyan struktúrákba helyezheti, amelyek a korábbi divergens hatások helyett a konvergencia felé mutatnak. Ennek feltétele az üzleti szervezetek gyakorlatából ismert Best practice módszerei, valamint az adópolitikai koordinációban ígéretes TAXREF-adatbázis szélesebb körű alkalmazása.

Természetesen a siker szempontjából meghatározó jelentőségű a közös európai uniós tudat (újra)felfedezése is, hiszen ez jelentős kohéziós, ebből adódóan növekedési potenciált indukálhat.

Az elmúlt években láthattuk, hogy a sokrétű gazdaságpolitikai és integráció-elméleti viták ellenére nem mutatkoznak olyan típusú forgatókönyvek, amelyek a szimmetrikusabbá váló pénzügyi integráció terveivel szemben igényes és teljes körű alternatívát kínálnának. Tekintettel, hogy az Európai Unió kiemelkedő erejű döntéshozói meg kívánják őrizni az EU eddigi gazdasági és pénzügyi integrációs szintjét, közösségi vívmányait, elfogadhatjuk, hogy az adóharmonizáció szempontjából lényeges kérdések a jövőben egyfajta közös pénzügyi-gazdasági kormányzás keretében dőlnek majd el.

Felhasznált irodalom

- Bihari Tamás** [2011]: *A fordított áfa-törvény nem csodaszer*
<http://www.nepszava.hu/articles/article.php?id=473674#null>
 Olvasva: 2012. III. 9.
- Braun Gábor – Kovács Zoltán László** [2009]: A lisszaboni stratégia és az adópolitika kapcsolata a gazdasági válság tükrében
 = *Pénzügyi Szemle*, 2009/4., p. 568–579.
- Bruxinfor** [2009]: *Adócsalás ellen jöhet a fordított áfa*
 2009. december 3.
<http://www.bruxinfor.hu/cikk/20091203-adocsalas-ellen-johet-a-forditott-afa.html>
 Olvasva: 2010. I. 9.
- Bruxinfor** [2012]: *A fiskális paktum „keresztelőjére” gyűlnek össze az EU vezetői*
 2012. I. 30.
<http://bruxinfo.hu/hirlevel/nyomtathato/979#cikk30821>
 Olvasva: 2012. III. 9.
- Burján Ákos et al.** [2007]: *Adók és támogatások alapjai*
 Budapest, Saldo
- Deák Dániel** [2005]: Adóverseny a kibővített Európai Unióban
 = *Gazdaság és Jog*, 2005/1., p. 17–22.
- Egyed András et al.** [2004]: *Adózás az Európai Unióban: közösségi jogszabályok és jogesetgyűjtemény*, Budapest, Perfekt
- Erdős Éva** [2008]: Az adójogi harmonizáció problémái a helyi adózásban
 = *Sectio Juridica et Politica*, 2008/1., p. 305–324.
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság** [2011]: Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Pénzügyi tranzakciók adója (2011/C 44/14)
 Előadó: Lars NYBERG
 Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2011.2.11.
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:044:0081:0089:HU:PDF>
- European Anti-Fraud Office** [2009]: *Annual report 2009*
 Brussels, European Commission
http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf/2008/EN.pdf
 Olvasva: 2010. I. 5.
- European Commission** [2008]: *Taxation trends in the European Union: main results*
 Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Structures2008_main_results.pdf
 Olvasva: 2010. I. 5.
- European Commission** [2009a]: *Taxation trends in the European Union: main results*
 Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-81-09-553/EN/KS-81-09-553-EN.PDF
 Olvasva: 2010. I. 5.

European Commission [2009b]: Monitoring revenue trends and tax reforms in Member States 2008

= *European Economy*, 2009/4.

European Commission [2009c]: Economic crisis in Europe: causes, consequences and responses

= *European Economy*, 2009/7.

European Commission [2009d]: *Internal market scoreboard: Member States still on target but need to focus on correct application of rules*

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1149&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Olvasva: 2010. I. 5.

European Commission [2010a]: *Commission staff working document*

Lisbon Strategy evaluation document

SEC[2010] 114 final

Brussels, European Commission

European Commission [2010b]: *Success in fight against counterfeiting: results of ASEM joint customs operation*

http://ec.europa.eu/anti_fraud/diablo/i_en.html

Olvasva: 2011. IV. 9.

European Commission [2011a]: *Taxation trends in the European Union*

Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-DU-11-001/EN/KS-DU-11-001-EN.PDF

Olvasva: 2012. I. 16.

European Commission [2011b]: Tax reforms in EU Member States – 2011:

tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability

= *European Economy*, 2011/5.

Luxembourg, Publications Office of the European Union

Fazekas Judit /szerk./ [2002]: *Az európai integráció alapszerződése 2.*

Budapest, KJK-KERSZÖV

Galántainé Máté Zsuzsanna [2003]: Az adójog-harmonizáció fő jellemzői az Európai Unióban

= *Külgazdaság*, 2003/6., p. 55–65.

Herich György /szerk./ [2004]: *Nemzetközi adózás*

Pécs, Penta Unió Oktatási Centrum

Horváth Zoltán [2007]: *Kézikönyv az Európai Unióról*

Budapest, HVG-ORAC

Kecskés László [2003]: *EU-jog és jogharmonizáció*

Budapest, HVG-ORAC

Kovács Árpád – **Halmosi** Péter [2012]: Azonosságok és különbségek az európai válságkezelésben

= *Pénzügyi Szemle*, 2012/1., p. 9–26.

Marján Attila: Kérdések a belső piac körül

= *Európai Tükör*, XII. évfolyam, 2007/12., p. 24–40.

Moussis, Nicholas [1997]: *Handbook of European Union: institutions and policies*

Rixensart, European Study Service

- Nicodéme**, Gaëtan [2009]: *Corporate income tax and economic distortions*
Taxation papers No. 15.
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_15_en.pdf
Olvasva: 2010. I. 2.
- Nicodéme**, Gaëtan – **Hemmelgarn**, Thomas [2010]: *The 2008 financial crisis and taxation policy*
Taxation papers No. 20.
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_20_en.pdf
Olvasva: 2011. III. 3.
- OECD** [2009]: *OECD's current tax agenda: September 2009*
OECD Publications, Paris
- Oszkó** Péter [2009]: Az adórendszer átalakítása a versenyképesség érdekében: javaslatok és költségvetési hatásuk
= *Ezredforduló*, 2009/2., p. 11–20.
- Óry** Tamás /szerk./ [2003]: *Az Európai Unió adójoga*
Budapest, Osiris
- Pitti** Zoltán [2007]: Az Európai Unió az adóversenyben, és adóverseny az Európai Unióban
= *Európai Tükör*, XII. évfolyam, 2007/10., p. 13–36.
- Portfolio** [2012]: Most a válságadók miatt kerültünk terítékre Brüsszelben
2012. március 22.
http://www.vpdsz.hu/hir_napifriss4_120323.php
Olvasva: 2012. III. 29.
- Vértesy** László [2008]: Hozzáadottérték-adó az Európai Unióban
= *Európai Tükör*, XIII. évfolyam, 2008/4., p. 63–79.

DR. KREISZ BRIGITTA¹

A pénzügyi felügyelet helye és szerepe a gazdaságirányítás európai rendszerében

The Concept of the European System of Financial Supervision - an essential building block of the European economic governance

The role of financial supervision in the EU economic governance system

Since the explosion of the crisis in 2008 it became a significant point in the agenda of the European administration to strengthen the structures of European economic governance. Within this framework the institutions of the European Union are working on building out of – new and/or renewed - public legal administrative structures and mechanisms which are vitally based on the Member States level but – considering their essence - exceed it, and in virtue of their comprehensive and coherent nature are able to insure sustainable operation of the financial relationships.

The establishment of the European System of Financial Supervision (ESFS) was the first step of this comprehensive reform procedure which was carried out in the light of the recognition that to get operated the cross-border financial relationships instead of coordinating them with the tools of private law a special institutional and regulative framework is needed with effective rights and mechanisms deriving from the empowerment of a special public regime. As it was pointed out by the crisis, it is the challenge of the future to establish those public legal structures – over the Member States level - through which it is possible to get operated financial relationships effectively i.e. long-run and stable. Considering those characteristics of the financial relationships that they are able to create multi-dimensional and complex connections the institutions of financial law should be suitable to frame and describe the functioning of such complex systems and mark out their intersections in the regulation.

I. Bevezetés

A 2008-2011-ig terjedő rövid, de tevékeny időszakban az európai döntéshozatal politikai színterét leginkább a pénzügyi válságkezeléssel kapcsolatos kérdések, „pánikok” határozták meg.

A 2008-as pénzügyi válságot követő, adósságválság-hullám rendkívüli következményei a gazdaságirányítással kapcsolatos szemléletváltásra, illetve átgondolt és átfogó reformra készítették az Európai Uniót.

A válságkezelés 2008-2009-ig tartó első periódusában a központi kérdés még a pénzügyi válságra adandó európai válasz kialakítása volt, különös figyelemmel arra, hogy a válság európai kontinensen való nyílt megjelenését követő első időszakokban, az azonnali problémákra irányuló tagállami válságkezelési intézkedések körében, nem sikerült összehangolt, európai cselekvést megvalósítani.

Utóbbi körülmény jelentősen hozzájárult, ahhoz, hogy a 2009-es esztendő végére már előrevetíthető volt egy újabb válsághullám, és ezzel összefüggésben egy második válságkezelési periódus valószínűsége. A 2009-es év végétől, a válságkezelés fogalmát

1 BGF Külkereskedelmi Kar, tanársegéd, PhD hallgató

a válságból való kilábalás célkitűzése váltotta fel, az e körben végrehajtott intézkedések pedig már inkább a gazdaságirányítás átfogó európai reformja címszó köré szerveződtek, előrevetítve, hogy 2010-2011-ig tartó időszak alatt felmerült problémák komplexitása és volumene, átfogóbb és összetettebb választ, illetve intézményi átalakulást kívánt meg az Európai Uniótól.

Bár a 2010-2011-es évek gazdaságirányítási reformmal kapcsolatos intézkedései közül két „emblemikus” program - a Stabilitási és Növekedési Paktum (SNP) szigorítását biztosítandó hatos jogalkotási reform-program, illetve az európai szemeszter néven ismertté vált összehangolt munkaprogram – az, amely a köztudatban a reform-folyamat fémjelzésére hivatott; fontos kiemelni, hogy az elmúlt évek jogi és gazdasági intézkedései egy sokkal átfogóbb, rendszerszintű perspektívában valósultak meg.

A reformok vizsgálata kapcsán tehát a gazdaságirányítás (vagy gazdasági kormányzás) dimenziói – és az ezzel összefüggésben, illetve az ezen fogalom körébe vonható, megvalósult jogi és gazdasági intézkedések – is tágabb koncepcióban vizsgálандók.

Ezen álláspontot szem előtt tartva, jelen tanulmány elkészítésével céloim annak megvizsgálása volt, hogy a 2011. január 1-jétől Pénzügyi Felügyeleték Európai Rendszere néven működő konstrukciónak, lehet-e az Európai Unió távolabbi jövője alakulásával kapcsolatban érdemleges szerepe, jelentősége.

A kérdés megválaszolása érdekében két előkérdés tisztázása szükséges.

Elsőként annak megítélése, hogy a szervezetrendszer tevékenységétől várható hatás, befolyás túlmutat-e azon a konkrét tevékenységi és feladatkörön, amit a jogállását szabályozó rendeletek tulajdonítanak neki. Másként fogalmazva: A pénzügyi felügyeleték integrált európai rendszere beágyazható-e egy tágabb, koncepcionálisabb összefüggésbe.

Másodsorban pedig az, hogy amennyiben az integrált felügyeleti szerep koncepcionális jelentőséggel bír, úgy ez utóbbi, miben ragadható meg.

Az előkérdések megválaszolása okán, érdemes lehet újra átgondolni azt, - az integráció fejlődése történetében már oly sokszor és sokféle szempontból vizsgált kérdést – is, hogy alapvetően mi tekinthető az európai integráció jogpolitikai céljának, célkitűzésének?

A kérdésben az - EU céljait, célkitűzéseit nevesítő - Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 3. cikke ad iránymutatást.

Azon állásponttal való egyetértés igazolásául, amely szerint az Unió - hivatkozott cikkben nevesített - célkitűzései nem tekinthetők egyenrangúaknak, érdemes megjegyezni, hogy a szerződés szövege kizárólag két esetben - a belső piaccal, illetve a gazdasági és monetáris unióval összefüggésben - használja a „létre hoz” kifejezést, amely arra utal, hogy ezen célkitűzések megvalósítása különböző eredményességi szintek elérésével körvonalazható és mérhető. Ezzel szemben, más célkitűzések esetében, az elvárható magatartás tartalmi, és szintbeli körülhatárolása – figyelemmel annak eredményszemléletet nélkülöző jellegére – nem egyértelmű, amit a Szerződés szóhasználata is megerősít. Az „előmozdít”, „kínál”, „küzd”, „tisztelőben tart”, „védelmez” kifejezések, az együttműködés fokának kívánalma tekintetében ugyanis, a gazdasági jellegű célkitűzésektől eltérő preferenciákról tanúskodik.

A gazdasági vonatkozású célkitűzések sem tekinthetők azonban egymástól független kategóriáknak. Utóbbit szem előtt tartva, megállapítható, hogy az Unió integrációs jogpolitikájának tágabb értelemben vett célja a gazdasági unió megvalósítása, amely célkitűzés elérése szükségszerűen függ a négy alapszabadság megvalósításától és a politikai unió kiépítettségének mértékétől. Utóbbi megállapításokból az a következtetés is levonható, hogy „az uniónak nem öncélja a négy alapszabadság lehető legteljesebb biztosítása a belső piacon: a négy alapszabadság csak eszköz, pontosabban attribútum”² a gazdasági unió felé vezető úton.

A gazdasági unió megvalósítását szolgáló célkitűzések viszonyrendszere³ kapcsán érdemes arra is felhívni a figyelmet, hogy ezen célkitűzések közti kölcsönös függelmi viszony sajátos fejlődési tendenciák hatására alakult ki, amelyeknek megfelelően, az egyes célkitűzések eszköz és célrendszerei kölcsönhatásaiból is sajátos következmények adódnak.

Az egyik ilyen sajátos következmény, a célkitűzések megvalósítását biztosítani hivatott joganyag nehéz rendszerezhetősége, a másik pedig a célok elérése érdekében szükséges igazgatási tevékenység hatókörének bizonytalansága. Figyelemmel arra, hogy mindkét következmény befolyásolja az Unió fejlődését, az integráció jövője szempontjából kulcsfontosságú feladat a jogpolitikai célkitűzések elérését biztosító joganyag rendszerezését szolgáló elvek kidolgozása, és a különböző (köz)igazgatási struktúrák hatókörének meghatározása, fejlesztése, mélyítése és esetleges összekapcsolása.

Összefoglalva: amikor tehát a kiépült európai pénzügyi felügyeleti rendszer jelentőségének mibenlétét kívánjuk megítélni, valójában arra keressük a választ, hogy a felügyeleti rendszer működése hozzájárul-e a gazdasági unió fenntartását, fejlesztését szolgáló feladatok megvalósításához? A kérdéskört a gazdaságirányítás közigazgatás-tudományi fogalmát felhasználva kívánom körbejárni, annak igazolása érdekében, hogy egy európai szintű, pénzügyi felügyeleti architektúra nélkül a gazdaságirányítást meghatározó, „európai” pénzügyi rendszer fenntartása és fejlesztése a jövőben már elképzelhetetlen, amint arra a 2008-ban kirobban pénzügyi és gazdasági válság is rámutatott.

Ezen összefüggésrendszert szem előtt tartva, a PFER konstrukcióját és működését kettős dimenzióban kívánom körbejárni. A tanulmány első részében a PFER konstrukcióját – az európai gazdaság igazgatása szempontjából – meghatározó külső keretek bemutatásával kívánom ismertetni. Figyelmet szentelve a felügyeleti tevékenység és a gazdaságirányítás közötti összefüggések feltárásának, e körben különösen a pénzügyi felügyeleti funkció felértékelődésének okait, az európai pénzügyi rendszer jellemzőit, valamint a gazdasági igazgatási struktúrák szabályozását és hatókörét veszem górcső alá.

A második részben a PFER belső konstrukcióját tekintem át. E körben a szervezetrendszer felépítése mellett, csoportosítom az új európai felügyeleti hatóságok feladatköreit, értékelve az ezekhez kapcsolódó speciális hatósági jogköröket, és ezek eszközeit.

2 Vörös Imre: Európai jog - magyar jog: konkurencia vagy koezisztencia, Jogtudományi Közlöny, 2011, július-augusztus, 394.o.

3 Ld. belső piac joga és a GMU szabályozása közötti viszonyt

A területi korlátokra is tekintettel, kizárólag utalásszerűen lesz lehetősége a tanulmánynak kitérni a pénzügyi felügyeleti architektúra modelljének fejlődéstörténetére, a válság okaira, illetve a nemzetközi pénzügyi rendszer reformja kapcsán releváns egyes részletkérdésekre. A vizsgálódás középpontjában ugyanis a gazdaságirányítás, mint speciális közigazgatási tevékenység „európaizált” koncepciója, illetve a PFER ebben betöltött szerepének feltárása áll majd.

II. A gazdaságirányítás fogalma

1. A gazdaságirányítás, mint igazgatási tevékenység

A gazdaságirányítás kiterjedtségének vizsgálatával összefüggésben elsőként, a gazdaságirányítás kettős - funkcionális és szervezeti szempontú - megközelítése közötti különbségtétel érdemel kiemelés, különösen azért, mert a megközelítés módjától függően, eltérő lehet annak megítélése, hogy mi tekinthető a gazdaságirányítás eszköz és intézményrendszerének.⁴

A közigazgatás-tudomány szervezeti szempontból, az igazgatás fogalmán keresztül ragadja meg a gazdaságirányítás lényegét⁵. Eszközei és intézményrendszere meghatározása középpontjában ezért az irányításhoz, mint igazgatási tevékenységhez kapcsolódó jogkörök, és - az arra jellemző, illetve az egyes jogkörök gyakorlásához szükséges - jogi aktusok állnak. A gazdaságirányítás a fenti értelmezési mód szerint, speciális, - a jogkörök és jogi aktusok jellegére is figyelemmel – jellemzően közhatalmi igazgatás, amely közvetlenül nem a főtevékenységet végző szervezetre, hanem a vezetésre gyakorol hatást, az igazgatási szervezetrendszer működése érdekében.⁶

2. A gazdaságirányítás, mint jogi tevékenység

A közigazgatás-tudomány értelmezése - az irányítás előző pontban ismertetett terminológiáját is felhasználva - egy eltérő intézménnyel: a felügyelet fogalmával is közelít a gazdaságirányítás jogilag nehezen körvonalazható definíciója felé.

A felügyelet és az irányítás egymáshoz való viszonyát vizsgálva feszültséggel szembesülünk, ami valójában abból a problémából adódik, hogy az irányítás rosszul illeszkedik a jogi fogalmak közé, hiszen ezek lényegi eleme, hogy azok pontosan definiáltak. „Az irányítás fogalmát azonban nem lehet ilyen pontossággal meghatározni, és ha mégis, az nem lehet más, mint jogszabályokkal, jogelvekkel korlátok közé szorított cselekvés, vagy ha úgy tetszik jogviszony, amelynek megjelölésére a jognak

4 A közgazdaságtan jellemzően funkcionális értelemben ragadja meg az állam és a gazdaság viszonyát. Ennek megfelelően, a gazdaságirányítás eszközrendszeréhez is elsősorban az állami (allokációs, redistribúciós, stabilizációs, szabályozási) funkciók fogalmi rendjén keresztül közelít. Dr. Pulay Gyula (szerk.) Az állam célszerű gazdasági szerepvállalása a XXI. század elejének globális gazdaságában, Állami Számvevőszék Kutató Intézete, 2009. szeptember, 69.o. <http://www.asz.hu/tanulmányok/2009/az-allam-celszeru-gazdasagi-szerepvallalasa-a-xxi-szazad-elejenek-globalis-gazdasagaban/t310.pdf>

5 V.ö.: Az állam és a gazdaság viszonyrendszerét tárgyaló intézményi és szervezeti fogalmi rendre vonatkozóan ld. bővebben: Gazdasági igazgatás, Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2002. április, http://www.kszk.gov.hu/data/cms42737/Gazdasagi_igazgatas_tk.pdf

6 V.ö.: Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész, Fazekas Marianna – Ficzer Lajos (szerk.) Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 27.o.

már van fogalomrendszere, és ez éppen a már említett felügyelet”⁷. A gazdaságirányítás tehát konkurál a gazdasági felügyelet jogi fogalmával.

A két fogalom közötti konkurenciát tovább erősíti az, hogy az irányítás és a felügyelet egyformán függő viszony leírására szolgál. „Míg azonban az irányítás egy abszolút, minden részletre kiterjedő függőséget jelent, és jogi szabályozásra (és jogalkalmazásra) alkalmatlan (hiszen állandóan változó jogi részproblémák megoldásáról van szó), addig a felügyelet csak a függőség fő pontjait meghatározó viszony, és azért jogviszony, mert a felügyelt szerv belső szféráját, annak önálló mozgásterét nem érinti, jogilag garantált határait nem lépi túl.”

A felügyelet további sajátossága, és erőssége az irányításhoz képest, hogy a felügyeleti viszony tárgya lehet a bírósági felülvizsgálatnak, szemben az irányítással, és a vezetéssel, amelyek legfeljebb büntetőbíráskodásnak lehet tárgyai.⁸

3. A gazdaságirányítás közhatalmi kerete

Az elmúlt évtizedekben a gazdaságirányítás - mind közigazgatási, mind jogi koncepcióját tekintve - jelentős átalakuláson ment keresztül.

Az állam gazdaságszervező funkcióinak visszaszorulásával, illetve a piaci koordináció magánjogi aspektusú igazgatási és szabályozó tevékenységének előtérbe kerülésével⁹ ugyanis, a gazdaságirányítás klasszikusan közjogias fogalma egyre összetettebbé és bizonytalanabbá vált. Az állam intézményesült gazdaságirányítási funkciója, a világgazdasági korszakváltás okozta radikális gazdasági szerkezetváltozások érdekében - később pedig azok következményeként – elveszítette abszolút jellegű, minden részletre kiterjedő, és az alárendeltek függőségére alapozott, jogi szabályozó és jogalkalmazási képességét¹⁰. A gazdaság fejlődésével¹¹ a gazdaságirányítás

7 Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész, Fazekas Marianna - Ficzere Lajos (szerk.) Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 245.o.

8 U.o.: 245.o.

9 Erre vonatkozóan ld. bővebben Galgano (2006) új egyetemes jog kialakulásával kapcsolatos okfejtését. A szerző a gazdasági globalizáció jogi aspektusait vizsgálva hívja fel a figyelmet a jogban végbemenő átalakulási tendenciákra. Kiemeli, hogy a szerződési jog terén kifejlődött jogi innovációk gazdasági és pénzügyi viszonyokban való felértékelődése szabályozásbeli hangsúlyeltolódáshoz vezetett, amelynek következtében az innovatív szerződési modellek globalizálódása magát a törvényt, mint a legitim közjogi beavatkozás legfőbb eszközét, is feleslegessé tették. Utóbbi megállapítással összefüggésben utal a polgári jogi jogegységesülési folyamatnak a piaci koordináció hatékonyságát elősegítő egyes aspektusaira is. Francesco Galgano: Globalizáció a jog tükrében. A gazdaság jogi elemzése, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2006

10 A globális beruházási politika, illetve a pénzügyi vállalatbirodalmakból való jövedelemkivonási technikák valamint a nemzetállamok gazdaságpolitikai eszköztára és jogrendszere hatástalansága közötti összefüggés részletesebb indoklását lásd Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság, Osiris Kiadó-Zrínyi Kiadó, Budapest, 2009, 40-43.o.

11 A jelzett gazdasági fejlődés folyamatának komplexitását illetően lásd bővebben Vigvári András (2011) véleményét, amely szerint, ezen fejlődési folyamat nem szűkíthető le egyszerűen a világgazdaság globalizálódásának kevésbé egyértelmű terminusára, figyelemmel arra, hogy a gazdaság nemzetköziesedése, és a globalizáció fogalma nem, vagy csak megszorításokkal mosható össze. A hivatkozott értelmezést követve, mind a korszakolás, mind az állami szerepvállalás megítélése tekintetében fontos különbséget tenni az 1970-es évekkal elkezdődött ún. „vegyes gazdaság”, illetve a tőkés piacgazdaság „korai globalizációval” fejlődésnek indult új korszaka, illetve annak jellemzői között. V.ö.: Vigvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban – pénzügyi nézőpontból,

tulajdonképpen maga feszítette szét saját - közigazgatási és egyben jogi¹² - korlátait, miközben a gazdaságirányításban a piaci koordinációt - annak sajátos jogi és funkcionális eszközrendszerével - a közhatalommal egyenlő rangú féllé avanszálta¹³.

A gazdasági fejlődési expanzió éllóvasa, a pénzügyi rendszer harmadik pillére, a pénzügyi piac volt. Ennek fejlődési üteme ugyanis olyan mértékű tempót diktált, amellyel az államilag szervezett közhatalmi rend gazdaságirányítással kapcsolatos jogköreinek fejlődése¹⁴ képtelen volt lépést tartani. Ezért mondható, hogy - jogi szempontból - a gazdaságirányítás intézményrendszerében felülkerekedett a piaci koordináció magánjogias eszközrendszere, jóllehet az előrelátható volt, hogy a pénzügyi piacok igazgatásával összefüggő közhatalmi fellépés tartós alulmaradása¹⁵,

Radványi Tamás (szerk.) Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből, Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011.9.o.

¹² Jogi és közigazgatási korlátok szétfeszítésének tekintem a tőkeozgás liberalizálásának folyamatát illetően például azt, hogy az államok – a washingtoni ikrek nyilvánvaló ösztönzésére – a lebegő árfolyamrendszerre történő áttérés is elősegítendő, nem elégedtek meg a valuták csupán valamivel szabadabb átváltását intézményesítő nemzetközi rend kiépítésével, hanem a teljes konvertabilitás bevezetését segítő intézkedések megvalósítására is nemzetközi jogi felelősséget vállaltak.

Elkötelezettségük jeleként, a 80-as évektől – nem függetlenül persze a nemzetközi közjogi környezet alakulásától - deregulációs intézkedésekbe kezdtek a pénzügyi szolgáltatási szektorban.

Mindezen folyamatok egyfelől maguk után vonták az állami koordináció közhatalmi potenciálja erős gyengülését, amely tulajdonképpen abban nyilvánult meg, hogy az állami beavatkozás gazdaságirányítással összefüggő közjogi eszközrendszere (pl. jogszabályalkotás) csak korlátozottan - a nemzetközi kötelezettségvállalások betartására figyelemmel - volt gyakorolható. Másfelől, az állam és a gazdaság működése közötti viszonyrendszer – éppen az előzőekben ismertetett folyamatok hatására – átalakult, amelynek következményeként maga az állami koordináció szerepköre is megváltozott, a gazdaságirányítás korábbi hatóköre és eszközei megváltozott gazdasági környezetben pedig elégtelennek bizonyultak. Utóbbi körülmény megkövetelte volna az állami gazdaságirányítás új – az állami szerepvállalás modern funkcióinak hatékonyságát jobban támogató – közjogi eszközrendszer eredményesebb fejlesztését is. Figyelemmel azonban az ebben az időszakban felgyorsuló magánjogi innovációra, úgy tűnik a piac működéséhez szükséges szabályozási funkciók fejlődését is jellemzően a piaci szereplők uralták.

¹³ A piaci koordináció értelmezését e körben kizárólag a jogi megközelítésre szűkítettem.

¹⁴ Utalva a nemzetállamok belső piacuk védelmével kapcsolatos (protektionista) jogköreinek intézményes visszaszorulására. A tőkeozgás liberalizációja ugyanis nemcsak a tőkefogalom fellendülését vonta maga után, hanem „kinyitotta az országok belső piacait, lehetetlenné téve azok védelmét”. V.ö.: Vigvári András: Kormányzati szerepvállalás a globalizálódó gazdaságban – pénzügyi nézőpontból, Radványi Tamás (szerk.) Pénz és társadalom: Dolgozatok a BGF Pénzügyi és Számviteli Kara tudományos műhelyéből, Budapest: Budapesti Gazdasági Főiskola, 2011.9.o.

¹⁵ „A jogszabályalkotóknak, illetve a felügyeleti hatóságoknak meg kellett volna tiltaniuk a származékos és a strukturált termékeknek a felügyeleti rendszerből való kivételét, a „vonat alatti kezelésüket”, illetve az ilyen termékek jelzaloghitellel és (pl. unit-linked típusú) biztosításokkal való összekapcsolását. A „nyereségmegosztáshoz” (profi t-sharing) hasonló, mikro-szintű „veszteségmegosztó” (loss-sharing) mechanizmust kellett volna bevezetniük, a „felelős és szakszerű” (fi t & proper) vezetés feltételeként meg kellett volna követelniük az ilyen tranzakciók felderítését, hasonlóan a terrorizmusellenes pénzügyi műveletek szigorához, s megfelelve pl. a MIFID-módszertannak stb. A jegybankoknak rendkívüli adatszolgáltatást kellett volna előírniuk, adatbázisban kellett volna folyamatosan áttekinteniük a „pénzhelyettesítő-teremtés” globális folyamatait, s – együttműködve a felügyeleti hatóságokkal – meg kellett volna tagadniuk az „értékpapírosított spekulációs hitelek” jegybanki refinanszírozását.” Asztalos László: A globális pénzteremtés kettős körforgása, A „parallel banking” pénz- és inflációelméleti alapjai, Hitelintézési Szemle, 2009/5. szám 21-22.o.

http://www.bankszovetseg.hu/anyag/feltoltott/HSZ5_Asztalos_436_459.pdf

hosszútávon veszélyezteti a pénzügyi rendszer többi része védelmét, és romboló hatással lehet a gazdaság egészének működésére is¹⁶.

Mivel az új, nemzetközivé szélesedett, egységes gazdasági világrendben az államnak a gyakorlatban nincs elegendő közhatalmi befolyása a pénzügyi piacok működőképességére, ezért versenyképességi, növekedési és finanszírozási szempontból egyoldalú függőségbe kerül azoktól.

A múltba tekintve kijelenthető, az efféle függőségből valóban származhat előny, azonban csak abban az esetben, ha a függelmi viszony a közhatalom oldaláról kiegyensúlyozott¹⁷, és ez a kiegyensúlyozottság tartósan biztosítható¹⁸.

Amint arra a válság is rámutatott, a gazdaságirányítás hagyományos, (tag)állami szinten működő közhatalmi tevékenysége önmagában alkalmatlan, a globálisan szervezett pénzügyi piacoktól való egyoldalú függőség kialakulása megelőzésére.

Ezért a gazdaságirányítás eredményesebb befolyásolása érdekében a jövőben a hangsúlyt egy tágabb – állami szint feletti - felügyeleti koncepció erősítésére érdemes helyezni. A felügyeleti koncepció erősítése mellett szóló további érv, hogy jogi szempontból az irányításnál tágabb és biztosabb kategória, és mint ilyen - megfelelő szabályozási, és jól működő intézményi környezet esetén - képes magasabb szintű közhatalmi keretbe fogni, és fenntartani a gazdaságirányítás közjogi eszközeivel közvetlenül uralt és nem uralt konkrét gazdasági területek közötti függőséget is. Mindezek fényében valószínűleg a jövőben elkerülhetetlen államelméletünk és közigazgatásról alkotott koncepcióink ennek megfelelő reformja.

III. Az európai szintű gazdaságirányítás tárgya és dimenziói

1. Az Unió gazdaságpolitikája, mint az Unió tevékenysége

Ha az európai gazdaságirányítás tárgyát egy ún. európai gazdaságpolitika képében kívánánk megragadni, több szempontból is komoly ellentmondásokba keverednénk, figyelemmel a gazdaságpolitika európai koncepciójában rejlő fogalmi ellentmondások sokaságára.

Uniósi gazdaságpolitika – a szó eredeti értelmében - ugyanis nem létezik. Létezik ugyanakkor „valami”, amit a szabályozás alapján a következőképpen aposztrófálhatunk: AZ UNIÓ GAZDASÁGPOLITIKÁJA, MINT AZ UNIÓ TEVÉKENYSÉGE.

16 A gazdaságot romboló hatás megítélését illetően lásd Vigvári András „A bankok és a válság” címmel írt írásában a pénzügyi szektor és a gazdaság többi szereplőcsoportja közötti érdekérvényesítési aszimmetriáról írottakat, különös tekintettel azon viszonyrendszerre, amely a bankok likviditást biztosító, valamint finanszírozási funkciói és a gazdaság működése közötti kapcsolatból adódó összefüggéseket tárgyalja. ÉLET ÉS IRODALOM LIII:(7) pp. 7-8. (2009)

17 Vélhetően ezen felismerésnek tudható be, hogy mára „a pénzügyi ellenőrzés nemcsak „felértékelődő funkció”, hanem a globális pénzügyi rendszer önálló, intézményesült alrendszerévé is vált” Vigvári (2011) 12.o.

18 „Az előttünk álló évtizedek legfontosabb kérdése, hogy a gazdasági változásokból adódó új igényekre válaszul kialakulnak-e azok a nemzetek feletti és globális kormányzási technikák és intézmények, amelyek képesek lesznek kezelni azokat az új kockázatokat, amelyek a globalizációval a gazdaság egészében, ezen belül is a pénzügyi rendszerben kialakultak.” Vigvári (2011) 13.o.

Mielőtt a jellemzéssel tovább haladnánk, szükséges ezen a ponton megállni, és néhány lényeges megállapítást leszögezni.

1. Az EU elsődleges joganyagának jelenlegi rendszerezési elvek mentén történő csoportosítása megtévesztő, és nem felel meg az európai jogrend belső koherenciájával szemben támasztható követelményének.
2. A Szerződések gazdaságpolitikával kapcsolatos szóhasználata megtévesztő jellege ellenére, joglogikai szempontból – nehezen, de - követhető fogalmi rendbe illeszkedik, ezért alkalmas joghatások kiváltására.
3. A Szerződések uniós gazdaságpolitikai koncepciója sajátos, leszűkítő jelentéstartalma miatt, nem alkalmas arra, hogy a gazdaságirányítás dimenzióit kijelölje.

Az európai jog rendszerezését a Szerződések rendszerező elvei határozzák meg. Ezen rendszerező elvek közül két elv külön kiemelés is érdemel, ezek: a működést meghatározó alapelvek, illetve az unió belső és külső működését meghatározó elvek.

Az unió belső működését meghatározó elvek szintén tovább bonthatók az unió politikáit, illetve tevékenységeit behatároló szempontrendszerre.

Az EU gazdaság-és monetáris politikáját érintő konkrét szabályok ezen utóbbi, kettős szempontrendszeren belül foglalnak helyet. A gazdaság- és monetáris politika együtt való nevesítése azért megtévesztő, mert az előbbi, az Unió tevékenységei körébe sorolandó, míg az utóbbi egy elkülönült uniós szakpolitikai terület.

Figyelemmel arra, hogy a gazdaságpolitika tevékenység jellege a joganyag tagolásából közvetlenül nem tűnik ki, a szabályozás azt sugallja, mintha az EU-nak lenne egy saját, egységes és intézményesített gazdaságpolitikája. Mivel azonban a gazdaságpolitika, egy olyan átfogó politika, amely közel teljes állami szuverenitást feltételez, megállapítható, hogy EU-nak nincs meg az a közjogi képessége – értsd: európai szinten, központilag szervezett, az államiság jegyeivel bíró szervezetrendszer, különösképpen alkotmány és kormány – amely lehetővé tenné, hogy egy olyan átfogó politikája önállósuljon, mint amilyen a gazdaságpolitika. Még csak a gazdaságpolitika megkettőződéséről sem lehet beszélni¹⁹, figyelembe véve azt a körülményt, hogy a gazdaságpolitika további részterületekre (pénzügyi politika, jövedelempolitika, kül-gazdasági politika stb.) bontható, amely részterületek maguk is tovább tagozódnak. Mindezek alapján - a gazdaságpolitika tevékenységkénti értelmezését figyelmen kívül hagyva - kizárólag tagállamok gazdaságpolitikájáról lehet beszélni.

Az így értelmezhető „állami” gazdaságpolitika egyes részterületeit sorra véve azonban hamar kiderül, hogy azok közül több terület - illetve területek egyes „dimenziói” – már az Unió kizárólagos, vagy osztott hatáskörében vannak. Ez a körülmény ugyancsak módosítja a gazdaságpolitika hagyományos értelmezési terét, mert a gazdaságpolitika ezen részterületei vonatkozásában (pl. monetáris politika) már nem tevékenységről, hanem Uniós szakpolitikáról beszélhetünk.

¹⁹ Hasonlóan például a szociálpolitika megkettőződéséhez

Nem hagyható azonban figyelmen kívül az sem, hogy a Szerződések célja nem a megtévesztés volt, hanem egy speciális szakpolitikai terület: a gazdaságpolitikai koordináció nevesítése. A gazdasági koordináció tartalmára is tekintettel azonban kijelenthető, hogy bár a gazdaságpolitikai koordináció intézményesített és jogilag körülhatárolható terület²⁰, önálló politikaként nem, csak tevékenységként értelmezhető. Jogi koncepcióját tekintve egyfajta: közjogi „elvárható magatartás”. Az Uniónak tehát nincs saját gazdaságpolitikája, de van saját, intézményesített gazdasági koordinációs politikája, amely inkább tevékenység. Amennyiben az ellentmondás feloldásának helyességét ellenőrizni kívánjuk, érdemes megvizsgálni az EUMSZ. 5. cikk (1) bekezdését, illetve 120. cikk (1) bekezdését, amelyek megszövegezése egyértelművé teszi, hogy a –hagyományos értelemben vett - gazdaságpolitika a tagállamok gazdaságpolitikáját jelenti. Ezzel párhuzamosan azonban egy szűkebb –közös tevékenységként értelmezhető – gazdaságpolitika folytatását is kötelezővé teszik az EUMSZ. 119. cikk (1)-(3) bekezdései a gazdaságpolitikai célkitűzések (EUSZ. 3. cikk (3) bekezdés) 21 illetve irányadó elvek (EUMSZ. 119. cikk (3) bekezdés) betartása²² mentén az Unió célkitűzések (EUSZ 3. cikk (1)-(6) bekezdések) szolgálatában.

A jogi megfeleltetés tükrében belátható tehát, hogy a gazdaságpolitika koncepciója - értelmezési körére, tárgyi- és személyi hatályára tekintettel - olyan összetett, több dimenziós, nehezen körülhatárolható fogalom, amely nem alkalmas arra, hogy a gazdaságirányítás tárgya legyen.

2. A pénzügy-politika, mint a gazdaságirányítás tárgya

Amennyiben az európai pénzügyi felügyeleti rendszer európai gazdaság-irányításban betöltött szerepét szeretnénk meghatározni célszerűbb annak tárgyát a – gazdaságpolitikánál európai szinten pontosabban körvonalazható, a jogi eszköz és intézményrendszer szempontjából pedig jobban megragadható – pénzügy-politikában megjelölni. A pénzügy-politika elvezet minket a pénzügyi jog fogalmához, amely jogintézményeinek segítségével, nevesíthetők azon jellemző jogkörök és jogi aktusok, amelyek a pénzügyi rendszer integrált európai felügyeletének feladatkörét és dimenzióit – ezen keresztül pedig a gazdaságirányítás módját és elveit is – meghatározzák.

²⁰ Értsd: sajátos jogintézmények, jogérvényesítő eljárások jellemzik pl. Stabilitási és Növekedési Egyezmény eljárási mechanizmusait

²¹ Fenntartható fejlődés, kiegyensúlyozott gazdasági növekedés, árstabilitás, magas versenyképesség, teljes foglalkoztatottság, társadalmi haladás, szociális piacgazdaság, tudományos és műszaki haladás foglalkoztatottságot és társadalmi haladás, szociális piacgazdaságon

²² Stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint fenntartható fizetési mérleg

IV. A gazdaságirányítás pénzügyi jog által szabályozott hatóköre: a pénzügyi jog tárgyköre, európai dimenziói

1. Külső közjogi keret: A PFER kapcsolódási pontjai az „európai” pénzügyi rendszerrel

Annak igazolása, hogy a PFER formájában integrált felügyeleti szerep koncepcionális jelentőséggel bír a gazdasági unió működése szempontjából, feltételezi, hogy előzetesen elismerjük azon megállapítás igazságát miszerint: a PFER architektúrája egy kis rendszer a - tág értelemben vett - pénzügyi rendszer nagyobb, komplex „európai” illetve globális rendszerében. Figyelemmel arra, hogy a tanulmány nem kíván részletesen kitérni a globális pénzügyi felügyeleti rendszer reformját érintő nemzetközi szabályozási folyamatokra, a továbbiakban kizárólag az „európai” pénzügyi rendszerig tágítjuk az értelmezés horizontját.

Ennek érdekében azonban szükséges röviden tisztázni az „európai” pénzügyi rendszer jelentéstartalmát, különös tekintettel annak jogi és intézményi kereteire.

1.1. Az „európai” pénzügyi rendszer jelentéstartalma

Az európai szintű pénzügyi rendszer körvonalazása, sok szempontból és sokféleképpen történhet. A különböző megközelítési szempontok függvényében, a rendszer körvonalai, dimenzió is eltérően alakulhatnak. Jelen tanulmány az európai pénzügyi rendszert a pénzügyi jog értelmezési spektrumában és „európai” dimenzióban kívánja megragadni. Ezen vizsgálati szempont-rendszer szerint, az európai pénzügyi rendszer az európai pénzügyi jog tárgyaként értelmezhető. Ennél a pontnál azonban előre kell bocsátani azt, hogy az „európai” jelző igen bizonytalan kategória, figyelemmel arra, hogy a pénzügyi rendszer egyes részei integráltságának mértéke és módja eltérő²³.

Azonban - még ha többes dimenzióban, és megszorításokkal is de - a pénzügyi jog az, amely a legalkalmasabb arra, hogy megragadja a több szintű európai pénzügyi rendszer azon pontjait, ahol az integrált felügyeleti struktúra szükségességét és jelentőségét érzékeltetni lehet. Ez azért van, mert a pénzügyi jog egy olyan joganyag, amely a pénzügyi viszonyok szabályozásáért és működtetéséért felelős. Tekintettel a pénzügyi viszonyok azon sajátosságára, hogy azok több dimenziós és komplex viszonyrendszert teremtenek, a pénzügyi jognak kell alkalmasnak lennie arra, hogy az ilyen komplex rendszerek működésének, illetve szabályozásának a körvonalait és kapcsolódási pontjait, sajátos jogintézményeivel behatárolja és kifejezze²⁴. Mivel azonban a pénzügyi jog funkcióinak kiszélesedésével, illetve a közjogi rend

²³ Ezért ezen megközelítés csak modellként használható, nem lehet tökéletes. Például ha az európai pénzügyi rendszeren belül ún. fiskális szférát kívánánk körülhatárolni, akkor olyan, a pénzügyi jog által különböző aspektusból és szinten megragadható (jog)intézmények jutnának eszünkbe, (mint a közös európai költségvetés, a tagállami költségvetés-tervezéssel kapcsolatos koordinációt biztosító intézmények, az Unió gazdaságpolitikája stb.), amelyek mind viszonylagossá tennék az „európai” jelzöt.

²⁴ Ezzel kapcsolatban érdemes emlékeztetni arra, hogy „A globalizációval a pénzügyi rendszer is radikálisan átalakult. Az egyes alrendszerek (monetáris rendszer, pénzügyi piacok, fiskális rendszer) funkciói módosultak, az alrendszerek közötti kapcsolatok átrendeződtek.” Vígvári (2011) 12. o.

átalakulásával kiterjedt és komplexebbé vált²⁵ a pénzügyi jog viszonyrendszere, ezért a pénzügyi jog tágabb - európai - perspektívában való megközelítése is szükség-szerűvé vált.

Érdekes kérdés lehet e körben, hogy a pénzügyi jog milyen eszközökkel hivatott, - illetve képes-e egyáltalán - szabályozni az említett viszonyokat? Ezen kérdések más-ként is felvethetők: lépést tud-e egyáltalán tartani a jogfejlődés a pénzügyi viszonyok bonyolult fejlődésével, illetve megteremthető-e egy olyan komplex közhatalmi keret, amely képes és jogosult uralni ezeket a viszonyokat? A kérdéskör feloldása érdekében a pénzügyi jog kettős jogi természetére, ezzel kapcsolatban pedig azon összefüggésre érdemes felhívni a figyelmet, hogy: bár a pénzügyi jog több, mint közjogi normák összessége, a pénzügyi rendszert alkotó magánjogias viszonyok közjogi szabályrend érvényesülése nélkül képtelenek hosszútávon szavatolni a pénzügyi viszonyok kiegyensúlyozott működését. Amint arra a válság is rámutatott, a jövő feladata az, hogy megteremtse azokat, a tagállami szintet meghaladó, közjogi struktúrákat, amelyekkel hatékonyan – hosszútávon és stabilan – működtethetők a pénzügyi viszonyok.

A válság 2008-as kitörése óta az Európai Unió a gazdaságirányítás megerősítése körében alapvetően azon dolgozik, hogy a több dimenziós és komplex európai pénzügyi intézményrendszerben olyan - új vagy megújított, alapvetően tagállami szintre épülő, azonban azon túlmutató, átfogó - közjogi igazgatási struktúrákat és mechanizmusokat építsen ki, amelyek alkalmasak a pénzügyi viszonyrendszerek fenntartható működtetésére. Ennek az átfogó reformsorozatnak volt az első lépése a PFER kiépítése, illetve ezzel együtt annak felismerése, hogy a pénzügyi piacok által jellemzően a magánjog eszközeivel uralt, határokon átnyúló pénzügyi viszonyok működtetésére sajátos közhatalmi jogosítványokkal és végrehajtási mechanizmusokkal rendelkező közjogi, felügyeleti keretrendszerre van szükség.

1.2. Az európai pénzügyi rendszer tagolása és belső kapcsolódási pontjai

Az európai pénzügyi rendszer tagolása, az elsődleges jogi szabályozást figyelembe véve, elsődlegesen a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) koncepcióján alapul. Erről a konstrukcióról köztudott ugyanakkor, hogy annak két pillére között - az európaiság mércéjét figyelembe véve - aszimmetrikus viszony van. Mindkét pillér „európai”, azonban a monetáris pillér egy alapvetően „európai” szinten centralizált intézményi és szabályozási struktúrára épül, szemben a gazdasági pillérrel, amelynek vannak európai szinten centralizált, illetve decentralizált, mégis koordinált dimenziói. Ezen kívül a GMU kapcsán fontos kiemelni, hogy annak intézményi felépítése és szabályozása hiányos, nincsenek ugyanis olyan sajátos intézményei, amelyek biztosíthatnák, hogy képes legyen azt a kölcsönhatást uralni, amely az egységes belső piac pénzügyi szolgáltatási piaca és a teljes pénzügyi rendszer között fennáll²⁶.

²⁵ Utalva e körben a gazdaságirányítás közjogi eszközrendszerének fejlődésének nemzetközi közjogi korlátai, valamint a piaci igények által vezérelt nemzetközi magánjogi jogegységesülési folyamatok pénzügyi innovációkkal összefüggő aspektusai kapcsán kifejtett megjegyzésekre.

²⁶ Az belső piac és a gazdasági unió szabályozásbeli viszonyára vonatkozóan lásd bővebben Vörös Imre: Európai jog – magyar jog: konkurencia vagy koegzisztencia. Jogtudományi Közlöny, 2011. 7-8.sz.

A pénzügyi igazgatási struktúra tehát – az európai szintű felügyeleti struktúra kiépülése előtt - hiányos volt abból a szempontból, hogy intézményi rendjében nem tulajdonított kellő jelentőséget a tagolt európai pénzügyi rendszer belső kapcsolódási pontjainak, illetve ezek sajátos, európai szintű intézményesítésének²⁷.

A fentiek alapján, a pénzügyi rendszer jellemzése tehát nemcsak különböző nagyobb szférákra tagolással történhet, hanem úgy is, hogy a pénzügyi rendszer pénzügyi alaprendszereinek (ld. vállalkozások alaprendszere, bankalaprendszer) kapcsolódási pontjai mentén vizsgálódunk. A kapcsolódási pontok az egyes szférákon belüli nagyobb rendszerek között állnak fenn. Ilyen nagyobb alaprendszerek a pénzügyi rendszeren belül az államháztartás, a közbevetélni rendszer, a pénzügyi ellenőrzés köre, a pénzügyi intézményrendszer és a pénzügyi piac rendszerei. Ezen rendszerek között többtagozatú és összekapcsolódó elemekből álló alaprendszerek funkcionálnak.

A pénzügyi alaprendszer három nagy körben működik: államháztartási alaprendszerben, vállalkozások alaprendszereiben, bankalaprendszerben. Ez utóbbi kategória, a pénzügyek területén bekövetkezett fejlődési expanzió hatására tovább differenciálódott bank-, biztosítási és pénzügyi szolgáltatási rendszerre²⁸.

2. A PFER koordinatív szerepe és annak többes dimenziói

A PFER koordinatív szerepe többes dimenzióban érvényesül²⁹. Ezek közül az első, talán legfontosabb az a „közép-dimenzió”, amellyel a mikroprudenciális szinten szervezett európai felügyeleti hatóságok (ESA-k) a bankalaprendszer különböző alrendszereit képesek tagállami szint felett, tagállami szempontok feletti, közös európai érdekek mentén párhuzamosan is felügyelni. PFER előtt ezen feladat ellátására – a közösségi célok érvényesítéséért felelős intézmény – a Bizottság égisze alatt működő ún. Lámfalussy szakbizottságok voltak felhatalmazva. Ezen szakbizottságoknak azonban nem volt elég erős jogosítványuk ahhoz, hogy a közösségi érdekek érvényesítése érdekében közvetlenül beavatkozhasanak egyes jelentős, határon átnyúló pénzügyi viszonyokba. Jogköreik és az igazgatási struktúra sajátossága miatt ugyanakkor arra sem volt kifejezett lehetőségük, hogy a monetáris szféra felé hatékonyan legyenek képesek információkat közvetíteni.

27 Ezen hiányosságot némiképp pótolni látszik azon kezdeményezés, amely a valódi GMU megvalósítását egy többpilléres modellre alapozná a jövőben, beépítve abba – akár még az elsődleges joganyag módosítása árán is - a pénzügyi stabilitás biztosítására hivatott integrált pénzügyi keretet, amely európai szintre emelné a felügyeleti hatáskört. Ld. Herman Van Rompuynek, az Európai Tanács elnökének „A CÉL A VALÓDI GAZDASÁGI ÉS MONETÁRIS UNIÓ” címmel megjelent jelentése, Brüsszel, 2012. június 26., 4.o. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/131284.pdf
Szintén e körben említendő azon Bizottsági elképzelés is, amely a monetáris unió kiegészítéseként egy bankunió létrehozásában látja a gazdasági unió fejlődésének jövőjét. V.ö.: Helyzetjelentés a bankunióról, Európai Bizottság, MEMO/12/478, Brüsszel, 2012. június 22., <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/478&format=HTML&aged=0&language=HU&guiLanguage=en>

28 V.ö.: Simon István (szerk.) Pénzügyi jog I., Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 45-46.o.

29 Erre vonatkozóan ld. 1. sz. függelék.

A PFER kiépülésével intézményesítésre kerültek azok a struktúrák, amelyek a jövőben lehetővé teszik a különböző szférák közötti intézményesített kapcsolódásokat, ismeret-, illetve információ-közvetítési csatornákat. Ezen célirányos, mégis rendszerszintű információk birtokában remélhető, hogy a PFER működésének egy későbbi szakaszában, lesz arra lehetőség, hogy a működéssel szerzett ismeretekre alapozva, kiépüljön és működtethető legyen egy olyan közjogi keretrend, amely képessé válhat a magánjogias folyamatok, rendszert veszélyeztető érderendszerét egy stabilitást szavatoló, sajátos, integrált közhatalmi rendbe foglalni.

A PFER sajátos kapcsolódási pontjait a fiskális szféra oldaláról vizsgálva megállapítható, hogy a felügyeleti rend alkalmasnak mutatkozik arra is, hogy a makroprudenciális működés tendenciáiról információkat közvetítsen az államháztartási rendszer felé. Remények szerint, a rendszerkockázatok azonosításával ugyanis megelőzhető, illetve kiszűrhetőek lesznek a jövőben a makrogazdasági egyensúlytalanságokat okozó tényezők. A fiskális szférával való kapcsolat - intézményi szempontból - tehát leginkább ezen aspektusból ragadható meg. Érdeemes ennél a pontnál azt is kiemelni, hogy a gazdaságirányítás átfogó reformja érdekében elfogadott hatos jogszabálycsomag egyik eleme a makrogazdasági egyensúlyhiányok megelőzéséről és kiigazításáról szóló rendelet 5. cikke a részletes felülvizsgálat intézménye kapcsán már hivatkozik az Európai Rendszerkockázati Testület korai figyelmeztetéseinek illetve ajánlásainak a figyelembe vételére.

A második, vizsgálatra érdemes dimenzió, a különböző pénzügyi ágazatok közötti koordinációt biztosító vegyes bizottság intézménye, amely a pénzügyi intézmények komplexitásából adódó felügyeleti kihívásokra kíván intézményesített megoldást nyújtani, annak érdekében, hogy elkerülhetőek legyenek a szektorális felügyeleti szemléletből adódó problémák. Észrevehető tehát, hogy a rendszerszintű szemléletmód, ebben az aspektusban egészen más jelentéstartalommal bír, az előzőekben említettekhez képest. Ebben az esetben a kapcsolódási pontok ugyanis ágazatok közötti kapcsolódási pontokat jelentenek.

További – jelen tanulmány keretében az említés szintjén maradó – dimenzióként említhető még meg az egyes európai főszervek közötti, az érdekek közötti, a tagállamok közötti, illetve a nemzetközi koordinációt biztosító struktúrák intézményes kereteinek kiépülése, megerősödése is.

V. A PFER szervezeti konstrukciója

1. Átalakult, intézményesített konstrukció

Bár a PFER egy nagyon összetett, több szinten szervezett rendszer, valójában olyan intézményekből épül fel, amelyek korábban - ha nem is ebben a formában - de léteztek és működtek az Európai Unió intézményi rendjében.

A mikroprudenciális felügyeletért felelős európai hatóságok (Hatóságok) elődjei voltak például az egykori - új hatóságokkal megegyező nevű - felügyeleti bizottságok³⁰, amelyek a Bizottság szervezetén belül működtek, korlátozottabb jogkörökkel voltak azonban felruházva, és mivel nélkülözték egy nagyobb és szervezett felügyeleti keretrendszer létezését, ennek megfelelően eddigi működésük nem lehetett olyan teljes értékű, és koordinált, mint amelyet az új szabályozások adta lehetőségek a jelenlegi Hatóságoknak kínálnak. Az ún. felügyeleti kollégiumokkal kapcsolatban szintén kiemelhető, hogy azok már a PFER létrehozása előtt is funkcionáltak.

Jóllehet a PFER egyik nagy újdonsága, hogy a makroprudenciális felügyelet intézményesített kereteit is megteremtette, kiemelendő, hogy ezen a területen is nevesíthető egy - nem ilyen komplex formában, de korábban is működő - „elődintézmény” a KBER Bankfelügyeleti Bizottsága³¹, amely szakbizottság formájában felelős a bankalaprendszer átfogó felügyeletének biztosításáért.

A PFER keretében a makroprudenciális felügyeletért az Európai Rendszerkockázati Testület (ERKT) felelős, amely bár nem önálló jogi személy, és formálisan hatósági jogállása sincs, mégis nagyon fontos szerepet játszik az összeurópai makroszintű folyamatok, különösképpen a rendszerkockázatok azonosításában és megelőzésében, a különböző információcsatornák koordinálásában, összevetésében, és magában az információáramoltatásban is.

Az ERKT-t, nemcsak feladatkörét, hanem konstrukcióját tekintve is, a komplexitás jellemzi, hiszen testületi jellege lehetővé teszi, hogy működésében szervezileg legyen koordinálva az Európai Unió több, központi jelentőségű szerve, úgy mint az Európai Bizottság, az Európai Központi Bank, a nemzeti jegybankok, az Európai Felügyeleti Hatóságok, illetve - szavazati jog nélkül - a Gazdasági és Pénzügyi Bizottság elnöke, valamint a nemzeti felügyeltek képviselői.

Megállapíthatjuk tehát, hogy ezen felügyeleti struktúra újdonsága abban ragadható meg igazán, hogy ez egy több szinten, és több szempont alapján integrált, rendszerben működő felügyeleti architektúra. Előzményei fellelhetők ugyan az EU korábbi intézményi struktúrájában, mivel azonban az elődszervek rendszerszintű működése korábban nem volt biztosított, ezért nem voltak képesek szervezett, és összehangolt módon megvalósítani az integrált európai pénzügyi piac felügyeletét. Álláspontom szerint, ezt a hiányt a kiépült architektúra teljes mértékben pótolta.

30 Lásd Lámfalussy-féle 3. szintű felügyeleti bizottságok (3L3 Committees): Bankfelügyeltek Európai Bizottsága (CEBS), Európai Értékpapír-szabályozók Bizottsága (CESR), Európai Biztosítók és Foglalkoztatói Nyugdíjpénztárak Felügyelőinek Bizottsága (CEIOPS). Forrás: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.hu.html>

31 Európai Központi Bank magyar nyelvű kiadványa (2009): Európai Központi Bank, Eurorendszer, Központi Bankok Európai rendszere, 30.o. http://www.ecb.int/pub/pdf/other/escb_hu_webhu.pdf

Nemcsak szervezetileg hozott azonban változást a PFER rendszerének kiépülése az európai intézményrendszerben, hanem funkcionálisan is. E körben fontos kiemelni azt, hogy az Európai Felügyeleti Hatóságok jogkörei egyfelől bővültek, másfelől kötelező erejük szempontjából erősebbé váltak. Harmadsorban, érdemes lehet kitérni arra is, hogy a Hatóságok jogköreinek gyakorlása a végrehajtás mellett, a jogalkotás támogatására is kiterjed. A Lisszaboni Szerződéssel bevezetett új komitológia³² alapján ugyanis biztosítottá vált azon jogkör megteremtésnek lehetősége, amely alapján már közvetlenül a Hatóságok kaptak jogosítványokat arra, hogy különböző szabályozás-, illetve végrehajtás-technikai standardtervezeteket³³ – tervezet, tehát nem ajánlás, formájában - készítsenek elő³⁴. Ezt a minőségi változást nevezi a szakirodalom a „szabályalkotás lisszabonizációjának”.³⁵

A tanulmány terjedelmi kereteire figyelemmel, nem vállalkozhat ezen nem jogalkotási aktusok kibocsátásával kapcsolatos eljárásrend részletkérdéseinek, és jelentőségének kibontására, annyira azonban érdemes lehet a figyelmet felhívni, hogy bár az eljárásrend csak standard-tervezet készítésére ad felhatalmazást a Hatóságoknak, a Bizottság mérlegelési jogköre, a Hatóságok által készített tervezetekkel kapcsolatban korlátok közé szorul. Ugyancsak fontos annak felismerése, hogy a Lisszaboni Szerződéssel megreformált szabályalkotási rend tette azt lehetővé, hogy a Hatóságok a jelenlegi feltételrendszerben gyakorolhassák jogalkotással összefüggő jogköreiket³⁶.

2. Működésben a PFER: hatósági jogkörök, jellegzetes jogintézmények, és ezek célja

Az új Hatóságok feladatkörei és az ehhez kapcsolódó jogintézmények illetve döntési jogkörök a következő jelentősebb kategóriákba sorolhatók³⁷: határon átnyúló pénzügyi szolgáltatókkal kapcsolatos feladatkörök, az egyes uniós szinten működő intézményekkel kapcsolatos feladatkörök, az egyes felügyeleti előírásokkal és gyakorlattal kapcsolatos feladatkörök, szabályozási területet érintő feladatkörök, a makroprudenciális kérdésekkel kapcsolatos feladatkörök, végül pedig a válságmenedzselés körébe tartozó feladatkörök.

32 „A „komitológia” kifejezés röviden azt az eljárási módot jelenti, ahogy a Bizottság az európai uniós jogalkotó által ráruházott végrehajtási hatáskörét gyakorolja az EU tagállamainak képviselőiből álló szakbizottságok közreműködésével.” A fogalom-meghatározás a következő linken érhető el: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=FAQ.FAQ&CLX=hu>

33 Lásd. EUMSZ 290.cikk

34 Ld. pl. Consultation paper - Regulatory technical standards on the information to be provided to ESMA by a credit rating agency in its application for registration and certification and for the assessment of its systemic importance http://www.esma.europa.eu/index.php?page=consultation_details&id=190

35 Jonathan Overett Somnier 2010. december 6-án Párizsban rendezett konferencián „Lisbonisation of the rulemaking process” címmel tartott előadása alapján.

36 Ezen megállapítás arra kíván utalni, hogy a Bizottság bizonyos mértékben kötve van a Hatóságok tervezeteihez, amikor saját jogkörét gyakorolja a szabályalkotási eljárásban.

37 A rendszerezéshez a dolgozat Forgács Imre: Mégsem éjjeliőr? Az európai kormányzás esélyei és a pénzügyi válság (Osiris Kiadó-Zrinyi Kiadó, 2009) című művében feldolgozott csoportosítási szempontokat használta fel.

Az első feladatkör kapcsán egy sajátos felügyeleti jogkör érdemel kiemelését, mégpedig a jogi kötelező erővel bíró közvetítő szerep gyakorlásának joga, amely a nemzeti felügyeleti hatóságok közötti nézetkülönbségek rendezésére szolgál. Közvetett célja annak érvényre juttatása, hogy az illetékes nemzeti felügyeleti hatóság feladatai ellátása során kellően figyelembe vegye a többi tagállam érdekeit. A válságkezelés kezdeti periódusában ugyanis több esetben előfordult, hogy a nemzeti felügyeleti hatóságok kizárólag saját tagállami érdekeik érvényesítését helyezték előtérbe, figyelmen kívül hagyva más tagállamok, illetve az összeurópai érdekeket. Közvetlen célja, hogy azokban az esetekben, amikor az uniós szabályozás együttműködést, koordinációt, közös döntéshozatalt ír elő, és a tagállami nézőpontok eltérnek az adott kötelezettségek megítélése tekintetében, akkor egy sajátos vitarendezési mechanizmussal kikényszeríthető legyen egy közös álláspont kialakítása és az esetleges vita rendezése. Ennek megfelelően, a szabályozás illetve a hatóságok erősebb jogkörökkel való felruházása azt a célt szolgálja, hogy megelőzhetők legyenek az olyan helyzetek, amikor egy tagállam pusztán azért mentesült egy-egy kötelezettség teljesítése alól, mert vitatta magát a kötelezettséget. A vitarendezési mechanizmus központi eleme, mindezek alapján, az értelmezésbeli különbségek rendezését szolgáló egyeztető eljárás, amely az ESA sikeres közvetítő szerepe esetén megállapodással zárul. Megállapodás hiánya esetében, vagy rendkívüli esetben – sajátos jogi biztosítékok³⁸ betartása mellett - az illetékes ESA azonban jogosult kötelező erejű határozatot kibocsátani, a megállapodás pótlása érdekében³⁹.

A pénzügyi tárgyú szabályok érvényesülésével kapcsolatban fontos megemlíteni a szabályok megfelelő érvényesülését szolgáló új mechanizmusok rendszerét is, amely egy bizottsági hatáskör gyakorlásának megelőzését szolgáló mechanizmus. Abban az esetben ugyanis, ha egy tagállami hatóság jogértelmezési problémára hivatkozással nem megfelelően alkalmazta az uniós szabályokat, akkor a tagállammal szemben csak a Bizottság léphetett fel a jogsértési eljárás keretében. Ezen bonyolult, és hosszadalmas eljárás azonban nem tette lehetővé, annak megelőzését, hogy egyes határon átvelő pénzügyi intézmények a szabályozási arbitrázs kijátszásával jussanak előnyhöz.

A jövőben, hasonló eseteket elkerülendő, fontos érdek lett a szabályozási arbitrázs prevenciója, és az uniós jog, egységes alkalmazása. Ezen célkitűzés minél teljesebb megvalósulása érdekében az ESA-k felhatalmazást kaptak arra, hogy általános felügyeleti hatáskörük gyakorlása során észlelt eltérések esetében közvetlenül ajánlást tegyenek az érintett nemzeti hatóságnak; végső esetben pedig akár még a pénzügyi intézményekre vonatkozóan is hozhatnak egyedi határozatot, beavatkozva ezzel egy tagállam keretében működő konkrét pénzügyi viszonyrendszerbe. Utóbbira természetesen kizárólag az uniós jog megfelelő érvényesülését biztosítandó nyílik lehetőség 40.

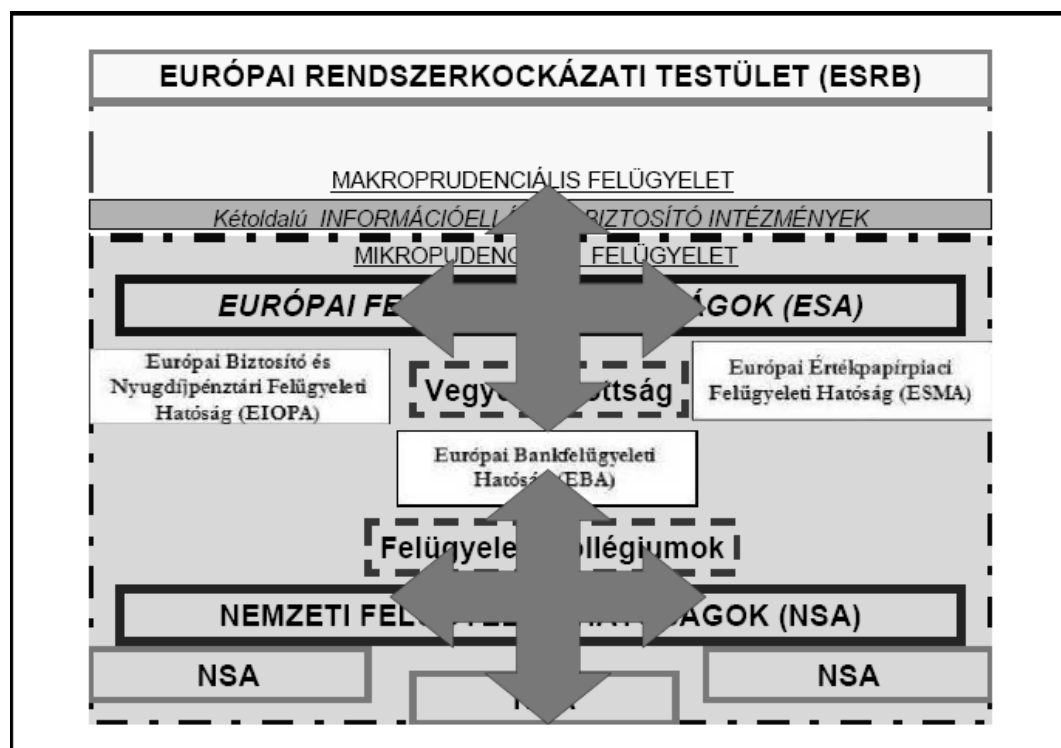
³⁸ Jogi Biztosítékok: Vitarendezési mechanizmust csak LÉNYEGES kérdések rendezésére lehet igénybe venni:

Pl. ha a felügyeleti hatóság tétlensége (esetleg cselekvése) hátrányos hatással jár más felügyeleti hatóság tevékenységére pl. érdekvédelmi képességét korlátozza, vagy az érintett tagállam pénzügyi stabilitása kerül veszélybe

VI. Záró gondolatok: állásfoglalás a hatékonyság kérdésében.

A PFER működésének hatékonyságáról korai lenne még nyilatkozni – tekintettel arra, hogy a Hatóságok nemrég kezdték meg tevékenységüket – az azonban mindenképpen hangsúlyozandó, hogy kizárólag egy koherens szervezeti rendben működő konstrukció lehet képes arra a jövőben, hogy biztosítsa az európai szinten integrált pénzügyi rendszer, teljes körű felügyeletét.

1. sz. függelék. A PFER komplex rendszere



Saját szerkesztésű ábra