

Nyerges Tímea¹

Az európai védelem gazdasági megalapozása a 2021–2027-es uniós költségvetési ciklusban

The Economic Foundations of European Defence in the 2021–2027 Long-term EU Budget

Absztrakt

2018. június 13-án az Európai Bizottság javaslatot tett az Európai Védelmi Alap (angol rövidítéssel: EDF)² létrehozására, amely kerettervezetet az európai védelmi cselekvési terv (European Defence Action Plan, EDAP)³ részeként jelentettek be. A javaslattétel háttérében a tagállamok védelmi kiadásainak 2015. évi rekord alacsony szintje (a GDP 1,4%-ára csökkentek), valamint az egy évtizede tartó, évi 2 milliárd euróra becsült védelmi célú tagállami ráfordítások elmaradásának felismerése állt, annak tükrében, hogy mindeközben az Egyesült Államok, Kína és Oroszország ambiciózusan tovább fejlesztették védelmi képességeiket.⁴ 2017 júniusában elfogadták az EDF létrehozásának javaslatát,⁵ ezzel pedig előzmények nélküli, új programként megjelent a 2021–2027-es évekre szóló hosszú távú uniós költségvetésben. Az Európai Unió többéves pénzügyi keretére (angol rövidítéssel: MFF)⁶ tett végleges döntés elfogadásáig a tárgyalási javaslatok alapján arra lehet következtetni, hogy 13 milliárd EUR költségvetési és további 10,5 milliárd EUR költségvetésen kívüli⁷ kerettel fogják az új programot meghirdetni.

¹ Doktori hallgató, Nemzeti Közszerzői Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, e-mail: nyerges.timea@hallg.uni-nke.hu

² European Defence Fund, EDF. Lásd European Commission 2018a.

³ European Defence Action Plan, EDAP.

⁴ Az Egyesült Államok az uniós védelmi kiadásainak kétszeresét fordította védelemre 2015-ben, Kína pedig egy évtized alatt mintegy 150%-kal növelte meg védelmi költségvetését, míg Oroszország GDP-jének 5,4%-át védelmi kiadások tették ki 2015-ben. Lásd ZIGAR 2016.

⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Launching the European Defence Fund.* 2017. 295.

⁶ Multiannual Financial Framework, MFF.

⁷ Az Európai Unió katonai kapacitások fokozását célzó fejlesztéseket nem, de hadiipart is érintő kutatás-fejlesztési tevékenységeket, védelmi célú stratégiamegvalósítást támogathat.

Magyarország számára ez hozzávetőlegesen évi 123 millió EUR képességfejlesztésre⁸ és ezenfelül további kutatási célokra elnyerhető⁹ uniós forráshoz jutást jelent, amelyet haderő-korszerűsítésre, közvetve pedig hazánk geopolitikai helyzetének megerősítésére tud felhasználni.

Kulcsszavak: védelemgazdaság, Európai Védelmi Alap, MFF-tárgyalás, honvédelmi kiadások

Abstract

The European Commission proposed the establishment of the European Defence Foundation (EDF) on 30 November 2016, as a part of the European Defence Action Plan (EDAP). The reason for the new proposal was the hitherto measured lowest defence expense level of the Member States in 2015 (GDP 1.4 per cent) as well as the recognition of the hiatus of the estimated sum of 13 billion EUR being invested for a decade in defence purposes, in reflection to the fact that the US, Russia and China have been ambitiously improving their defence capacities in the meantime. In June 2017, the bill for the establishment of the European Defence Fund found acceptance. As a result, the program appears, without precedent, in the budget of the interval between 2021 and 2027. Until the final decision of the multi-year foundation framework (MFF), the conclusion applies that the program will operate with expense rate 13 billion EUR, as well as with a 10.5 billion EUR off-budget rate. For Hungary the 123 million EUR budget will provide for capacity improvement, and the research support could enhance the modernisation of the military forces along with the reinforcement of the country's geopolitical status.

Keywords: defence economy, European Defence Foundation, MFF negotiation, defence expenditure

A védelem gazdasági megalapozása

A védelmi kapacitások fejlesztésére és fenntartására fordítható források mértéke klasszikusan az adott nemzetgazdaságok teljesítőképességének függvénye. A gazdasági teljesítmények polgári, illetve védelmi célok közötti elosztásáról pedig a mindenkori politikának feladata döntést hozni az állam jólétének érdekében.¹⁰ Korszerű védelmet ellenben technikai megújulás nélkül nem lehet megvalósítani, amihez az azt kiszolgáló ipari és infrastrukturális kapacitásokat is szükséges fejleszteni.¹¹ Ezek a járulékos költségnövekmények általában korlátozzák az országok saját gazdasági potenciálra épülő védelmi képességfejlesztési törekvéseit. A védelmi szövetségek lényege ezért

⁸ Eszközbeszerzésre, például dróntechnológia- vagy helikopterbeszerzésre fordítható.

⁹ Védelmi technológiák kutatása, például elektronika, titkosított szoftverek, robottechnológia.

¹⁰ FORGÁCS 2009.

¹¹ HAMMES 2006.

az, hogy a védelmi potenciálok egyesítése mellett a tagországok gazdasági potenciáljának integrálását is igénylik.¹²

Ahhoz, hogy egy állam védelmi ráfordításának mértéke kimutatható legyen, a kiadások nominál- vagy reálértékét, illetve a nemzetközi összehasonlításokban általánosan elfogadott GDP-részesedési-mutató meghatározását szükséges megadni. Ez utóbbi mutatót szokták annak a politikai elköteleződésnek a mértékeként is értékelni, amely az egyes államok meglévő védelmi képességének fejlesztési törekvéseire utal, hiszen számszerűsíti azt, hogy adott állam az előállított végső felhasználásra szánt javak összértékének mekkora hányadát fordította védelmi célkitűzéseinek megvalósítására.

1. táblázat: 2004–2020 Magyarország* GDP-értéke** GDP-részesedés konszolidált védelmi kiadások GDP-részesedési mutatói***

Védelmi kiadások alakulása Magyarországon 2004–2020					
Kormányok	Év	Honvédelmi Minisztérium zárszámadási kiadása (milliárd Ft)	Magyarország GDP értéke (folyó ár, milliárd Ft)	GDP részesedés	konszolidált védelmi kiadások GDP részesedési mutatói
Medgyessy	2004	311,68	21 077,46	1,48%	1,28%
	2005	317,41	22 549,02	1,41%	1,25%
Gyurcsány	2006	296,04	24 316,30	1,22%	1,02%
	2007	324,71	25 701,37	1,26%	0,88%
	2008	324,99	27 217,37	1,19%	0,90%
Bajnai	2009	296,82	26 458,26	1,12%	0,87%
második Orbán	2010	317,84	27 268,88	1,17%	0,85%
	2011	266,91	28 370,79	0,94%	0,88%
	2012	266,89	28 847,93	0,93%	0,81%
	2013	257,22	30 290,33	0,85%	0,76%
harmadik Orbán	2014	256,75	32 694,21	0,79%	0,72%
	2015	294,59	34 785,20	0,85%	0,75%
	2016	342,59	35 896,33	0,95%	0,88%
	2017	394,72	38 835,22	1,02%	0,88%
negyedik Orbán	2018	354,87	42 661,81	0,83%	n.a.
	2019*	433,09	44 752,23	0,97%	0,82%
	2020*	412,18	41 619,58	0,99%	0,82%

Megjegyzés: *A Honvédelmi Minisztérium zárszámadási kiadásai alatt értsd: Az adott évi költségvetési törvény végrehajtásáról szóló törvény Honvédelmi Minisztériumra vonatkozó fejezeténél a működési kiadás sorának értéke. *Adott évi tervszámok. A kiadást az adott évi költségvetési törvény alapján határozták meg. GDP-tervszám az AMECO-előrejelzés alapján. A konszolidált védelmi kiadások GDP-részesedési mutatói tervszámot a 2010–2017 közötti konszolidált mutatók átlaga alapján határozták meg.

**Magyarország GDP-értéke alatt értsd: KSH GDP-adatai.

***A konszolidált védelmi kiadások GDP-részesedési mutatói alatt értsd: 2010-ig. Vö. TURÁK 2003, 2011-től ld. SZENES 2015a. Valamint a Stockholm International Peace Research Institute: *Military Expenditure Database 2017*. Lásd: *SIPRI Yearbook 2017*.
Forrás: a szerző szerkesztése AMECO-, KSH-adatok alapján

A honvédelmi kiadások valós megítélhetősége érdekében szükséges figyelembe venni néhány módszertani sajátosságot is, ugyanis a honvédelmi kiadások közvetlen és közvetett formában is megjelenhetnek, amit például a NATO-elvárásaként ismert

¹² BEAUFRE 1970.

2%-os GDP-részesedés¹³ tervezésekor együttesen alkalmazunk. Közvetlen kiadásként számolják el a honvédelmi tárca költségvetését, míg közvetett ráfordítások alatt a honvédelmi részfeladatokat is ellátó hadi intézmények kiadásait értjük (közelebbről ide tartozik a hadiipari, hadi közlekedési, katonai egészségügyi infrastruktúrák kialakítási és fenntartási költsége). Bár a NATO felé a közvetett és közvetlen honvédelmi kiadások összegét teljes egészében teljesítményként számoljuk el, mégis fontos említést tenni arról, hogy a honvédelmi tárca költségvetése sem tekinthető tisztán védelmi célra fordított kiadásúnak (gondolok itt az előnyugdíjazási, szolgálati lakásépítési, hadisírgondozási, hadisír-felkutatási, művelődési, sport- és egészségügyi kiadások költségeire). Ezért léteznek olyan központi költségvetési módszertanok is, amelyek kiszűrik a funkcionálisan konszolidált adatok (COFOG-kód szerint rendezettek)¹⁴ közül is a tisztát, tehát ténylegesen csak védelmi célú kiadásokat, és így társadalmi funkció szerint konszolidált adatokat összesítenek a költségvetési kiadások meghatározásakor. Ez a mutató realisabb képet ad a védelemre fordított kiadásokról, és az előzőekben ismertetett kevert típusú összesítésekhez képest már egy szerényebb GDP-részesedési arányt mutat.

A haderő-leépítés (2004), valamint a 2008. évi gazdasági válság hatásai a honvédelmi tárca költségvetési támogatási intenzitásának változásába és az egyéb, közvetett védelemgazdasági mutatók viszonylatába is begyűrűztek. Ezt hazánk a területi integritásának veszélye nélkül a kedvező nemzetközi fordulatok – amelyek hatására a korábbi támadó jellegű katonai doktrína védelmi jellegűvé alakult át Európában, hiszen a bipolaritás, az atomháborús fenyegetéssel járó világrendszer átmenetileg megszűnt –, valamint a világ legerősebb katonai védelmi szövetségébe, a NATO-ba történő felvételének köszönhetően tehetette meg.¹⁵ Ennek a biztonságérzetnek a hatására 2004 óta csak csökkent hazánk honvédelemre fordított kiadásainak mértéke (reál- és nominálértéken egyaránt), így a NATO felé tett ígéret szerint 2024-ig elérendő 2,0%-os vállalás helyett hazánk honvédelmi részesedésének átlaga 2004-től napjainkig csupán 1,1% körül mozog. Ennek a költségvetési elmaradásnak az összege meghaladja a 3800 milliárd forintot a 2004 és 2018 közötti időszak vonatkozásában.¹⁶

A védelmi kiadások értékelésénél a ráfordítások összetétele is lényeges tényező. Az általánosan optimálisnak tartott elosztás szerint a személyi kiadásoknál 40%-, a dologi kiadásoknál 30%-, valamint a fejlesztések körül 30%-os ráfordítási arányok tekinthetők ideálisnak.¹⁷ (A NATO 20%-os arányt vár el a „nagy fegyverrendszerekre” fordítandó források tekintetében.)¹⁸ A hazai gyakorlat ettől eltérő képet mutat, mivel a személyi hányad 40–43% körüli, a dologi kiadások szintén a kívánatosnál magasabbak (33–39% körüliek), így a haderő fejlesztésére maradó hányad 20%-nál jellemzően nem lehet több.

¹³ Lásd: www.nato.int/wearenato/index.html. *Founding NATO*. 2017.

¹⁴ Classification of Functions of Government (COFOG). A kormányzati kiadások funkciók szerinti nemzetközi osztályozása 10 fő csoportba besorolva tartalmazza a kormányzati szektor (az államháztartás és a kormányzatba sorolt vállalatok, nonprofit intézmények) kiadásait.

¹⁵ SZENES 2013.

¹⁶ Számítási módszertan: a 2004 és 2018 közötti GDP 2%-a és a tényleges ráfordítások közötti különbségek összege.

¹⁷ CSIKI 2017.

¹⁸ SZTERNÁK 2017.

A magyar védelem költségvetési helyzetét a NATO-szövetségen és az Európai Unión belüli nemzetközi összehasonlítások is kedvezőtlennek mutatják.

2. táblázat: A NATO- és EU-tagállamok védelmi kiadásainak összehasonlítása millió dollár és GDP-részesedés szerint 2014–2016 között

A NATO-tagállamok honvédelmi kiadásainak összehasonlítása 2014–2016				
Millió dollár	Országok sorrendje	2014	2015	2016
1.	Amerikai Egyesült Államok	603 457	589 564	604 460
2.	Egyesült Királyság	61 564	58 382	52 500
3.	Franciaország	52 075	46 626	47 200
Európai tagországok átlaga:		7 827	7071	6916
27.	Albánia	135	101	115
28.	Montenegró	79	68	70
29.	Izland	30	30	31
19.	Magyarország 2014	1008		
18.	Magyarország 2015		1070	
17.	Magyarország 2016			996

Az Európai uniós országok honvédelmi kiadásainak összehasonlítása 2014–2016				
Millió dollár	Országok sorrendje	2014	2015	2016
1.	Egyesült Királyság	61 564	58 382	52 500
2.	Franciaország	52 075	46 626	47 200
3.	Olaszország	24 487	21 495	22 309
EU28 átlaga:		7 528	6787	6660
26.	Cyprus	424	305	356
27.	Luxemburg	251	214	220
28.	Málta	60	56	58
19.	Magyarország 2014	1008		
17.	Magyarország 2015		1070	
18.	Magyarország 2016			996

A NATO-tagállamok honvédelmi kiadásainak GDP-részesedés szerinti összehasonlítása 2014–2016				
Országok sorrendje	2014	2015	2016	
1.	Amerikai Egyesült Államok	3,47%	3,27%	3,26%
2.	Görögország	2,41%	2,42%	2,37%
3.	Észtország	1,93%	2,06%	2,15%
Európai tagországok átlaga:		1,23%	1,27%	1,29%
27.	Magyarország	0,73%		
	Bélgium		0,88%	0,36%
28.	Luxemburg	0,39%	0,37%	0,36%
29.	Izland	0,17%	0,18%	0,16%
27.	Magyarország 2014	0,73%		
26.	Magyarország 2015		0,89%	
26.	Magyarország 2016			0,85%

Az európai uniós országok honvédelmi kiadásainak GDP-részesedés szerinti összehasonlítása 2014–2016				
Országok sorrendje	2014	2015	2016	
1.	Görögország	2,41%	2,42%	2,37%
2.	Egyesült Királyság	2,05%		1,98%
	Lengyelország		2,14%	
2-3.	Észtország	1,93%	2,06%	2,15%
EU28 átlaga:		1,20%	1,22%	1,25%
26.	Málta	0,56%		0,56%
	Ausztria		0,55%	
27.	Luxemburg	0,39%	0,37%	0,36%
28.	Írország	0,47%	0,45%	0,33%
24.	Magyarország 2014	0,73%		
23.	Magyarország 2015		0,89%	
23.	Magyarország 2016			0,85%

Forrás: a szerző szerkesztése az IISS 2017. évi adatai alapján

Általánosan elmondható, hogy hazánk a NATO és az EU27 vonatkozásában is az átlagtól jelentősen elmaradó, leszakadó negyedbe tartozik a honvédelemre fordított kiadások nemzetközi összehasonlításában.¹⁹ Mindameltt az is kiderül az összehasonlításokból, hogy a NATO-tagországok átlagosan több mint négyszer annyit fordítanak honvédelemre, mint ahogyan azt az Európai Unió országai teszik. Európán belül ez,

¹⁹ SZENES 2015b.

a NATO- és EU27-tagországok közötti eltérés csak 3-4 százalékponttal mutat különbözőséget a NATO-tagországok javára.

Jól példázza az európai kontinens jelentős katonai képességihiányát az a tény is, hogy az ázsiai fegyverkezés értéke először 2012-ben haladta meg az európai NATO-tagállamok védelmi kiadásainak összegét, amikor is a védelmi kiadások átlagosan 1,63%-kal csökkentek. A 2012-es év rekordmértékű kiadásai az ázsiai kontinensen az arab tavasz következményeinek, ezen belül pedig a szíriai konfliktus tovagyűrűzésének, valamint Kína fokozatos felemelkedésének és haditengerészeti képességei jelentős növekedésének hatásait tükrözik,²⁰ amellett, hogy az európai védelmi képességek fejlesztésére fordított összegek csökkentek az európai NATO-tagországok esetében.²¹ Ez a csökkenési folyamat 2015–2016-ban megállt, majd 2017-ben a Stratégiai Tanulmányok Nemzetközi Intézete (International Institute for Strategic Studies, IISS) által a világ védelmi kapacitásairól és katonai egyensúlyi helyzetéről összeállított elemzése²² szerint emelkedésnek indult. A NATO európai tagországai 2017-ben átlagosan 3,6%-kal növelték védelmi kiadásaikat, ám a védelmi kiadások szerkezetét tisztítani szükséges, ugyanis például Belgiumban és Portugáliában a teljes védelmi költségvetésnek több mint az egyharmadát a katonai nyugdíjak tették ki 2016-ban.²³

Nem hagyhatjuk figyelmen kívül azt a sajátosságot sem, hogy a nemzetközi összehasonlítások reális kezelése módszertani megfontolásokat igényel, ugyanis ismeretes: már a GDP számításának metodikája is eltérő lehet – a különbözőség erőteljesebben jelentkezik a honvédelminek tekintett kiadások összetevőiben.²⁴ A GDP-arányos összehasonlítás mellett emiatt célszerű az olyan mutatók szerinti mérlegelés is, mint amilyen az egy katonára, egy lakosra vagy esetleg az ország területére vetített honvédelmi kiadások alapján történő összevetés. Az előzőek szemléletesebbé tétele okán gondoljunk arra, hogy ha egy ország hadseregének létszáma magas, és emiatt a bérekre fordított személyi kiadásainak összege tetemes méreteket ölt, emellett viszont a GDP-szintje alacsony – ilyen Törökország –, akkor például a haderő GDP-ben mért részesedési arányában megadott mutató túlságosan magas lesz. Az ilyen elemzési fiaskók elkerülése érdekében válik fontossá a GDP-arányos vizsgálaton túl az egy lakosra vetített kiadások megjelenítése is. Amikor pedig azt látjuk, hogy a GDP-részesedés növekszik, ugyanakkor a honvédelmi tárca költségvetése nominálisan csökken, akkor ebben az esetben is félrevezető lehet csupán a GDP-mutatóra hagyatkozni. Ugyanis ebben az esetben a részesedési arány növekedésének oka nem a védelmi ráfordítások növekedése, hanem a GDP-nek a honvédelmi kiadások mértékét is meghaladó csökkenése.

²⁰ QIAO-XIANGSUI 1999.

²¹ ETL 2013.

²² ETL 2013.

²³ VARGA 2018.

²⁴ BODA 2016.

A 2021–2027-es programozási időszak új kihívásai

A migráció okainak Európán kívül történő kezelése, illetve az éghajlatváltozás és más humanitárius katasztrófák megnövekedett száma a nagyobb globális szerepvállalást sürgetik. A párizsi, brüsszeli és más európai városokban történt tragikus terrorcselekmények arra utalnak, hogy Európa belső biztonságának szintje csökkent.²⁵ A közel-keleti, az ukrajnai események, a nemzetközi fegyverkezési paktumok felbomlása (INF,²⁶ Nyitott Égbolt) és a globális tendenciák pedig arra, hogy a védelmi kapacitások fenntartása és azok fejlesztése ismét hangsúlyos témává fog válni a közeljövőben. Bár az Európai Unió eddig is működtetett e területeket felölelő programokat, a nagyobb szerepvállalás, az erőforrások növelése elkerülhetetlennek tűnik.

Az Európai Unió előtt álló kihívások tehát megsokszorozódnak, ugyanakkor az európai és a nemzeti költségvetésekre nehezedő nyomás a Covid-19 és a gazdasági recesszió miatt egyre fokozódik. A hosszú távú kihívások közül a stagnáló termelékenységet, a beruházások visszafogott szintjét és az Európára nézve még mindig kedvezőtlen demográfiai mutatók alakulását említeném elsősorban, továbbá az új kihívások közül a migrációt, az éghajlatváltozást.²⁷ A védelem, a kiberbiztonság és a terrorizmus elleni fellépés szükségessége pedig mind olyan kihívások, amelyek kapcsán az uniós költségvetéstől elvárt, hogy kiemelt szerepet töltsön be az e területeken kialakult problémák felszámolására tett erőfeszítéseikben.²⁸

Az Európai Unió 2021–2027-es évekre szóló hosszú távú költségvetési keretének kialakítása kapcsán több külső és belső kihívással is szembe kell tehát néznie, amelyek hatást gyakorolnak az európai uniós források 2021–2027 közötti pénzügyi tervezésre is. A legfontosabbak e kihívások közül az Egyesült Királyság kilépése az Európai Unióból, a migráció okozta politikai-szakpolitikai kihívások kezelése,²⁹ illetve az európai védelmi ipar fejlesztésének kényes kérdése, amely az USA kontinentális gazdasági érdekeit csorbítja.³⁰ A problémák leküzdése céljából foganatosítandó intézkedések akár több tízmilliárd euró többletforrást is igényelhetnek az uniós költségvetésből, amely kiadások fedezetéhez a tagállamoknak saját befizetésük növelésével szükséges hozzájárulniuk. A 2019. december 2-án a finn soros elnökség idején született bizottsági javaslat mégis a költségek visszavételéről szól: a GNI³¹ 1,11%-os mértékéről az 1,08%-os mértékre történő összeg-csökkentéshez, valamint a védelmi kiadások mintegy 40%-os mértékű csökkentéséhez fogalmazott meg tárgyalási álláspontot.³²

²⁵ LIND 2004.

²⁶ Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, azaz „közepes hatótávolságú nukleáris erők szerződése”. Az USA 2018-ban kilépett az INF-szerződésből, ezzel pedig az évtizedek óta a fegyverek ellenőrzésének sarokköveként számotartott paktum megszűnt. Emiatt attól lehet tartani, hogy a történelmi megállapodás összeomlása új fegyverkezési versenyhez vezethet az Egyesült Államok, Oroszország és Kína között.

²⁷ HUNTINGTON 2004.

²⁸ OSTYN 2017.

²⁹ European Commission 2018b.

³⁰ KISS 2009.

³¹ Gross National Income (GNI): bruttó nemzeti jövedelem. Az Európai Bizottság módszertana szerint az MFF főösszegét GNI-arányosan szükséges meghatározni. A GNI a GDP-ből származtatott mutató.

³² *Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027. Negotiating Box with figures.* 2019. 40–41.

Az Európai Védelmi Cselekvési Terv hatása hazánk költségvetésére

A védelmi kapacitások fenntartására és fejlesztésére 2017 júniusában az unió elindította az Európai Védelmi Alapot³³ (EDF). Magyarország számára a védelemre fordítható uniós többletforráshoz való hozzájárulás lehetősége összecseng a hazai haderőfejlesztési program törekvéseivel. A Zrínyi 2026, amelynek végrehajtása természetesen 2026-ig esedékes, és amelynek kapcsán hazánk a repülő- és helikopterképességének fejlesztését, a magyar hadiipar újjáélesztését, a híradótechnikai, informatikai fejlesztéseket, a katonák egyéni felszerelésének – ruházat, fegyverzet – modernizációját, valamint húszezer fős tartalékos állomány létrehozását kívánja megvalósítani.³⁴ Maga az Európai Védelmi Alap előzmények nélkül, új programként szerepel a költségvetésben.³⁵ A 2019 decemberében a finn soros elnökség alatt kiadott bizottsági javaslat értelmében a védelem területén az Európai Unió tagállamai mintegy 13 milliárd euróval (2018-as áron) fognak gazdálkodni a 2021–2027-es évekre szóló hosszú távú uniós költségvetési időszak *Heading 5* „Security and Defence” fejezetén belül. Az európai uniós elköteleződések szerinti szerződések azonban nem teszik lehetővé, hogy az unió katonai kapacitásokat finanszírozzon, ezért a költségvetésen kívüli finanszírozási mechanizmus keretében további 10,5 milliárd eurót fordítanak az Európai Unió külső katonai szerepvállalására 2021 és 2027 között.

A jelenlegi uniós költségvetési ciklusban, a 2014–2020 közötti időszakban az Európai Unió költségvetésének negyedik fejezete („Globális Európa”) fogja össze az unió globális szerepvállalásával kapcsolatos programjait. A költségvetésen kívül e területhez tartozik az Európai Fejlesztési Alap (EFA) is.³⁶ Az Európai Bizottság célja, hogy egyszerűsítse a jelenlegi programok rendszerét, integrálja az Európai Fejlesztési Alapot a költségvetésbe. A jelenlegi periódusban a negyedik fejezet és az EFA költségvetése összesen 97 milliárd euró (ebből csak az EFA 30,5 milliárd euró).³⁷ A Bizottság finn soros elnökség alatt kiadott legutóbbi javaslata alapján a kiadások mértékét 100 milliárd euró fölé lesz szükséges növelni, mi több, az OECD³⁸ Hivatalos Fejlesztési Támogatásában vállalt kötelezettségek miatt, az Európai Uniónak további 40 milliárd euró kötelezettségvállalást kellene jóváhagynia a következő hét évre.

Az európai védelmi cselekvési terv (EDAP) része annak a védelmi csomagnak, amelynek deklarált célja a védelmi együttműködés fokozása és elmélyítése annak érdekében, hogy az Európai Unió képes legyen katonai értelemben eleget tenni kitűzött ambíciójának, és rendelkezzen az ahhoz szükséges katonai képességekkel. Ehhez kapcsolódóan pedig további cél az európai védelmi ipar versenyképességének javítása.

³³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund*. 2017. 295.

³⁴ SNOJ 2018.

³⁵ BLASQUEZ 2014.

³⁶ KENGYEL 2019.

³⁷ A 2014 és 2020 között 30,5 milliárd euróból gazdálkodó Európai Fejlesztési Alap – amely 2021-ig a közös költségvetésen kívül működött – a 2021–2027-es ciklusban bekerült az uniós költségvetésbe. Az alap kiadásai a GNI 0,03%-át teszik ki, és ezt a tagállamok külön finanszírozzák a jelenlegi ciklusban, ami az EU27-ek tényleges költségvetési hozzájárulását a GNI 1,00%-ról annak 1,03%-ra növeli.

³⁸ A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (OECD) az Európai Gazdasági Együttműködés Szervezetének (OEEC) jogutódjaként 1961 szeptemberében kezdte meg működését. A szervezetnek Magyarország 1996 óta tagja.

Az Európai Bizottság (COM) szerepvállalása a védelem terén a 2013. decemberi Európai Tanácsülés óta fokozatosan erősödik. Számos közleményben foglalkozott az európai védelmi ipar előtt álló kihívásokkal, amelyek azért fontosak, mert az Európai Uniónak képesnek kell lennie önállóan cselekedni katonai téren, és a képességeket csak egy stabil ipari háttér tudja biztosítani.

Az Európai Bizottság által 2016. november 30-án kiadott EDAP három pilléren nyugszik:

1. egy Európai Védelmi Alap létrehozása,
2. a védelmi ellátási láncokba való befektetések elősegítése,
3. az egységes védelmi piac megerősítése.

Az EDAP kiemelt jelentőségű abból a szempontból, hogy nemcsak strukturáltan foglalkozik az európai védelmi ipari bázis versenyképességét és stabilitását gátló hatásokkal és tényezőkkel, hanem közösségi eszközöket és adott esetben forrásokat is bevon a kormányközi keretek között megvalósuló védelmi együttműködés, ezen túlmenően pedig konkrétan a katonai képességek fejlesztése érdekében. A katonai képességfejlesztés teljes spektrumával kíván foglalkozni, nemcsak a K+F, hanem a gyártási és beszerzési fázissal is.

Az Európai védelmi cselekvési terv 4 fő része

Az Európai Védelmi Alap létrehozása (EDF)

Nem vitatható, hogy a védelmi ipar kutatásai kulcsszerepet játszanak a védelmi ágazat hosszú távú versenyképességének és végső soron Európa stratégiai autonómiájának megőrzésében is, amelyet az Európai Unió új, globális stratégiájában célként határoztak meg. Ezzel összhangban a Bizottság közös kutatási tevékenység fejlesztésére (*research window* – „kutatási ablak”) évi 500 millió euró³⁹ forrást javasolt még első, 2018 májusában, az uniós költségvetés 2021-től induló többéves pénzügyi keretére tett javaslatában. A védelmi képességek közös fejlesztésének (*capability window* – „kapacitási ablak”) finanszírozására az Európai Bizottság évi 3,2–4,2 milliárd eurót tervezett fordítani, amit részben a tagállamok saját költségvetéséből, részben pedig a következő időszaki közös költségvetésbe való befizetésekkel biztosítanának, eleget téve ezzel az unión belüli tagállamok védelemre fordított vállalásának is, miszerint azok a GDP 2%-át védelemre költik. A Bizottság azonban egyelőre nem tett konkrét javaslatot arra, hogy az ehhez szükséges összeget milyen uniós forrásból kívánja biztosítani, így pontosan nem mérhető fel a tagállami hozzájárulások mértéke sem. Magyarország viszonylatában – ha az évi 3–4 milliárd eurót GNI-arányosan osztanak meg a tagországok között – hozzávetőlegesen 6–6,5 milliárd forint éves többletkiadással kellene kalkulálni.

³⁹ Az unió méreteihez, gazdasági kapacitásához és lakosságszámához képest ez, az évi 500 millió euró igen alacsony összeg, és hozzávetőleg a belga külügyminisztérium költségvetésével azonos. Összehasonlításképpen az Európai Külügyi Szolgálat 2014. évi költségvetése (fizetések, működési költségek, biztonsági intézkedések stb.) 530 millió euró volt, ami kiegészült további 230 millió euróval.

A 2017. évi uniós költségvetésben előkészítő intézkedés keretében (*preparatory action*) a 2017–2019-es időszakra tervezetten 90 millió EUR költségvetéssel indult, és célja annak tesztelése, hogy van-e létjogosultsága egy európai védelmi kutatási programnak a következő többéves (a 2021–2027 közötti éveket átölelő) pénzügyi keretben.⁴⁰ Erre épülne a „kutatási ablak”, illetve a „kapacitás ablak” a 2021–2027 közti évek vonatkozásában. Mindez azt jelenti, hogy amennyiben Magyarország részt kíván ebben venni, akkor az első befizetések 2021-ben jelentkeznének először, de ha új, uniós költségvetési sorként jelenik meg e tevékenységek finanszírozási módja, akkor az csak az Európai Unió többéves pénzügyi kerete hivatalos javaslatának részeként tud megjelenni.

A kkv-k⁴¹ egységes piacra jutásának elősegítése

A Bizottság azt javasolja, hogy az Európai Beruházási Bank (European Investment Bank, EIB) terjessze ki hitelnyújtási tevékenységét a védelmi szektorra is, ezen belül a kkv-k számára hitelfelvételre, bankgarancia-nyújtásra és *equity*-termékek⁴² igénybevételére, így az Európai Stratégiai Befektetési Alap (European Fund for Strategic Investments, EFSI) és a Kkv-k Versenyképességi Programja (Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises, COSME) által nyújtott pénzügyi eszközök igénybevétele is lehetségessé válna. Az Ecofin Tanács⁴³ 2016. december 6-i ülésén elfogadták az EFSI-rendelet módosításának tanácsi olvasatát. A védelmi szektorral kapcsolatban a rendelet módosított szövege már utal a védelmi szektor EIB általi (beleértve az EFSI általit) finanszírozására.

Az uniós irányelvek átültetése

A védelmi beszerzésekre (2009/81/EK) és az európai uniós transzferekre (2009/43/EK) vonatkozó irányelvek gyakorlatba való átültetését az Európai Bizottság figyelemmel kívánja kísérni, s ha szükséges, azt ki is akarja kényszeríteni. Ennek keretében a Bizottság iránymutatásokkal és ajánlásokkal kívánja a tagállamokat segíteni.

Az ellátásbiztonság megerősítése

A tagállamoknak biztosítaniuk kell a határokon átnyúló szállítások biztonságát,⁴⁴ hiszen a tagállamok közötti bizalom növelése elengedhetetlen a jövőbeni együttműködéshez a védelmi ipar területén.

⁴⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its Priorities post-2020.* 2018.

⁴¹ A kis- és középvállalkozásokról, fejlődésük támogatásáról szóló 2004. évi XXXIV. törvény alapján mikro-, kis- és középvállalkozások megjelölésére használt gyűjtőfogalom.

⁴² Jelzáloggal biztosított fogyasztói hitelek.

⁴³ A Gazdasági és Pénzügyminiszterek Tanácsa, amelyet az uniós tagállamok gazdasági és pénzügyminiszterei alkotnak.

⁴⁴ PADÁNYI 2015.

Az Európai Unió költségvetésének forrásai, 2021–2027

Az új kihívások mellett szót kell ejteni az uniós költségvetés bevételi oldalának reformjáról is, hiszen, ahogy a költségvetés kiadási oldala is változott, éppúgy változnia kellett az uniós költségvetés finanszírozási módjának is. A nemzeti költségvetésekkel ellentétben az unió nem tud kölcsönt felvenni. Ehelyett a „saját forrásokból” származó finanszírozásra támaszkodik. A saját forrásoknak ma három fő típusa van: a tagállamok GNI-ban mért bevételük alapján teljesített hozzájárulásai, a hozzáadottérték-adó (VAT) alapján befizetett hozzájárulások, valamint az unió külső határain beszedett vámok.

Az uniós költségvetés 80%-át a GNI- és a sajátforrás-alapú nemzeti hozzájárulásokból finanszírozzák. A GNI-alapú hozzájárulásokat általában méltányosnak tekintik, mivel jól tükrözik a tagállamok relatív „fizetőképességét”. A vámbevételek valódi saját forrásoknak számítanak, mivel ezek a közös kereskedelempolitikából származnak, amelynek bevételei az uniós költségvetést illetik meg.

A potenciális új saját források bevonása a költségvetésbe két célt szolgálhat: egyrészt az új bevételek növelhetik a költségvetés méretét, így több forrás jut az egyes szakpolitikákra, másrészt viszont az új saját források a tagállamok befizetési terheit enyhítenék, ezzel kiváltva a GNI-arányos befizetések egy részét. Az új források között a Bizottság a szén-dioxid-adó és az európai kibocsátáskereskedelmi rendszer (EU Emission Trading System, ETS) jövedelmeinek beszámítását, a digitális szektor vállalati adóztatását (digitális adó), az uniós vállalati nyereségadót, a pénzügyi tranzakciós adót, az utóbbi egyik alternatívájaként a pénzügyi aktivitásokra kivetett adót, egy megreformált ÁFA-alapú adót, a *seigniorage*-t, az EU-s kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevételeinek bevonását a sajátforrás-rendszerbe, a fosszilis üzemanyagokra kivetett adót és a villamosenergiaadó-alapú saját forrás bevezetését vizsgálta.⁴⁵ A Bizottság a következő hétéves költségvetés méretét az Egyesült Királyság nélküli 27 tagállam által megtermelt GNI 1,11%-ával kívánja realizálni (1135 milliárd euró, 2018-as áron), mégpedig az MFF-tárgyalások kimenetelétől függően, amely fősszeg esetén az új kihívásokra fordítandó többletforrásigény ezzel finanszírozhatóvá válik.⁴⁶ Az új prioritások a biztonságon és védelmen túl a határigazgatás, a kutatás és innováció, az ifjúság támogatása (Erasmus+), valamint a digitális gazdaság fejlesztése. Ugyanakkor ezek finanszírozhatósága érdekében a Bizottság a közös agrárpolitika és a kohéziós politika⁴⁷ forrásainak mérsékelt – mindkét esetben 5% körüli – csökkentésére tett javaslatot, amely Magyarország számára a 2014–2020-as időszakhoz képest a nettó pozíciójának csökkentését eredményezheti 2021-től, amennyiben az új kihívásokra allokált forrásokból nem sikerül ennek ellensúlyozásához szükséges mértékű új forráshoz jutnia.

⁴⁵ *Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources.* 2016.

⁴⁶ European Defence Action Plan (EDAP).

⁴⁷ Magyarország a 2014–2020 közötti uniós költségvetési időszakban ezekből a kohéziós és agrártámogatási forrásokból a tagországi allokációjának mintegy 70%-át realizálhatta, amely részesedési arányt a javaslat hatására a 2021–2027-es időszakban csökkenthetik.

Összefoglalás

Új lehetőség nyílik Európa számára ahhoz, hogy védelmi képességeit korszerű szintre fejlessze, meglévő védelmi kapacitásait pedig szinten tartsa, amit az európai uniós tagországok többsége az elmúlt évtizedben csak hiányosan tudott megvalósítani saját költségvetéséből a gazdasági válság és a lanyhuló termelékenység miatt. Az Európai Unió 2021–2027 közötti programozási időszakának védelmi célokra fordítható tervezett pénzügyi kerete ellenben meghaladhatja az 1000 milliárd eurót is. Ennek felhasználási területei érintik az innovatív védelmi technológiák kutatását (500 millió euró értékben), valamint képességfejlesztésre fordítható eszközbeszerzéseket (3,2–4,2 milliárd euró értékben). További 10,5 milliárd eurót tervez fordítani az uniós olyan katonai szerepvállalásokra, amelyek uniós költségvetésen kívüli katonai kapacitásokat kívánnak fejleszteni. Az új, védelmi képességek felzárkóztatását célzó program létrehozásának háttérében az a bizottsági törekvés áll, amely a nemzetközi viszonylatban megjelenő védelmi képességek fejlesztésére fordított források fokozódásának trendjéhez kíván uniós szinten felzárkózni, ezzel adekvát módon növelve tagállamai belső és külső védelmi képességeit egyaránt. Magyarország számára a védelemre fordítható többletforráshoz való hozzájárulás lehetősége összezseng a hazai haderőfejlesztési program törekvéseivel, amelynek végrehajtása 2026-ig esedékes, és amelynek egyik sarkalatos pontja a NATO-vállalással összefüggő, 2024-ig a GDP 2%-át elérő védelmi kiadási cél teljesítése.

(A cikket 2020. június 3-án zártuk le.)

Felhasznált irodalom

- BEAUFRE, André (1970): Néhány gondolat a gazdasági fegyverről. *Honvédelem*, (5), 34–37.
- BLASQUEZ, Jesús (2014): EU Hands Spain €10m to Fight Illegal Immigration. *Euractiv*, (2014), 6. 11–14.
- BODA József (2016): A hadtudomány kutatási feladatai. *Honvédségi Szemle*, 144(3), 3–20. Online: <https://kiadvany.magyarhonvedseg.hu/index.php/honvszemle/article/view/263/255>
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Launching the European Defence Fund*. COM(2017)295, Brussels, 2017.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. A new, modern Multiannual Financial Framework for a European Union that delivers efficiently on its priorities post-2020*. Brussels, 2018.
- CSIKI Tamás (2017): Hol a pénz? A NATO védelmi kiadási trendjei és a közös teherviselés kérdései. *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések*, (2), 1–12. Online: <https://bit.ly/3hLUNh4>
- ETL Alex (2013): The Military Balance 2013. *Nemzet és Biztonság*, (1–2), 152–167. Online: www.nemzetesbiztonsag.hu/cikkek/nb_2013_1-2_11_etl_alex.pdf

- European Commission (2018a): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council. Establishing the European Defence Fund*. Brussels.
- European Commission (2018b): *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council. Establishing the Asylum and Migration Fund*. COM/2018/471 final.
- FORGÁCS Balázs (2009): A hadikultúra fogalmának historiográfiája II. *Hadtudományi Szemle*, 2(3), 13–20. Online: <http://hdl.handle.net/20.500.12944/2229>
- Future Financing of the EU. Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources*. 2016. Online: <https://doi.org/10.2761/36070>
- HAMMES, Thomas X. (2006): *The Sling and The Stone. On War in The 21st Century*. Minneapolis: Zenith Press
- HUNTINGTON, Samuel P. (2004): *A civilizációk összecsapása és a világtrend átalakulása*. Budapest: Európa
- IISS (2017): *The Military Balance*. Washington
- KENGYEL Ákos (2019): Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle*, 66(5), 521–550. Online: <https://doi.org/10.18414/KSZ.2019.5.521>
- KISS Álmos Péter (2009): Generációk a hadviselésben. Negyedik generáció. *Hadtudományi Szemle*, 2(2), 10–18. Online: http://epa.oszk.hu/02400/02463/00005/pdf/EPA02463_hadtudomanyi_szemle_2009_2_010-018.pdf
- LIND, William S. (2004): Understanding Fourth Generation War. *Military Review*. 12–16
- Military Expenditure Database 2017*. (2018). Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute
- Multiannual Financial Framework (MFF) 2021–2027: Negotiating Box with figures*. (2019). Brussels: Council of the European Union
- OSTYN, Dominique (2017): Lithuania to Build Kaliningrad Border Fence with EU Money. *Euractiv*, 1. 2–3.
- PADÁNYI József (2015): Műszaki zár a határon. *Műszaki Katonai Közlöny*, 25(3), 21–34. Online: <https://folyoirat.ludovika.hu/index.php/mkk/article/view/2468>
- QIAO, Liang – XIANGSUI, Wang (1999): *Unrestricted Warfare*. Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House
- SIPRI yearbook 2017. Armaments, Disarmament and International Security. Summary*. Stockholm International Peace Research Institute. Online: www.sipri.org/yearbook
- SNOJ Péter (2018): Simicskó István: 2026-ra a térség meghatározó haderejévé kell tenni a Magyar Honvédséget. *Honvédelem*, (2)
- SZENES Zoltán (2013): Akadémiai viták a hadtudomány struktúrájáról. *Hadtudomány*, 23(3–4), 59–66. Online: www.mhtt.eu/hadtudomany/2013/3_4/Hadtudomany_2013_3-4_6.pdf
- SZENES Zoltán (2015a): A védelemgazdaság helyzete Magyarországon. *Katonalogisztika*, 23(2), 5–52. Online: http://epa.oszk.hu/02700/02735/00080/pdf/epa02735_katonai_logisztika_2015_2_005-052.pdf
- SZENES Zoltán (2015b): Közös európai haderő? *Nemzet és Biztonság: Biztonságpolitikai Szemle*, 8(2), 2–18.
- SZTERNÁK György (2017): A fegyveres küzdelem megívása. *Hadtudományi Szemle*, 10(1), 113–125.

- TURÁK János (2003): *A védelemgazdaság makrofolyamatai*. Budapest: Budapesti Közgazdaságtudományi Egyetem
- VARGA Adrienne (2018): Hadi beruházásokra költene Trump. *Világgazdaság*, (2), 16–18.
- ZIGAR, Mihail (2016): *Putin's Metamorphosis*. Budapest: Európa