



# Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

## A többéves költségvetési keret (MFF) és az EU éves költségvetése

Dr. Hetényi Géza

### Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.





## Tartalom

1	A közös költségvetés és a többéves keret kialakulása .....	4
2	A többéves pénzügyi keret (MFF) és a kapcsolódó jogszabályok elfogadásának eljárásrendje.....	9
3	A többéves pénzügyi keret főösszege.....	12
4	A többéves keret szerkezete.....	14
5	A kiadási oldal fejezetenként.....	16
6	Az Európai Unió költségvetésének bevételi oldala – a saját források rendszere.....	19
7	A 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból.....	22
8	Az éves költségvetési eljárás menete.....	31

## 1 A közös költségvetés és a többéves keret kialakulása

Az Európai Unió közös költségvetése együtt fejlődött magának az integrációnak a fejlődésével. Természetes módon, egy nemzetközi szervezet – legyen akár olyan speciális mint maga az EU – költségvetése nem ugyanazokkal a célkitűzésekkel készül, mint bármely ország nemzeti költségvetése. Mivel alapvetően nem finanszíroz olyan, az államok számára evidens nagy elosztó rendszereket, mint az egészségügy, oktatás, nyugdíjrendszer, továbbá nem költ közbiztonságra, honvédelemre és számtalan hasonló költséges állami feladatra, nem is célszerű sem méretében, sem funkcióit tekintve összevetni az EU büdzsáját a tagállami költségvetésekkel. Alapvető különbség, hogy az EU nem szed be adókat<sup>1</sup>, így a vámbevételeken kívül jelentős bevétele alanyi jogon nem keletkezik. Továbbá, már maga a nagyságrendje is más az uniós költségvetésnek. Egy átlagos európai ország a GDP 40-50 százalékát újraosztja saját költségvetésén keresztül, az uniós költségvetés viszont nagyságrendileg az EU GDP-jének 1 százalékát teszi ki.

Ugyanakkor, a Közösség majd később az Unió fejlődése a közös költségvetésen is visszatükröződött, a növekvő kompetenciák, a változó prioritások és nem utolsósorban a tagállamok számának jelentős bővülése is kihatással volt a rá is.

Érdemes egy rövid kitekintést tenni erre a fejlődésre, hogy folyamatában is megérthessük, hogy jutott el abba az állapotba az uniós büdzsé, amelybe a 2014-2020 közötti időszakra a tagállamok és az Európai Parlament közti megállapodás eredménye hozta.

Egészen a nyolcvanas évek közepéig nem létezett többéves tervezés, az éves költségvetésről szóló csatát minden évben megvívták a tagállamok. Ekkortájt azonban a közösségi célkitűzések, az ágazati politikák finanszírozási igénye számottevő növekedésnek indul. Az agrárpolitika mellett egyre nagyobb igény jelentkezett a kohéziós politika finanszírozására, ezzel párhuzamosan teret nyer az a vita, hogy mekkora legyen a közös költségvetés, azt milyen célokra használják fel, mekkora legyen a tagállamok hozzájárulása.

---

<sup>1</sup> Bár a Bizottság javaslatot tett a 2014-2020-as időszakra vonatkozóan a pénzügyi tranzakciós adó, valamint egy valódi áfa alapú forrás bevezetésére, a tagállamok elutasították ezt.

Az alapvetően Németország, Franciaország és az Egyesült Királyság között zajló költségvetési csatározások az 1984-es fontainebleau-i csúcson tetőztek, amelynek eredményeként létrejött a máig élő brit visszatérítési rendszer, orvosolandó a szigetország kedvezőtlen nettó pozícióját. Mindemellett az évtized folyamán többször is előfordult, hogy nem sikerült megállapodni a büdzséről, ami folyamatos krízishelyzethez vezetett. Ráadásul négy újabb tagállam 1986-os csatlakozásával egy újabb jelentős szereplő, Spanyolország is megjelent a színen, aki relatíve fejletlenebb társaival (Portugália, Görögország, Írország) a kohéziós politikát is új dimenzióba helyezte.

A folyamatos költségvetési válsághelyzetek kezelése érdekében ezért a bizottság elnöke, Jacques Delors egy ötéves keretköltségvetésre tett javaslatot, amelyet az uniós intézmények egy intézményközi megállapodásban rögzítettek. A Delors-I néven elhíresült első pénzügyi perspektíva lehetővé tette a konszolidációt, az alapvető prioritások és költségvetési keretek rögzítése egyszerűbbé tette az éves költségvetések megalkotását, nem kellett minden évben nulláról indulva késhegyig menő csatákat vívni a büdzsé fő számairól és prioritásairól.

A Delors-I csomag az Egységes Európai okmány célkitűzéseit figyelembe véve az akkori tagállami érdekek mentén készült, a kiadások több mint felét pedig a mezőgazdasági kifizetések tették ki.

#### A Delors I csomag (1988-1992)

FEJEZET/ÉV (millió ECU 1988-as áron)	1988	1989	1990	1991	1992
EMOGA Garancia Részleg	27500	27700	28400	29000	29600
Strukturális támogatások	7790	9200	10600	12100	13450
Többéves programok	1210	1650	1900	2150	2400
Egyéb, nem kötelező kiadással járó programok	1646	1801	1860	1910	1970
Visszafizetések és adminisztratív költségek	5700	4950	4500	4000	3550
Monetáris tartalék	1000	1000	1000	1000	1000
Teljes kiadás	45303	46885	48900	50950	52800

ebből kötelező	33698	32607	32810	32980	33400
Kifizetési előirányzatok	43303	46885	48900	50950	52800
	33640	32604	32740	32910	33110
Kifizetési előirányzatok a GNP %-ában	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Szükséges saját források a GNP %-ában	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Forrás: Intézményközi Megállapodás 1988

A Delors-I csomag tapasztalatai alapján az 1993-1999 közötti időszakra, immár hét évre készült a második pénzügyi perspektíva, amely a Delors-II nevet kapta. Ekkor már a Maastrichti Szerződés keretei között működő, 15 tagállamúra bővülő Unió változó prioritásainak kellett megfelelni, ahol a gazdasági és szociális kohézió igénye egyre hangsúlyosabban jelent meg.

#### A Delors-II. csomag

FEJEZET/ÉV (millió ECU 1992-es áron)	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998
1. EMOGA Garancia Részleg	35230	35095	35722	36364	37023	37697	38389
2. Strukturális támogatások - Kohéziós Alap - Strukturális alapok	1500 19777	1750 20135	2000 21480	2250 22740	2500 24026	2550 25690	2600 27400
3. Belső politikák	3940	4084	4323	4520	4710	4910	
4. Külső akciók	3950	4000	4280	4560	4830	5189	5600
5. Igazgatás	3280	3380	3580	3690	3800	3850	3900
6. Tartalékalapok - Monetáris Tartalék - Külső akciók - Gyorssegély	1500 1000 200 300	1500 1000 200 300	1100 1000 300 300	1100 1000 300 300	1100 1000 300 300	1100 1000 300 300	1100 1000 300 300
Összes kötelezettségvállalási előirányzat	69177	69944	72485	75224	77989	80977	84089
Összes kifizetési előirányzat	65908	67036	69150	71290	74491	77249	80114

Kifizetési előirányzat (% GNP)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
--------------------------------	------	------	------	------	------	------	------

Forrás: Intézményközi megállapodás 1993

A Delors-II csomag lejártát követően a 2000 és 2006 közötti időszakra vonatkozó hétéves költségvetési keret az Agenda 2000 nevet kapta. Az Agenda 2000-ben megjelent a keleti bővítés igénye, külön soron szerepelnek az előcsatlakozási eszközök. A kiadások féken tartása érdekében a keretköltségvetés vitája során előtérbe került a kiadási plafon előzetes rögzítésének szükségessége, ez azóta is dominálja a költségvetési tárgyalásokat. Ekkor kezdődött meg a saját források rendszerének reformja is.

#### Az Agenda 2000

FEJEZET/ÉV (millió euró 1999-es áron)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Mezőgazdaság</b>	<b>40920</b>	<b>42800</b>	<b>43900</b>	<b>43770</b>	<b>42760</b>	<b>41930</b>	<b>41660</b>
<b>2. Strukturális tevékenységek</b>	<b>32045</b>	<b>31455</b>	<b>30865</b>	<b>30285</b>	<b>29595</b>	<b>29595</b>	<b>29170</b>
Strukturális alapok	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Kohéziós Alap	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
<b>3. Belső politikák</b>	<b>5930</b>	<b>6040</b>	<b>6150</b>	<b>6260</b>	<b>6370</b>	<b>6480</b>	<b>6600</b>
<b>4. Külső akciók</b>	<b>4550</b>	<b>4560</b>	<b>4570</b>	<b>4580</b>	<b>4590</b>	<b>4600</b>	<b>4610</b>
<b>5. Igazgatás</b>	<b>4560</b>	<b>4600</b>	<b>4700</b>	<b>4800</b>	<b>4900</b>	<b>5000</b>	<b>5100</b>
<b>6. Tartalékok</b>	<b>900</b>	<b>900</b>	<b>650</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>	<b>400</b>
<b>7. Előcsatlakozási támogatás</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>	<b>3.120</b>
SAPARD	520	520	520	520	520	520	520
ISPA	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040	1.040
PHARE	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560	1.560
<b>Kötelezettségvállalási előirányzatok</b>	<b>92025</b>	<b>93475</b>	<b>93955</b>	<b>93215</b>	<b>91735</b>	<b>91125</b>	<b>90660</b>
<b>Kifizetési előirányzatok</b>	<b>89600</b>	<b>91110</b>	<b>94220</b>	<b>94880</b>	<b>91910</b>	<b>90160</b>	<b>89620</b>
<b>Kifizetési előirányzatok (%GNP)</b>	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,00%	0,97%
<b>Kibővítésre rendelkezésre álló</b>			<b>4.140</b>	<b>6.710</b>	<b>8.890</b>	<b>11.440</b>	<b>14.220</b>

Mezőgazdaság			1.600	2.030	2.450	2.930	3.400
Más kiadások			2.540	4.680	6.640	8.510	10.820
<b>Kifizetési előir. felső határa</b>	<b>89600</b>	<b>91110</b>	<b>98360</b>	<b>101590</b>	<b>100800</b>	<b>101600</b>	<b>103840</b>
<b>Kifiz. előir. felső határa (%GNP)</b>	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,15%	1,13%	1,13%
<b>Margin</b>	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,12%	0,14%	0,14%
<b>Saját források felső határa</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>	<b>1,27%</b>

Forrás: Intézményközi Megállapodás, 1999

A 2007-2013 közötti időszak (Agenda 2007) során a kiadások szerkezete alapvetően nem változott, bár természetesen a kibővítési önálló fejezet a 12 érintett ország 2004-es és 2007-es csatlakozása miatt kikerült a keretből. Az Agenda 2007 vitája során már egyértelműen a költségvetés felső plafonjának előzetes rögzítése állt a tárgyalások középpontjában, elsősorban a nettó befizető tagállamok gátat kívántak szabni a költségvetési kiadások bővülésének. Tették ezt dacára annak, hogy a létszámában is jelentősen megnövekedett Unió már jelentősen több közösségi kompetenciával rendelkezett, mint a nyolcvanas évek Európai Közössége. Az Agenda 2007 a kötelezettségvállalások előirányzatát némileg a közösségi GNI 1 százaléka fölöttisinten, a kifizetési szintet pedig a GNI 1 százalékán stabilizálta.

Az Agenda 2007

(millió EUR – 2004-es áron)

KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZATOK	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen 2007-2013
<b>1. Fenntartható fejlődés</b>	<b>50.865</b>	<b>53.262</b>	<b>55.879</b>	<b>56.435</b>	<b>55.693</b>	<b>57.708</b>	<b>58.696</b>	<b>388.538</b>
1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	8.404	9.595	12.018	12.580	11.306	12.677	13.073	79.653
1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	42.461	43.667	43.861	43.855	44.387	45.031	45.623	308.885
<b>2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése</b>	<b>51.962</b>	<b>54.685</b>	<b>51.023</b>	<b>53.238</b>	<b>52.136</b>	<b>51.901</b>	<b>51.284</b>	<b>366.229</b>
amelyből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645	293.105
<b>3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesítése</b>	<b>1.199</b>	<b>1.258</b>	<b>1.375</b>	<b>1.503</b>	<b>1.645</b>	<b>1.797</b>	<b>1.988</b>	<b>10.765</b>
3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesítése	600	690	785	910	1.050	1.200	1.390	6.625
3b. Uniós polgárság	599	568	590	593	595	597	598	4.140
<b>4. Az EU mint globális szereplő</b>	<b>6.199</b>	<b>6.469</b>	<b>6.739</b>	<b>7.009</b>	<b>7.339</b>	<b>7.679</b>	<b>8.029</b>	<b>49.463</b>
<b>5. Igazgatás<sup>(1)</sup></b>	<b>6.633</b>	<b>6.818</b>	<b>6.816</b>	<b>6.999</b>	<b>7.044</b>	<b>7.274</b>	<b>7.610</b>	<b>49.194</b>
<b>6. Ellentételezések</b>	<b>419</b>	<b>191</b>	<b>190</b>					<b>800</b>
<b>ÖSSZES KÖTELEZETTSÉGVÁLLALÁSI ELŐIRÁNYZAT</b>	<b>117.277</b>	<b>122.683</b>	<b>122.022</b>	<b>125.184</b>	<b>123.857</b>	<b>126.359</b>	<b>127.607</b>	<b>864.989</b>
a GNI százalékában	1,08%	1,09%	1,06%	1,06%	1,03%	1,03%	1,01%	1,049%

ÖSSZES KIFIZETÉSI ELŐIRÁNYZAT	115.142	119.805	109.091	119.245	116.394	120.649	120.418	820.744
a GNI százalékában	1,06%	1,06%	0,95%	1,01%	0,97%	0,98%	0,96%	1,00%
Rendelkezésre álló mozgástér	0,18%	0,18%	0,29%	0,22%	0,26%	0,25%	0,27%	0,23%
A saját források felső korlátja a GNI százalékában	1,24%	1,24%	1,24%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

(1) Az e fejezet felső korlátján belül figyelembe vett nyugdíjakkal kapcsolatos kiadásokat a nyugdíjrendszerhez való munkavállalói hozzájárulások nélkül számították, a 2007-2013 közötti időszak 2004-es áron számított 500 millió eurós korlátján belül.

Forrás: Intézményközi Megállapodás 2006



## **2 A többéves pénzügyi keret (MFF) és a kapcsolódó jogszabályok elfogadásának eljárásrendje**

A Lisszaboni Szerződés alapvetően megváltoztatta az a rendszert, amely a többéves költségvetési keretet a Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács közötti intézményközi megállapodásban rögzítette, amely egy kvázi „gentlemen’s agreement”-ként szolgált, de szerződéses alapja nem volt.

Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 312. cikk (2) ugyanis beemeli a többéves pénzügyi keret fogalmát az uniós jogrendbe. E szerint: *„A többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz.”* Az Európai Tanács egyhangú politikai döntése az Európai Tanács adott ülésének következtetéseiben kerül megfogalmazásra, ez előzetesen a tanácsi döntéshozatalban egy ún. tárgyalási keret (negotiating box) formájában alakul folyamatosan. Az Európai Tanács következtetéseinek alapján készül el később jogszabályként az MFF-rendelet és egy intézményközi megállapodás, amelyről megkezdődhet az intézményközi egyeztetés az Európai Parlamenttel.

### **A tárgyalási keret**

A tárgyalási keret formálisan nem része a jogalkotásnak. Ezt a dokumentumot az elnökség állítja össze, amely gyakorlatban az Európai Tanács következtetéseinek stílusába foglalt politikai kompromisszumot jelent. A tárgyalási keret célja, hogy folyamatosan közelítse egymáshoz a tagállamok álláspontját. Végző formáját az Európai Tanács egyhangúsággal fogadja el, ez jelenti a Bizottság MFF-re tett javaslatára alapján a Tanács mint döntéshozó politikai döntését. Előzetesen, a tanácsi döntéshozatal során (munkacsoport, Coreper, Általános Ügyek Tanácsa) ez a dokumentum inkább egy problémajegyzék, majd a vita előrehaladtával alakul ki a végző politikai kompromisszumnak tekinthető keret. A tárgyalási keretben valamennyi nyitott kérdés szerepel.

A tárgyalási keretnek normál esetben kizárólag a Bizottság MFF-javaslatára kellene reagálnia, azonban a kohéziós politika és a Közös Agrárpolitika (KAP) tekintetében rendre egy sor

olyan kérdést is tartalmaz, amelyeket normál esetben az ágazati jogszabályok szabályoznak. A többi területen (pl.: bel- és igazságügy, külkapcsolatok) szinte csak a fejezetre szánt összegek szerepelnek a tárgyalási keretben, minden más felhasználási szabályról a szektorális jogszabály elfogadásának keretében rendes jogalkotási eljárásban születik döntés. A kohéziós politika és a KAP azonban olyan politikai és költségvetési jelentőségű politikák, ahol – azok óriási pénzügyi jelentősége miatt - egy sor egyébként technikai jellegű részletszabályban (pl.: társfinanszírozás, áfa elszámolhatóság, zöldítés) is a legmagasabb politikai szinten kell döntést hozni. Ezt a megoldást az Európai Parlament (EP) nagyon erősen kritizálja, hiszen egy sor olyan kérdést, amelyet rendes jogalkotási eljárásban a Parlamenttel együtt döntve kellene rendezni, a Tanács kiemelt és legfelsőbb szinten, egyhangúsággal dönt róluk az MFF keretében. Így ezekben a kérdésekben az EP csak hozzájárulását adhatja az egész csomaghoz, nincs érdemi beleszólása a részletszabályok alakításába. Az EP a 2014-2020-as keret tárgyalásai során több ízben jelezte, hogy érvényesíteni kívánja a jogalkotás terén a Szerződés által biztosított jogait és nem fogadja el, hogy az MFF keretében a jogszabályokba tartozó kérdéseket a Tanács egyedül rendezze, kész az egész csomagot emiatt akár megvétózni. Végül azonban ez nem következett be, és 2013 júniusában politikai megállapodás született az intézmények között.

### **Az MFF-rendelet és az intézményközi megállapodás**

Azt követően, hogy az Európai Tanács elfogadta az álláspontját a többéves keretről, megindul az egyeztetés az Európai Parlament képviselőivel az MFF-rendelet megalkotása érdekében. A Tanács és az EP által különleges jogalkotási eljárásban elfogadott MFF-rendelet tartalmazza a többéves keretet, kijelöli a felülvizsgálat lehetőségeit, rögzíti a legfontosabb rendelkezéseket. Az EP-nek az MFF-rendelethez hozzájárulását kell adnia (consent), tehát „igen vagy nemet” mondhat a csomagra<sup>2</sup>. Ezzel szemben a saját forrásokról szóló rendelethez nem kell hozzájárulnia, annak elfogadásában minimális szerepe van.

Az MFF-rendelet mellett a Tanács és az EP egy intézményközi megállapodást is elfogad, amely az intézmények közötti együttműködést szabályozza a költségvetési területen.

---

<sup>2</sup> Annak érdekében, hogy az EP megfelelően be legyen vonva az MFF előkészítésébe, és ne egy számára teljesen ismeretlen csomagról kelljen nyilatkoznia, a 2011-es magyar elnökség dolgozta ki az EP MFF-tárgyalásokba történő bevonásának módját. Ennek értelmében a soros elnökség képviselői az Általános Ügyek Tanácsának ülései előtt és után egyeztetnek az EP képviselőivel a vita állásáról.

Az Európai Tanács döntését követően kezdődik meg a tárgyalási keretbe foglalt döntések jogszabályokba ültetése. Ez különösen az olyan, többéves programozású területeken fontos, mint a kohéziós politika, ahol az intézményeknek részletes és pontos szabályokat kell elfogadniuk a pénzfelhasználás szabályaira vonatkozóan.

### **A szektorális jogszabályok**

A 2014-2020-as időszakra vonatkozóan a Bizottság az MFF-ről szóló kommunikációját (2011. június 29.) követően fél év alatt nagyjából 80 darab szektorális jogszabály-javaslatot (pl.: kohéziós jogszabálycsomag, KAP-reform jogszabálycsomag, stb.) jelentetett meg, amelyek az egyes politikákon belül működő pénzügyi programokon keresztül felhasználható pénzek elosztási és felhasználási szabályait rögzítik. Ezeket a jogszabályokat a Bizottság javaslatát követően a Tanács és az EP rendes döntéshozatali eljárásban fogadja el. A költségvetési jellegű kérdések csak az MFF megállapodást követően kerülhetnek bele a jogszabályszövegekbe.

### **A saját források**

A saját források rendszere ugyan része a tárgyalási keretnek, azonban formálisan másfajta eljárásrend vonatkozik rá, mint a kiadási oldalra.

A sajátforrás-határozat (*own resources decision*) mondja ki, hogy az EU költségvetésének milyen saját források állnak a rendelkezésére. A határozatot a Tanács egyhangúlag fogadja el, az EP-nek csak konzultációs szerepe van, mivel nagyban érinti a tagállamok adókivetési jogát. A határozatot Magyarország esetében (és a tagállamok többsége esetében is) az Országgyűlésnek ratifikálnia kell.

Amennyiben a határozat tárgyalásai során szükségessé válik, lehetőség van ún. végrehajtási rendeletek (*implementing decision*) elfogadására is, amelyek rögzítik az egyes saját források beszedésének módjait. A végrehajtási rendeleteket a Tanács minősített többséggel fogadja el, az EP-nek itt erősebb a szerepe (hozzájárulási eljárás).

Vannak továbbá egyéb, a saját források működését rögzítő jogszabályok (pl. pénzügyi rendelet), ezek általában rendes jogalkotási eljárásban kerülnek elfogadásra.

Az eltérő kompetenciái miatt a 2014-ben induló keret kapcsán az EP politikailag összekapcsolta az MFF megállapodást a saját források rendszerének reformjával (néhány képviselő még a szektorális jogszabályok blokkolását is felvetette). Mint fent is látható a saját források tekintetében jóval kevesebb jogosítvánnyal bír az EP, ugyanakkor számára politikai prioritást jelent ez a kérdés.

### **Átmeneti rendelkezések arra az esetre, ha nincs megállapodás az MFF-ről**

A Szerződések (EUMSZ. 312.(4) ) alapján „Ha az előző pénzügyi keret időszakának végéig a Tanács nem fogadta el az új pénzügyi keretet meghatározó rendeletet, az új jogi aktus elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik”. Ez azt jelenti, hogy az éves költségvetést ennek figyelembevételével kell megalkotni.

## **3 A többéves pénzügyi keret főösszege**

A többéves keret főösszege kétféleképpen értelmezhető: a kötelezettségvállalások (*commitments*) és a kifizetések (*payments*) szintjén. A többéves keret mindkettő esetén hét évre előre rögzíti a felső határt, ezzel előre kijelöli, hogy az éves költségvetés legfeljebb mekkora kiadási szintet állapíthat meg.

Az MFF szempontjából a kötelezettségvállalások szintje az igazán releváns, mert ez mutatja meg, hogy melyik fejezethez mekkora kiadást „hajlandóak” rendelni a tagállamok. A kifizetések szintje rendszerint kissé alacsonyabb ennél, és az éves költségvetésben aszerint alakul, hogy mekkora tényleges kifizetési igény jelentkezik (pl. hány számla érkezett be kohéziós projektekből, mennyi agrártámogatás jár az adott évben, kell-e fizetni segílyt valamilyen katasztrófa miatt stb.).

A kifizetések esetében fontos kiemelni, hogy van egy általánosan megmutatkozó tendencia, miszerint a hétéves időszak elején kissé alacsonyabb az adott időszak kötelezettségvállalásai terhére történő kifizetések szintje, ami az időszak második felében megemelkedik, általában

ilyenkor éri el a megadott felső határt. Ennek az az oka, hogy a többéves programokban (különösen a kohéziós politikában) a támogatást a szerződések megkötését követő években, a projektek előrehaladásának függvényében fizetik ki a támogatást. Ebből következően addig, amíg nem történik meg a kifizetés, nagy rész alakulhat ki a kötelezettségvállalások és kifizetések között, ezt nevezzük *RAL*<sup>3</sup>-nak.

A főösszeg 2007-2013-as szintjét és a 2014-2020-as megállapodást az alábbi táblázat mutatja be (2011-es áron, milliárd euróban; illetve a GNI %-ában):

	<b>2007-2013 (EU27)</b>	<b>2014-2020 Bizottság javaslata, (EU28)</b>	<b>2014-2020 Európai Tanács megállapodása</b>
Kötelezettségvállalások (milliárd euró)	<b>1003,5<sup>4</sup></b>	<b>1033</b>	<b>960</b>
Kötelezettségvállalások (az uniós GNI %-ában)	1,12%	1,08%	1%
MFF-en kívüli tételek	37	58,2	36,8
Kifizetések (milliárd euró)	943	<b>978,6</b>	908,4

Forrás: Bizottsági javaslat 2011; Európai Tanácsi következtetések 2013. február

A főösszeget általában a bruttó nemzeti jövedelem (*gross national income, GNI*) százalékában fejezzük ki, mert így a legegyszerűbb összevetni a korábbi időszakokkal. Az első két MFF idején (1988 és 1999 között) a jelenleginél magasabb, kb. a GNI 1,2%-át kitevő plafon érvényesült a kötelezettségvállalások esetén, azóta azonban ez lecsökkent 1,1-1,0% körüli értékekre.

Az Európai Bizottság azt javasolta, hogy a 2014-2020-as időszakban több olyan tétel is kerüljön az MFF-en kívülre, amely korábban valamelyik fejezetben szerepelt (pl. egyes nagyprojektek, mint az Európai Termonukleáris Reaktor, ITER). Ehhez képest a megállapodás alapján csak négy eszköz marad a kereten kívül összesen mintegy 37,6 milliárd eurónyi költségvetéssel.

<sup>3</sup> reste a liquider (RAL): a RAL a 2014-2020-as tárgyalások egyik kiemelt problémája volt, miután óriási méretű ki nem fizetett kötelezettségvállalást görget maga előtt az EU költségvetése

<sup>4</sup> Ez számszerűen azért nem egyezik meg a történelmi részben bemutatott tábla értékével, mert ott 2004-es áron szerepelnek az összegek

A 960 milliárd eurós főösszeg kevesebb, mint a 2007–2013-as főösszeg (1003,5 milliárd euró). Az EU történetében első alkalommal reálértéken is csökken a költségvetési keret (az előző időszakhoz képest kb. 4,5 százalékkal). Egyértelműen vereséget szenvedett tehát az az irányzat, amely szerint nem lehet több Európát kevesebb pénzből csinálni. Az Unió 2013-ban 28 tagúra bővült, a költségvetés jelenlegi szerkezetét pedig 15-ös taglétszámnál alakították ki, még a 2000–2006-os keret tárgyalásai során. Ráadásul a Lisszaboni Szerződés új uniós szintű jogosítványokat adott, új közös politikák jelentek meg, az Unió új kihívásokkal néz szembe. Elég csak a migrációs problémákra, az élelmiszerbiztonság okozta kihívásokra, vagy a közös kül- és biztonságpolitika új dimenzióira gondolni. Mindezen tényezők ellenére az EU szűkösebb forrásokból lesz kénytelen működni 2020-ig.

Tovább súlyosbítja a helyzetet, hogy – elsősorban brit nyomásra – a kifizetések szintje jóval elmarad a kötelezettségvállalásokétól: 908,4 milliárd euró a hétéves időszakra. Ez önállóan nem képezhetné alku tárgyát, mivel a kifizetési szint automatikusan adódik a kötelezettségvállalások szintjéből. Mégis politikai kérdés lett belőle a tárgyalások alatt, az irreálisan alacsony szint pedig komoly problémát okozhat az éves költségvetések végrehajtása során az időszak második felében

## **4 A többéves keret szerkezete**

A 2014-2020-as többéves keret kiadási oldalán az alábbi fejezetek és alfejezetek találhatóak:

- 1a) alfejezet: „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”
- 1b) alfejezet: „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”
- 2. fejezet: „Fenntartható növekedés: természeti erőforrások”
- 3. fejezet: „Biztonság és uniós polgárság”
- 4. fejezet: „Az EU mint globális szereplő”
- 5. fejezet: „Igazgatás”
- 6. fejezet: Ellentételezések

Ez a struktúra szinte teljesen megegyezik a 2007-2013-as keret struktúrájával, csak néhány program van, amely máshol kap helyet, illetve a 3. fejezetben 2014-től nem lesznek alfejezetek (korábban két részre voltak osztva a fejezet kiadásai). A Bizottság javaslata alapján az 1. fejezetben nem lett volna külön alfejezet a kohéziós politika kiadásaira, de mivel

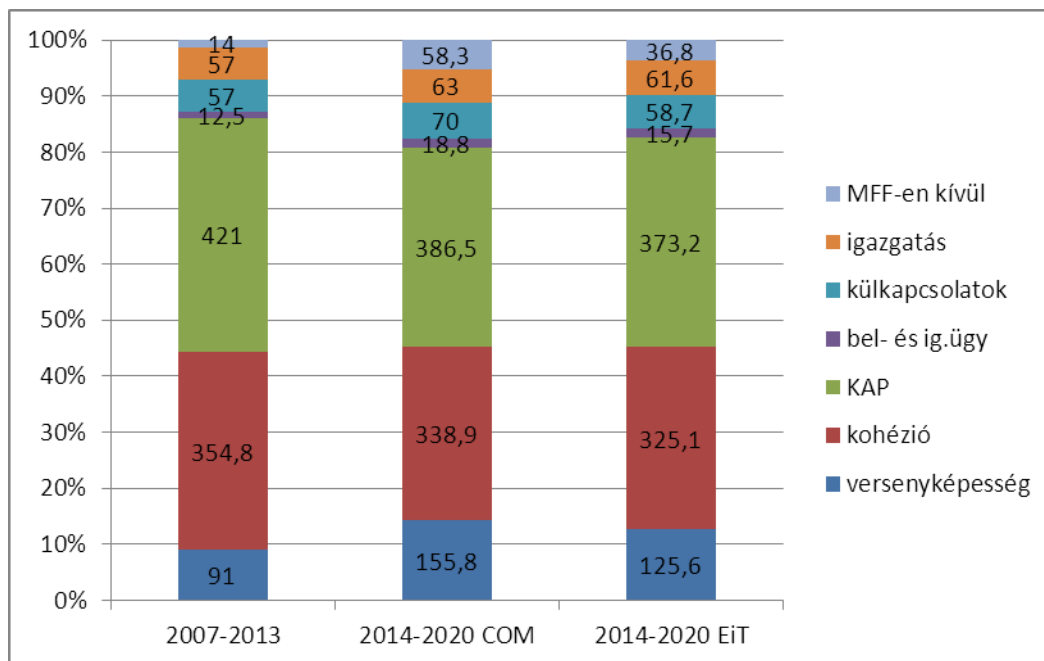
ezt sok tagállam (köztük Magyarország) kritizálta, a végső megállapodásban külön alfejezetként szerepel. Ez azért fontos, mert így a kohéziós kiadások elkülönítve szerepelnek, és nem fordulhat elő, hogy esetleg más programokra csoportosítsanak át összegeket a kohéziós borítékból.

A fejezetek főösszegének alakulását az alábbi táblázat szemlélteti (2011-es áron, milliárd euróban; illetve a GNI %-ában):

	<b>2007-2013 (EU27)</b>	<b>2014-2020 (COM, EU28!)</b>	<b>EiT</b>
1.a Versenyképesség	91,2	155,8	125,6
1.b Kohézió	354,8	338,9	325,1
2. Természeti erőforrások (KAP)	421	386,5	373,2
<i>Ebből: közvetlen kifizetések</i>	337	283	277,9
3. Biztonság és állampolgárság	12,5	18,8	15,7
4. Külkapcsolatok	57	70	58,7
5. Adminisztráció	57	63	61,6
<b>Kötelezettségvállalások</b>	<b>994</b>	<b>1033</b>	<b>960</b>
Kötelezettségvállalások az uniós GNI %-ában	1,12%	1,08%	1,00%

Forrás: Bizottsági javaslat 2011; Európai Tanácsi következtetések 2013. február

Az egyes fejezetek arányát a 2007-2013-as, illetve 2014-2020-as többéves keretben az alábbi ábra illusztrálja:



Az ábrán látható, hogy a hagyományos politikák (közös agrárpolitika, kohézió) részaránya csökken, míg a többi fejezet részaránya növekszik.

## 5 A kiadási oldal fejezetenként

A fejezetek az alábbi főbb kiadásokat foglalják magukba:

### 1a) alfejezet: „Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért”

Ebben az alfejezetben az alábbi főbb programok szerepelnek:

- a *Horizon 2020* kutatás-fejlesztési program
- a kisvállalkozásokat segítő COSME program
- Erasmus oktatási program
- Galileo navigációs rendszer
- Vám, adóügyi és csalásellenes program
- Társadalmi változás és innováció program
- nukleáris biztonság és leszerelés, ez utóbbi a Szlovákiában, Litvániában és Bulgáriában meglévő atomerőmű bezárásához nyújt támogatást.
- CEF (*Connecting Europe Facility*) infrastrukturális alap.

Fontos kiemelni, hogy Magyarország az ebben az alfejezetben szereplő legnagyobb, kutatás-fejlesztési programokból eddig rendkívül kismértékben részesedett. A Bizottság kimutatásai



alapján 2007 és 2010 között hazánk a források 0,9%-át használta fel, míg a legmagasabb mutatóval rendelkező Németország 16,3%-át, Franciaország pedig 13,9%-át. Hozzánk hasonlóan, az elmaradottabb tagállamok többsége alig tud bekapcsolódni ezekbe a programokba. Ez arra vezethető vissza, hogy a támogatásokra pályázni kell (szemben például a kohéziós pénzekkel, amelyeket eleve felosztanak a tagállamok között) és a pályázatok elbírálását a Bizottság az „excellence” (kiválóság) elve alapján végzi. Ez ahhoz vezet, hogy azok a cégek, kutatóközpontok jutnak hozzá a forrásokhoz, amelyek eleve fejlettebbek a többinél.

A 2004-2007-ben csatlakozott 12 tagállam kutatásért felelős miniszterei 2012 májusában közös levélben fordultak Barroso bizottsági elnökhöz, amelyben konkrét javaslatokat fogalmaztak meg arra vonatkozóan, hogy miként biztosítható az, hogy a gazdaságilag fejletlenebb tagállamok részvétele magasabb legyen.

#### 1b) alfejezet: „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió”

A kohéziós politika forrásait alapvetően regionális alapon osztják szét, amelyek kizárólagos tagállami borítékokba kerülnek. 2014-től az alábbi régió kategóriák vannak a kohéziós politikában:

- kevésbé fejlett régiók: azon régiók számára, amelyekben az egy főre eső GDP nem éri el az uniós átlag 75%-át
- átmeneti régiók: a 75% és 90% közötti fejlettségi szintű régiók támogatására
- fejlettebb régiók: 90% feletti régiók számára
- területi együttműködés: transznacionális és határon átnyúló projekteket, illetve interregionális tapasztalatcserét finanszírozna
- tengerentúli és ritkán lakott régiók
- Kohéziós Alap: ez az egyetlen tagállami szintű alap, azon országok számára elérhető, amelyekben a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) nem éri el az uniós átlag 90%-át.

Új elemként jelenik meg az átmeneti régió kategóriája, 2014 előtt ilyen nem létezett, csak kivezető támogatást kaphattak bizonyos régiók, amelyek kikerültek a legszegényebbek közül..

A hét magyar régiókból hat a kevésbé fejlett régiók kategóriájában támogatást, míg a Közép-magyarországi régió a fejlettebb régiók kategóriában, mivel fejlettségi szintje meghaladja az uniós átlagot. Átmeneti régió nem található Magyarországon.

Magyarország jogosult a Kohéziós Alapra is, így abból is nagymértékű – de a 2007-2013-as programperiódushoz képest kevesebb – forrásra számíthatunk.

## 2. fejezet: „Fenntartható növekedés: természeti erőforrások”

Ebben a fejezetben szerepelnek a közös agrárpolitika (KAP) kiadásai, valamint a halászati és a környezetvédelmi programok. A KAP hagyományosan kétpilléres szerkezetben működik: az első pillér tartalmazza a gazdáknak juttatott közvetlen kifizetéseket, a második pillér pedig a – társfinanszírozott - vidékfejlesztési támogatásokat.

## 3. fejezet: „Biztonság és uniós polgárság”

Ebben a fejezetben szerepelnek a belbiztonsággal, migrációval kapcsolatos programok, az igazságügyi, állampolgársági kiadások, valamint az egészségüggyel, fogyasztóvédelemmel és kultúrával kapcsolatos kiadások.

A Bizottság a korábbi, elaprózott szerkezet egyszerűsítésére törekedett, ezért a biztonság területén két nagy alap jön létre a több kisebb helyett:

- Migrációs és Menekültügyi Alap
- Belső Biztonsági Alap

Magyarország részesedik ugyan forrásokból ebben a fejezetben is (pl. a külső határvédelemre, terrorizmus elleni küzdelemre), de a hazánknak juttatott források kb. 98%-át az agrárpolitikán és a kohéziós politikán keresztül kapjuk.

## 4. fejezet: „Globális Európa”

Ebben a fejezetben a külkapcsolati eszközök kerültek összegyűjtésre. A legnagyobb költségvetésű eszköz a Fejlesztési Együtműködési Eszköz, amely az ENSZ millenniumi fejlesztési céljainak elérését segíti elő.

Magyarország számára két eszköz érdemelt kiemelt figyelmet: az IPA (előcsatlakozási eszköz) és az ENI (szomszédságpolitika).

Magyarország, illetve a magyar cégek a tapasztalatok szerint nagyon kevés olyan projektbe tudnak bekapcsolódni, amelyet a külkapcsolati eszközökön keresztül valósítanak meg.

## 5. fejezet: „Igazgatás”

Az EU adminisztrációs költségei az alábbi módon oszlanak meg a kiadások célját tekintve:

- kb. 40% az Európai Bizottság működésére
- kb. 20% az Európai Parlament működési költségeire
- kb. 7% a Tanács és az Európai Tanács működésére
- kb. 15% az egyéb intézmények (pl. Európai Külügyi Szolgálat, európai ombudsman) fenntartására

- kb. 16% nyugdíjakra
- kb. 2% az európai iskolákra.

A kiadások folyamatosan emelkednek, elsősorban abból adódóan, hogy egyre több nyugdíjat kell kifizetni a korábbi alkalmazottaknak.

2014-től ezért:

- minden intézményben 5%-kal csökkentik a személyzet állományát
- 63 évről 65-re emelik a nyugdíjkorhatárt
- 37,5 óráról 40-re emelik a heti munkaórák számát.

A 2014-2020-as időszak tárgyalásai során egyes nettó befizető tagállamok túlzott mértékű megtakarításokat kívántak véghezvinni ennél a fejezetnél, amelyek már az uniós intézmények működésének minőségét veszélyeztették volna. Fontos kiemelni, hogy az egyes intézmények kapcsán a működési költségek nem kiegyensúlyozottak (az EP költségvetés fele akkora, mint a Bizottságé, amely közel 30 ezer embert foglalkoztat...).

#### 6. fejezet: Ellentételezések

Ez Horvátország csatlakozása miatti speciális tétel. Horvátország 27 millió euró ellentételezésre jogosult, amelyet egy összegben, 2013-ban kap meg. Az ellentételezés indoka az, hogy amikor egy tagállam csatlakozik az Unióhoz, akkor rögtön el kell kezdenie a befizetései teljesítését a közös költségvetésbe, míg egyes támogatásokhoz (pl. a KAP közvetlen kifizetéseihez) csak a következő naptári évben juthat hozzá. Ilyen, egyösszegű tételt Magyarország is kapott 2004 és 2006 között (a három év alatt összesen 211 millió eurót).

## **6 Az Európai Unió költségvetésének bevételi oldala – a saját források rendszere**

Az Európai Unió költségvetésének finanszírozására 1970-ben vezették be a saját forrásokat, melyek jelentősége az volt, hogy az addig jellemző tagállami hozzájárulásoktól függetlenítették a közös költségvetés bevételeit. A saját források elégtelen szintje miatt azonban 1988-ban bevezették az ún. GNI-arányos hozzájárulást, amely a három korábbi saját forrást kiegészítve biztosítja a kiadások fenntartásához szükséges bevételeket. Ezzel a

költségvetés stabilitása biztosítottá vált, de kevésbé közösségi jelleget öltött, és felerősítette a nettó pozícióra fókuszáló szemléletet.

### A költségvetés jelenlegi bevételei

- Hagyományos saját források: a vámok és a cukorágazati hozzájárulás. A közös költségvetést illetik meg a harmadik országból származó behozatal után (a közös vámtarifák alapján) fizetendő vámok. Ebből a beszedésért felelős tagállam adminisztratív kiadásainak fedezésére megtarthatja a bevétel 20%-át.
- Áfa-alapú saját forrás: a tagállamok a saját kulcsaik alapján beszedett áfa-bevételük egy részét (1%-nál is kevesebbet) átutalnak a közös költségvetésbe.
- GNI-alapú saját forrás: a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének arányában megállapított egyenlegező tétel, melynek célja, hogy a korábbi saját forrásokat oly mértékben egészítse ki, hogy a bevételek és kiadások egyensúlyban legyenek.
- Egyéb bevételek: előző évben fel nem használt tételek, uniós tisztviselők adóbefizetései, stb.

2007-2011 EU költségvetés bevételei	EU bevételi oldala	EU saját források	HU arány
<b>Hagyományos saját források</b>	13,15%	14,20%	0,63%
<b>Áfa-alapú saját forrás</b>	12,78%	13,79%	0,81%
<b>GNI-alapú saját forrás</b>	66,69%	72,01%	0,76%
Összes saját forrás	<b>92,62%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,75%</b>
<b>Egyéb bevételek</b>	7,38%	-	-
<b>Összes bevétel</b>	<b>100%</b>	-	<b>0,69%</b>

1. táblázat: Az uniós költségvetés bevételi oldala és a magyar befizetések aránya. Forrás:

Financial Report 2011

A tagállami befizetések igazságosabb megoszlása érdekében, valamint korábbi alkuk révén számos tagállam különböző korrekcióban részesül, melynek köszönhetően csökken a közös költségvetésbe történő befizetése. Ezek közül a legjelentősebb az 1984 óta szinte változatlan formában megmaradt brit visszatérítés. Emellett Hollandia, és Németország részesül korrekcióban egy csökkentett Áfa-befizetési kulcs alkalmazásával, míg Hollandia, Svédország, Ausztria és (2014-től) Dánia a GNI-alapú hozzájárulás csökkentésével kap kedvezményt befizetéseire.

## **Bizottsági javaslat – a bevételi oldal reformja**

Az Európai Bizottság javaslatot tett a bevételi oldal átfogó reformjára, mert az Áfa- és a GNI-alapú forrás nem kötődik az uniós politikai célokhoz, a korrekciók rendszere átláthatatlan, limitált a rendszer demokratikus felügyelete, sok tagállam szerint igazságtalan. Még ennél is fontosabb, hogy a nemzeti hozzájárulások túlsúlya miatt a nettó pozíció szemlélet megfertőzi az összes költségvetési tárgyalást. Annak ellenére, hogy a tagállamok ezt a 2014-2020 közti időszakra szinte minden elemében elvetették, érdemes áttekinteni. Különösen azért, mert az Európai Parlament is kiállt a Bizottság reformjavaslatai mellett, így azok hosszabb távon ismét a napirendre kerülhetnek.

### **A javaslat főbb elemei**

1. A hagyományos saját forrásokra vonatkozó javaslat értelmében a tagállamnál maradó részarány 25%-ról 10%-ra módosuljon. Ez a lépés emelné a vám- és cukorágazati hozzájárulásokból származó uniós bevételeket, melynek következtében a GNI-alapú forrás részaránya csökkenhet az EU költségvetésének finanszírozásában. Itt végül egy kis lépést sikerült tenni, a korábbi 25%-ról 20%-ra csökkent az arány.
2. A jelenlegi Áfa-alapú forrás egy lépésben, 2014-től kerüljön eltörlésre. Ezzel egyidejűleg növekedjen a tagállamok GNI-alapú befizetése. A jelenlegi Áfa-alapú forrás túlzottan komplex, sok adminisztratív munkát igényel. Továbbá nyílt és rejtett korrekciókkal egyaránt terhelt (többek között a brit visszatérítés egyik alapeleme). Ez az elem nem valósult meg.
3. A javaslat legforradalmibb eleme szerint a Bizottság két új saját forrást akart bevezetni 2014-től: a pénzügyi tranzakciós adót és a valódi uniós áfát.
  - a. A tagállamok a beszedett pénzügyi tranzakciós adónak a 2/3-át saját forrásként bocsátanának az EU költségvetésének rendelkezésére. Pénzügyi tranzakció alatt a pénzügyi eszközök bankok vagy más pénzügyi intézmények közötti cseréjét kell érteni (tehát a lakossági bankműveletek nem tartoznak ide).
  - b. Az új Áfa-alapú saját forrás egy a jelenlegi Áfa-alapú forrásnál vélhetően kisebb adminisztrációs terhet jelentő forrást jelent. A javaslat célja a nemzeti hozzájárulások számításának egyszerűsítése, ezáltal csökkentve a tagállamok adminisztratív terheit, miközben növelik az átláthatóságot.

Végül ezek az elemek nem valósultak meg, mert a tagállamok túlnyomó többsége nem kívánt önálló adóbeszedési jogot adni az Uniónak, annak ellenére sem, hogy

az Európai Parlament viszont erélyesen kiállt az új saját források bevezetése mellett, hivatkozva az EUMSZ 311. cikkére, mely szerint az Unió költségvetését teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni.

4. A Bizottság végül javaslatot tett a korrekciós rendszer felülvizsgálatára és egyszerűsítésére is. Az eddigi korrekciók (tehát a brit rabatt is!) eltörlése mellett a négy legnagyobb nettó befizető tagállamnak (Németország, Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország) egy átlátható és egyszerű új típusú korrekciót javasolt, mely 2014 és 2020 között fix összegű, ún. „lump sum” visszatérítést jelentene számukra.

A tárgyalások során elég hamar nyilvánvalóvá vált, hogy ennek a javaslatnak nincs politikai realitása. Sőt, nemcsak hogy fennmaradt a korábbi rendszer, de Dánia is csatlakozott a valamiféle korrekcióban részesülő tagállamokhoz.

## **7 A 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások eredményei magyar szempontból**

A 2014-2020 közötti többéves pénzügyi keretet érdemes értékelni speciálisan magyar szempontból is, mennyiben felel meg a keretköltségvetés az elvárásainknak, főbb szempontjainknak, illetve hogyan értékelhetjük a 2013 elején létrejött alkut az előző időszakhoz képest<sup>5</sup>.

### **Az MFF főösszege**

Az MFF főösszegének kialakítását illetően a két elméleti lehetőség közül egyértelműen a „*top down*” megközelítés győzött, e szerint először magáról a főösszegről kell megállapodni, azután lehet a rendelkezésre álló keretet szétosztani. Magyarország a tárgyalások során végig kitartott a másik, „*bottom up*” megközelítés mellett (nézzük meg mit célszerű közösen finanszírozni, és milyen mértékben, ez majd kiad végül egy főösszeget), ehhez azonban egyre kevesebb szövetségest talált, a végső fázisra így ez a kérdés – szándékainkkal ellentétes módon – eldőlt.

---

<sup>5</sup> A fejezetben minden összeg 2011-es áron szerepel

Végül egy meglehetősen visszafogott, 960 milliárd eurós főösszeg mellett volt reális lehetőség a megállapodásra. Ez kevesebb, mint a 2007–2013-as főösszeg (1003,5 milliárd euró). Az EU történetében első alkalommal reálértéken is csökken a költségvetési keret (az előző időszakhoz képest kb. 4,5 százalékkal).

A főösszeg mellett a három legnagyobb kiadási tétel (versenyképesség, kohézió, agrárpolitika) kapcsán célszerű magyar szempontú mérleget vonni. A többi kiadási fejezet (bel- és igazságügyi programok, külkapcsolatok, adminisztráció, egyéb kisebb tételek a kereten kívül és belül) kapcsán a tárgyalások kizárólag a költségvetési összegek rögzítésére korlátozódtak, a részletszabályok nem kerültek a tárgyalóasztalra. Ráadásul ezeknél vagy nincs előzetes allokáció, vagy nem is köthetők a tagállamokhoz, így nem lehet őket magyar szempontból megítélni.

### **1a alfejezet (versenyképesség, növekedés, munkahelyteremtés)**

Az 1a fejezethez való tagállami hozzáállásokat alapvetően befolyásolja, hogy itt – a kohézióval és az agrárpénzekkel ellentétben – nem allokált források vannak, nincsenek előre leosztott tagállami borítékok. Aki ügyesebb, jobb pályázatot ad be, az viszi a pénzt. Nem csoda, hogy a tapasztalatok szerint elsősorban a gazdagabb, fejlettebb tagállamok nyerik el a források túlnyomó részét.

A közvélekedés ugyanakkor ezeket tekinti „modern” kiadásoknak (K+F, oktatás), amelyek megfelelnek a 21. századi kihívásoknak, ellentétben a hagyományos „*old-school*” kohéziós és agrárforrásokkal. Ez a sztereotípiát visszatükröződött az induló bizottsági javaslatban is, lévén itt a jelenlegi szinthez képest több mint másfélszeres emelésre tettek javaslatot, szemben a kohéziós és agrárkeretek megnyirbálásával. A tárgyalások során azonban egyértelművé vált, hogy a legtöbb tagország mégis azokat a pénzeket szereti, ahol nem kell másokkal versenyezni. A főösszeg előzetes rögzítése és a kohéziós, valamint agrárforrásokért vívott küzdelem egyértelmű következményeként így az 1a fejezet kiadásai végül jelentősen apadtak a bizottsági javaslathoz képest. Ezzel a csökkenéssel sikerült végül a 2012 novemberében még 974 milliárd eurón álló főösszeget 960 milliárdra leszorítani, ami megnyitotta a megállapodáshoz vezető utat.

A 125,6<sup>6</sup> milliárd eurót kitevő 1a fejezet azonban még így is jóval nagyobb, mint amennyi az előző keretben (91 milliárd euró) ezekre a célokra rendelkezésre állt, ráadásul a megállapodás tartalmazza, hogy a Horizon 2020 (kutatás-fejlesztési projekt) és az Erasmus-program költségvetését növelni kell a 2013-as kiadásokhoz képest. Sajnos ezekből az alapokból a magyar részesedés eddig igen szerény volt (reméljük, ezen sikerül változtatni), így ezt leginkább elvi alapon üdvözölhetjük. A legnagyobb vesztes infrastruktúrális alap (*Connecting Europe Facility*, CEF) költségvetése a Bizottság eredeti (50 milliárd eurós) javaslatához képest 29,3 milliárd euróra csökken. Viszont azoknak az országoknak, ahol a kohéziós alapból jóval kedvezőbb feltételek mellett lehet közlekedési infrastruktúrális projekteket megvalósítani (Magyarország is ilyen), a CEF érdemben nem lesz releváns eszköz.

### **1b alfejezet (kohéziós politika)**

A tárgyalások végén kiemelt figyelmet kapott a kohéziós politika terén elért alku. Ennek két vetülete van: egyrészt, hogy melyik ország mennyi pénzt visz haza, másrészt, hogy milyen feltételek mellett lehet majd ezt a pénzt elkölteni. E két tényező egyformán fontos, bár a figyelem jórészt az összegekre irányul.

A magyar allokáció megítélése kapcsán többféle értelmezés látott napvilágot, ezért érdemes a puszta számok összehasonlításán túl azokat a tényezőket is figyelembe venni, amelyek ezeket az összegeket befolyásolták. Először is vegyük magukat a számokat. A magyar kohéziós allokáció a számítások szerint 20,56 milliárd eurót tesz ki. A Bizottság javaslata alapján kb. 18,34 milliárd euróra lettünk volna jogosultak, tehát a tárgyalások során 12 százalékos javulást sikerült elérni. Ugyanakkor a 2007–2013-ban hazánknak juttatott 25,73 milliárd eurós kohéziós támogatásnál ez 20 százalékkal kisebb.

És akkor nézzük, mihez is érdemes ezt hasonlítani. A 2007 és 2013 közötti 25,73 milliárd euró egy olyan virtuális összeg, amely ma már semmiképp nem lehet releváns összehasonlítási alap. Ennek két oka is van. Egyrészt ez a 2005-ben *ex ante* módon becsült GDP<sup>7</sup>-prognózison alapul, amelytől a magyar gazdaság teljesítménye lényegesen elmaradt a hétéves időszakban. Önmagában ez mintegy 3,10 milliárd eurónyi „túllövést” eredményezett,

---

<sup>6</sup> A Bizottság 156 milliárd eurót irányzott elő

<sup>7</sup> A capping által érintett országokban a capping szint és a GDP mértéke határozza meg az ország által elérhető allokáció mértékét.



ennyivel kevesebb az a reális keretösszeg, amelyre Magyarország ténylegesen jogosult lenne. Tulajdonképpen ezt a pénzt le is lehetett volna vonni a 2011-es felülvizsgálat során, nagyon kicsin múlt, hogy ez nem következett be. A másik tényező, amelyet figyelembe kell venni, a Közép-Magyarország régió. A KMR 2007 és 2013 között az ún. „*phasing in*” rezsim alatt még jelentős, összesen 2,10 milliárd eurós támogatásra jogosult. Ugyanakkor a támogatás szintje folyamatosan csökkent, és már 2011-re elérte azt az évi 60 millió eurós szintet, amelyre ezután is számíthat. Mivel a KMR az átlagos uniós fejlettség 107 százalékán áll, 2014-től ugyanolyan elbánásban részesül, mint bármely fejlettebb régió, és jóval kevesebb forrásra (összesen mintegy 420 millió euró) lesz csak jogosult. Ez önmagában mintegy 1,68 milliárd euróval kevesebb magyar kohéziós forrást jelent.

A növekedési pálya túltervezettségé és a KMR együttes hatása így mintegy 4,78 milliárd euró csökkenést idéz elő a virtuális 25,73 milliárd eurós szinthez képest. Így, megítélésem szerint, nagyságrendileg 20,95 milliárd eurós keret az a reális összeg, amely összehasonlítási alapként szolgálhat, ha a 2007–2013-as időszak számaikat azonos feltételek mellett kívánjuk referenciaként meghatározni.

Tény, hogy a magyar allokáció ennél mintegy 2,1 százalékkal kevesebb. Ugyanakkor a teljes kohéziós boríték 8,4 százalékkal fogyott (354,8-ról 325,1 milliárdra), így a magyar allokáció csökkenése ennél jóval kisebb mértékű. Ha azt is hozzávesszük, hogy honnan indultunk a bizottsági javaslat megjelenésekor, és számításba vesszük, hogy a legnagyobb mértékű (összességében 2,22 milliárd eurónyi) növekedést a bizottsági javaslatához képest a tárgyalások során Magyarország érte el, akkor azt kell megállapítanunk, hogy kiharcoltuk a maximumot a lehetőségekből.

Az összkép megítéléséhez érdemes még egy tényezőt kiemelni. A bizottsági javaslat elsősorban azért volt annyira kedvezőtlen Magyarország számára, mert egy olyan hosszú távú növekedési scenárióval számoltak, amely a mi esetünkben adta ki az EU-ban a legalacsonyabb (0,8 százalékos) évi átlagos reálnövekedést 2014 és 2020 között. Ezért értelem szerűen igen alacsony szintnél érvényesült a magyar „*capping*<sup>8</sup>”. Ezen előrejelzés

---

<sup>8</sup> A „*capping*”, azaz abszorpciós leförlözés a GDP százalékában maximálja az egy ország által elnyerhető összes kohéziós támogatást. Ezt az eszközt a 2000-2006-os keret vezette be és akkor 4% volt a mértéke, a 2007-13-as időszakban differenciáltan csökkentették, majd ezt ismét megváltoztatták 2014-2020 között oly módon, hogy Magyarország és a balti országok számára a kedvezőtlen növekedési adatok miatt magasabb értéket határoztak meg. A *capping* egyébként csak a relatíve fejletlenebb tagállamok esetében jelent valódi korlátot.

módszertana hosszú távra egyfajta kivetítést alkalmaz a 2008–2011-es növekedési tényadatok alapján, olyan furcsa helyzetet eredményezve, hogy pl. Görögország növekedési potenciálja három és félszer nagyobb, mint Magyarorszáké. A módszertan alkalmazását Magyarország kritizálta, rámutatva annak néhol abszurd eredményeire. Míg 2007 és 2013 között túlbecsülték a növekedési pályánkat, addig 2014 és 2020 között valószínűleg alulbecsülték. Annak természetesen nem volt realitása, hogy a Bizottság teljesen új megközelítés alapján módosítsa javaslatát, viszont az egyedi elbánás kiharcolása során segített, hogy rámutattunk a módszertan gyengeségeire.

A mennyiség után nézzük a minőségi kritériumokat, tehát azt, hogy milyen feltételek mellett lehet a pénzt elkölteni. E téren elmondható, hogy a két legfontosabb pont kapcsán érvényesült a magyar érdek, ugyanakkor több kisebb kérdésben ez nem sikerült. Itt fontos megemlíteni, hogy a visegrádi együttműködésnek, illetve a kohéziós országok közös fellépésének komoly szerepe volt az érdekvérvényesítésben.

A két kiemelt tényező közül az egyik a társfinanszírozási ráta megőrzése 85 százalékos értéken az elmaradottabb régiók esetében. (Ez a jelenlegi szabály, és a Bizottság is ennek megtartását javasolta.) A tárgyalások során azonban a nettó befizető országok ezt 75 százalékra kívánták leszorítani, amit végül sikerült megakadályozni. Ez Magyarországon százmilliárdos nagyságrendű társfinanszírozási többletterhet jelentett volna a költségvetésnek<sup>9</sup>. A másik kiemelt felhasználási szabály az áfa elszámolhatósága. Nagyon fontos eredmény, hogy – a jelenlegi szabályozásnak megfelelően – továbbra is teljes körűen elszámolható a vissza nem térítendő áfa. Ezt mind a Bizottság, mind a nettó befizetők végig konzekvensen ellenezték, mondván, hogy ez közvetlen pénzügyi transzfert jelent a kedvezményezett tagállamok nemzeti büdzséjébe<sup>10</sup>. A tárgyalások során többféle kompromisszumos verzió is felmerült (pl. csak az infrastrukturális projektek elszámolása), végül sikerült megőrizni a jelenlegi szabályokat. Ez nagyságrendileg szintén évi 100 milliárd forintos könnyítést jelent a hazai költségvetésnek.

Szólni kell mindemellett a makrogazdasági kondicionalitásról, amely a német „*better spending*” kezdeményezés emblémájává válva fontos eleme lett a tárgyalásoknak, és amely

---

<sup>9</sup> Ugyanakkor Közép-Magyarország, mint fejlettebb régió 50 százalékos társfinanszírozási rátát kell alkalmazzon

<sup>10</sup> Ttulajdonképp elvi szinten igazuk is van, ugyanakkor a kohéziós országok nemzeti költségvetéseire vállalhatatlan mértékű terhet rakott volna e lehetőség eltörlése.

szerint a közös stratégiai keretbe tartozó alapok esetében (strukturális alapok, Kohéziós Alap, vidékfejlesztés, Halászati Alap) a kötelezettségvállalások és a kifizetések egy részét is fel lehet függeszteni, amennyiben az érintett tagállam nem felel meg a túlzotthiány-eljárás során számára tett ajánlásoknak. A korábban csak a Kohéziós Alapra vonatkozó felfüggesztési lehetőség így nagymértékben kibővült. Egyrészt az összes allokkált alap felfüggeszhető lesz, másrészt nemcsak a kötelezettségvállalás, hanem már a kifizetés is. Ráadásul a kötelezettségvállalások felfüggesztése a Tanácsban fordított minősített többségi szavazással történik, azaz kvázi félautomatizmus lép érvénybe. Így nagyon nehéz lesz bárkinek elkerülni a felfüggesztést, ha a Bizottság erre javaslatot tesz. A kifizetések felfüggesztése viszont normál döntéshozatali eljárás keretein belül történik. Szintén újdonság, hogy a szankciók maximális mértékét is meghatározták (az érintett alap, illetve a GDP százalékában is), azonban a GDP-arányos plafon duplája a „hatos csomagban<sup>11</sup>” meghatározott értékeknek, amit méltán értékelhetünk túlzásnak. Magyar szempontból itt annyit sikerült elérni, hogy a kifizetések esetében legalább nincs félautomatizmus, illetve hogy egy felső határt azért meghatároztak. Kezdeti ambícióinkhoz képest ez nem sok<sup>12</sup>, de ha figyelembe vesszük a német törekvéseket, akkor megállapíthatjuk, hogy a legsúlyosabb retorziós lehetőséget (a kifizetések automatikus és korlátlan felfüggesztése) sikerült elkerülni. Ez a téma szempontunkból azért is kényes volt, mert 2012-ben Magyarország volt az első olyan tagállam, amellyel szemben a Kohéziós Alap jelenleg is érvényben lévő felfüggesztési szabályát ténylegesen alkalmazták.

További szigorítás a jelenlegi szabályokhoz képest, hogy a programok előfinanszírozásának mértéke számottevően csökken. Ilyen lehetőség csak az időszak első három évében, évente 1 százalékos mértékig áll majd fenn. Már a Bizottság is a mostani, programonként átlag 4 százalék körüli szintnél jóval alacsonyabb mértékekre tett javaslatot, amit a kohéziós országok folyamatosan elleneztek. Ennek ellenére a végső megállapodásba a fenti, még alacsonyabb értékek kerültek. Ugyanakkor a pénzfelhasználást nagyban megkönnyíti majd, hogy általános  $n+3$ <sup>13</sup> szabály kerül bevezetésre. A tárgyalások során egyedül Horvátország lobbizott saját maga számára egy ilyen rendelkezésért, hivatkozva arra, hogy a 2004-ben és

---

<sup>11</sup> A túlzotthiány-eljárás új szabályait és a túlzott egyensúlytalansági eljárás megalkotását tartalmazó hat jogszabályt 2011-ben a magyar elnökség vezetésével tárgyalták ki a tagállamok, és azok 2011 végén hatályba léptek.

<sup>12</sup> Magyarország eleve nem akarta a kiterjesztést. Annak elfogadása esetén viszont ragaszkodott ahhoz, hogy az minden kiadásra vonatkozzon, nem csak a kohéziós pénzekre. Semmiképp sem akartuk a kifizetéseket bevonni, továbbá méltányos felső plafonok meghatározásában voltunk érdekeltek. Az automatizmus felé történő elmozdulást is elleneztek.

<sup>13</sup> A kötelezettségvállalás és a kifizetés között maximum 3 év tehet el, után elvész a pénz a projekt számára, ha nem kerül felhasználásra.

2007-ben csatlakozott országok átmeneti ideig hasonló könnyítést kaptak az általános n+2 szabály alól. Az egységes n+3 szabály a legtöbbször meglepetésére csak az utolsó pillanatban került be a csomagba, nem függetlenül attól a tényről, hogy az MFF kifizetési szintje irreálisan alacsony lett. Egy n+3 szabállyal ugyanis jobban elhúzhatók a kifizetések, így talán kisebb lesz a feszültség a rendszerben. Mindesetre magyar szempontból egyértelműen kedvező, és remélhetőleg csökkenti majd a forrásvesztések kockázatát az n+3 szabály.

A felhasználási szabályok összességében tehát sok szempontból szigorodnak (a fentiekén túl az új *ex ante* kondicionalitások, a kötelező tematikus koncentráció, valamint a partnerségi megállapodások rendszere is ebbe az irányba mutat<sup>14</sup>), ugyanakkor a két legfontosabb elem tekintetében sikerült megvédeni a kohéziós országok álláspontját.

## **2. fejezet (közös agrárpolitika)**

Az agrárfejezet kapcsán külön kell értékelni a közvetlen támogatások rendszerét, illetve a vidékfejlesztést.

A közvetlen kifizetések tekintetében az uniós boríték összességében 18 százalékkal apadt, ezt a csökkentést azonban túlnyomó részt az egy hektárra jutó támogatás terén az átlag fölött álló tagállamok szenvedik el. Mivel Magyarország e tekintetben gyakorlatilag az átlagon helyezkedik el, ez a kiegyenlítő mechanizmus érdemben nem érint bennünket. Ugyanakkor a teljes agrárbüdzsé fogyása miatt a támogatási szintünk némileg kisebb lesz majd, mint 2013-ban<sup>15</sup>, amikor a csatlakozást követő 10 éves átmeneti időszak véget ér, és a magyar gazdák is elérik a 100 százalékos támogatási szintet. A hétéves időszakra vetítve ugyanakkor növekszik a közvetlen kifizetésekre fordítható összeg, 2014 és 2020 között 7,9 milliárd euró lesz, szemben a 2007–2013-as időszak 6,3 milliárd eurós szintjével. Összességében elmondható, hogy nagyságrendileg sikerült a támogatás mértékét megvédeni, itt Magyarország erős agrárlobbicsoport tagjaként tudott sikeresen eljárni.

A közvetlen kifizetéseknél fontos új szabály a kötelező „zöldítés”, amellyel elvileg nem lehet nem egyetérteni, azonban az is biztos, hogy komoly kihívások elé állítja a gazdálkodókat. Akik ezeknek nem tudnak megfelelni, azok igen tetemes támogatási összegektől lesznek

---

<sup>14</sup> Ezek részletes szabályait a kohéziós jogszabályokban rendezik, nem az MFF-ben.

<sup>15</sup> A 2013-as 260 euró/hektár érték várhatóan 250 euró/hektárra csökken.

kénytelenek elbúcsúzni. Azt a sztereotípiát, hogy a közvetlen kifizetés a legkönnyebb EU-s pénz, mert csak sorba kell állni a kasszánál, jóval árnyaltabban értelmezhetjük majd a jövőben.

Az olyan további új szabályok, mint a magasabb mértékű átcsoportosítási lehetőség a közvetlen kifizetések és a vidékfejlesztés között (oda-vissza), vagy az agrár „*capping*”, amely a nagy gazdálkodási egységek támogatását maximalizálja, igazából nem relevánsak magyar szempontból.

A vidékfejlesztésben a magyar boríték várhatóan 3,1 milliárd euró lesz, a 2007–2013-as időszak 3,9 milliárd eurójával szemben<sup>16</sup>. Ezzel a veszteséggel azért kell szembenéznünk, mert a teljes vidékfejlesztési boríték csökken (13,5 százalékkal), továbbá annak terhére 14 tagállam egyedi kompenzációt is kapott. Ebből az osztogatásból Magyarország kimaradt, amin nem csodálkozhatunk azok után, hogy a kohéziós politikában gyakorlatilag a legnagyobb javulást sikerült kiharcolni a tárgyalások során.

Éppen a kisebb vidékfejlesztési boríték miatt fontos szempont, hogy itt a társfinanszírozási ráta 75 százalék maradt. A kohéziós országok körében korábban volt olyan törekvés, hogy e téren is a 85 százalékos szintet kell megcélozni, könnyítendő a tagállami költségvetések terhét. Mivel azonban az uniós forrás szinte minden érintett esetében kevesebb lesz, az eredeti 75 százalékos ráta (kiegészítve a 25 százalékos nemzeti önrésszel) összességében több támogatást garantál a vidékfejlesztési célok számára, mintha csak 15 százalékot tennénk hozzá. Itt nagyságrendileg kisebb összegekről van szó, mint a kohéziós politikában (Magyarország tekintetében kb. a hetedrésze annak), ezért a költségvetésre háruló többletteleher is inkább felvállalható a valamivel magasabb társfinanszírozás okán.

## **A bevételi oldal**

A bevételi oldalról szóló megállapodást az előző fejezetben áttekintettük, alapvető, hogy itt jelentős változások nem történtek a korábbi rendszerhez képest. Magyarország nem exponálta

---

<sup>16</sup> Ezek egyelőre becsült adatok, a források végleges elosztása a jogszabályalkotás terén történik majd. A vidékfejlesztési allokációt éppen azért nem bontották le tagállami szintre, hogy van Rompuy elnöknek legyen mozgásteret a végső alku megkötéséhez. Ezt jól tükrözi, hogy a tagállamok több mint fele kapott itt egyedi „ajándékot”.

magát túl az erről szóló vitában, ami érthető is abból a szempontból, hogy a kiadási oldalhoz képest a változások csak marginális hatással vannak magyar költségvetési pozícióra.

Mivel Magyarország ellenezte a saját források olyan irányú reformját, amely új források bevezetését célozta, ez a törekvésünk megvalósult. Az más kérdés, mennyire tekinthető progresszívnek egy ilyen hozzáállás, mindenesetre a tagállamok túlnyomó többsége többre értékeli az adószuverenitást, mint a költségvetés bevételi rendszerének modernizálását.

Ahol mégis némi elmozdulás<sup>17</sup> történt, az a tagállami visszatérítések rendszere. A Bizottság által javasolt egyösszegű visszatérítési rendszerből ugyan semmi nem lett, és persze a brit visszatérítés is változatlan formában fennmarad, viszont a GNI-alapú és az áfa-alapú forráson keresztül megvalósuló korrekciók némileg módosultak. Itt a legfontosabb változás, hogy Dánia is bekerült a rendszerbe.

Mindez azonban érdemben csak minimálisan érinti a magyar befizetéseket, azok nem a szerkezeti változások miatt esnek jelentősen vissza. A 2007–2013-as időszakban 9,3 milliárd eurót kitevő befizetéseink a következő periódusban várhatóan 7,2 milliárd euróra csökkennek, aminek alapvető oka a rendelkezésre álló GNI-előrejelzés pesszimista pályája. Ami tehát a kohéziós politikában probléma (az alacsony *capping* miatt), az a befizetéseknél előny, mivel a GNI-alapú forrás domináns részt tesz ki a saját forrásoknál. Persze ha rácsafolunk majd a kedvezőtlen prognózisra, akkor a befizetések is növekednek.

### **Magyarország nettó pozíciója**

A kiadási és a bevételi oldal áttekintése után érdemes néhány szót ejteni a nettó pozícióról is, amely tulajdonképpen e két oldalnak az egyenlege. Annyit le kell szögezni, hogy a kiadási oldal kötelezettségvállalásait nem lehet összevetni a befizetésekkel, ez az alma-körte összehasonlítás tipikus példája lenne. A nettó pozíció mindig az adott időszak tényleges pénzmozgásának egyenlege, tehát a kifizetéseket kell összevetni a befizetésekkel. Elvileg lehet kalkulálni nettó pozíciót<sup>18</sup> a jövőre vonatkozóan is, ekkor a kiadási oldalon a kötelezettségvállalásokból fakadó kifizetési előirányzatokkal kell számolni, aminek persze

---

<sup>17</sup> A hagyományos saját források beszedési költsége 25-ről 20 százalékra mérséklődik, ennek azonban minimális hatása van a magyar befizetésekre.

<sup>18</sup> A nettó pozíciókat a Bizottság *ex post*, az éves pénzügyi jelentésekben közzéteszi, az adott év ténylegesen megtörtént pénzmozgásai alapján.

jelentős bizonytalansági tényezői vannak. A többéves programozás okán azonban ez az egyetlen értelmezhető módszer. Arra is figyelemmel kell lenni, hogy az  $n+2/n+3$  szabályok miatt a kifizetésekben jelentős áthúzódó tételek jelennek meg az előző keret kötelezettségvállalásaiból is. Mindezen tényezők figyelembevételével az alábbi megállapításokat tehetjük meg:

1. Abszolút értékben a magyar nettó pozíciója a 2014–2020-as időszakban kb. 25 milliárd euró lesz, ezzel harmadikok vagyunk a tagállami rangsorban (csak Románia és Lengyelország előz meg minket).
2. Az egy főre jutó nettó pozíciónk javul a 2007–2013-as időszakhoz képest, 2333 euró/főről 2513 euró/főre emelkedik. Ezzel másodikak vagyunk a rangsorban (Litvánia után).
3. A fejlettségi szint (GNI) arányában ez +3,6 százalékos nettó pozíciót jelent, amellyel Bulgáriát követve szintén másodikak vagyunk a rangsorban.

Az összkép tehát egyértelműen pozitív, Magyarország mindenféle összevetésben dobogós. Ez akkor is igaz, ha komoly fenntartással kell kezelni az *ex ante* nettópozíció-számításokat. A jelentős agrárszektorral rendelkező, zömében az átlagos fejlettség 75 százaléka alatti régiókból álló Magyarország az egyik legnagyobb kedvezményezettje a közös büdzsének, és ez mindaddig így is marad, amíg annak alapvető szerkezete a mostani modellt követi.

## 8 Az éves költségvetési eljárás menete

Az Európai Unió működését és kiadásait a tagállamok és az uniós intézmények által a szerződéses keretek szabályainak megfelelően évente megalkotott költségvetés biztosítja. Az éves költségvetést az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) előírásainak megfelelően, az érvényes többéves pénzügyi keret struktúrája és keretösszegei alapján kell megalkotni. Az éves költségvetés a kifizetési előirányzatokat tartalmazza. Az EUMSZ a költségvetés megalkotásának folyamatát az alábbiak szerint szabályozza<sup>19</sup>:

### **EUMSZ 310. cikk**

(1) Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.

---

<sup>19</sup> Az alábbiakban az EUMSZ vonatkozó cikkei részben szó szerint kerülnek átvételre, néhol magyarázatokkal kiegészítve, több helyen leegyszerűsítve.

*Ez a teljesség elve, minden bevételi is kiadási tételnek szerepelnie kell a költségvetésben. Ez szolgálja az átláthatóságot.*

Az Unió éves költségvetését a 314. cikkben megállapított szabályokkal összhangban az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

A költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.

*Ebben speciális az uniós büdzsé és alapvetően eltér a nemzeti költségvetésektől: nem lehet deficit!*

(2) A költségvetésben feltüntetett kiadásokat a 322. cikkben említett rendelettel összhangban, egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni.

*Az uniós költségvetés alapvetően egy naptári évre szól, ugyanakkor tervezésekkor figyelembe kell venni a többéves keretköltségvetés fő számait.*

(3) A költségvetésben feltüntetett kiadások végrehajtásának előfeltétele olyan kötelező erejű uniós jogi aktus elfogadása a 322. cikkben említett rendelettel összhangban, amely jogalapot biztosít az Unió fellépéséhez és az azzal összefüggő kiadásoknak a végrehajtásához, kivéve az említett rendeletben meghatározott eseteket.

(4) A költségvetési fegyelem biztosítása érdekében az Unió, amennyiben egy jogi aktus jelentős hatást gyakorolhat a költségvetésre, azt nem fogadhatja el mindaddig, amíg nem biztosítja, hogy az ebből a jogi aktusból eredő kiadások az Unió saját forrásainak határán belül, valamint a 312. cikkben említett többéves pénzügyi keret tiszteletben tartásával finanszírozhatók.

(5) A költségvetést a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával kell végrehajtani. A tagállamok és az Unió együttműködnek egymással annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak ezzel az alapelvvel összhangban történő felhasználását.

(6) Az Unió és a tagállamok a 325. cikk rendelkezéseivel összhangban küzdenek a csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen.

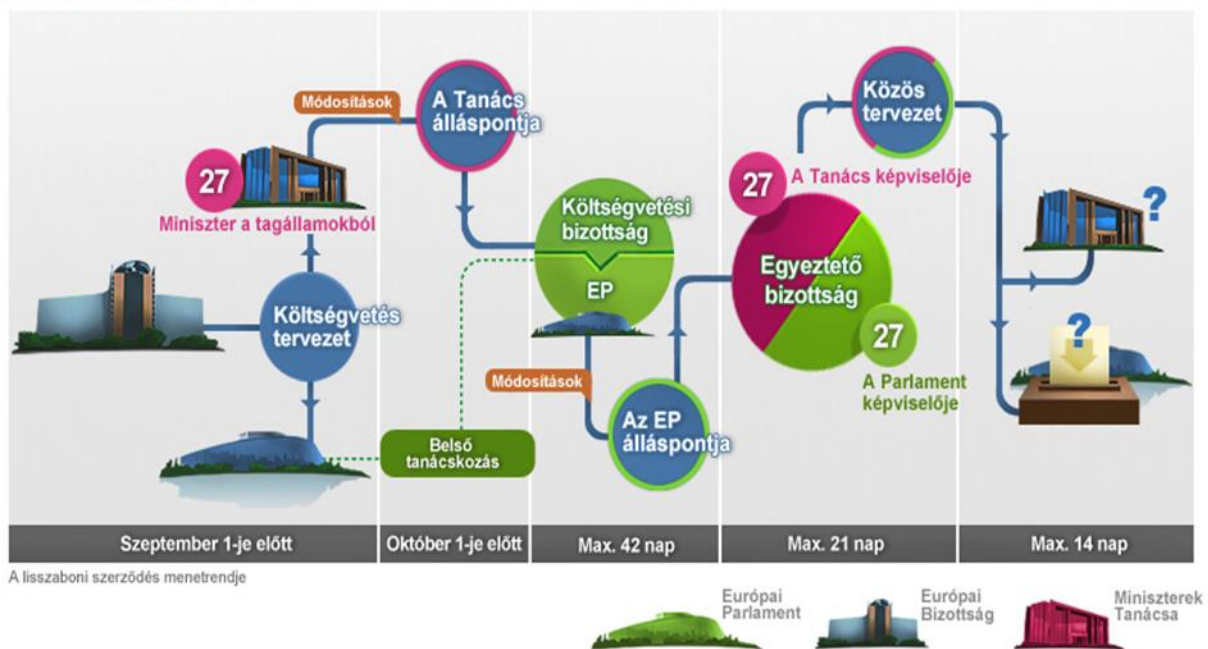
A költségvetés szerkezete, illetve annak fejlődése tükrözi az Európai Unió felépítésében végbement változásokat. Amíg 1970-ben a közösségi költségvetés összesen 3,6 milliárd ECU-t tett ki, és főként a Közös Agrárpolitikához kapcsolódó mezőgazdasági kiadásokat tartalmazta, addig 2013-ban a kifizetési főösszeg 150,9 milliárd euróra rúg, és felöleli az uniós politikák széles körét. Az Európai Unió költségvetésében teljesített kiadások az EU



össz-GNI mintegy 1 százalékát teszi ki.

Az Európai Unió pénzügyi év január 1-jétől december 31-éig tart. Az éves költségvetési eljárás során Európai Parlament a Tanáccsal egyenértékű szerepet játszik. Az eljárásra előírt határidők a Lisszaboni Szerződéssel a korábbiakhoz képest lerövidültek. Az EUMSZ 314. cikkében megfogalmazza, hogy az Unió éves költségvetését különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva az Európai Parlament és a Tanács határozza meg.

## BUDG2011



### EUMSZ 314. cikk

1.) Az Európai Unió összes intézménye (az Európai Központi Bank kivételével) július 1-je előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait. A Bizottság az intézmények javaslatait költségvetési tervezetbe foglalja. A költségvetési tervezet bevételi, illetve kiadási előirányzatot tartalmaz.

2.) Az Európai Bizottságnak a költségvetésre vonatkozó javaslatát legkésőbb a költségvetés végrehajtását megelőző év szeptember 1-jéig az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjesztenie.

3.) A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év október 1-éig az Európai Parlament elé terjeszti.

4.) Ha a Tanács álláspontjának bejelentésétől számított 42 napon belül az Európai Parlament:

a) egyetért a Tanács álláspontjával, a költségvetés elfogadásra kerül;

b) nem foglal állást, a költségvetést elfogadottnak kell tekinteni;

c) tagjainak többségével módosításokat fogad el, a módosított tervezetet továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak.

Ebben az esetben az Európai Parlament elnökének a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul össze kell hívnia az egyeztetőbizottságot.

- Az egyeztetőbizottság a Tanács tagjaiból (és azok képviselőiből), illetve az Európai Parlament képviselőiből áll, ahol mind a két intézménynek azonos számú képviselője van jelen. Az egyeztetőbizottság (a Bizottság segítségével), az összehívásától számított 21 napon belül, megállapodásra kell, hogy jusson a közös szövegtervezetről.

- Ha a 21 napos határidőn belül az egyeztetőbizottság közös szövegtervezetben megállapodásra jut, akkor onnantól számítva 14 nap áll mind az Európai Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet elfogadja.

5.) A fentebb megfogalmazott 14 napos határidőn belül véglegesen elfogadottnak kell tekinteni a költségvetést, ha mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács jóváhagyja a közös szövegtervezetet; ha egyikük sem foglal állást; illetve ha az Európai Parlament és a Tanács egyike jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást.

Az alábbi esetekben ugyanakkor a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be:

- mind az Európai Parlament, mind a Tanács elutasítja a közös szövegtervezetet;
- ha ezen intézmények egyike elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást;
- ha az Európai Parlament elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt jóváhagyja;

- ha az egyeztetőbizottság 21 napon belül, a közös szövegtervezetet illetően, nem jut megállapodásra.

Abban a speciális esetben viszont, ha az Európai Parlament jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt elutasítja, a Parlament (az elutasításhoz tagjainak többségének ellenvetése szükséges, amely legalább a leadott szavazatok háromötödével egyenlő) a Tanács elutasításától számított 14 napon belül úgy határozhat, hogy a saját módosításai egy részét vagy egészét megerősíti. Amennyiben a Parlament valamely módosítását nem erősíti meg, abban az esetben az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani a költségvetés azon fejezetére. A költségvetést ezután az eljárás után véglegesen elfogadottnak kell tekinteni.

6.) A költségvetési eljárás zárásaként az Európai Parlament elnöke hozza nyilvánosságra a költségvetésről szóló megállapodást véglegesen elfogadták.

7.) Ha egy pénzügyi év kezdetén (január 1-jén) a költségvetést még nem fogadták el véglegesen, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 322. cikke értelmében minden hónapban az előző költségvetés 1/12-ed részét kitevő összeget lehet elkölteni.

Az elfogadott költségvetés végrehajtása során, ahogy az év halad előre, felmerülhetnek rendkívüli, váratlan kiadási igények. Ebben az esetben van lehetőség a költségvetés módosítására. Ennek a folyamata hasonló az éves költségvetés elfogadásához. A Bizottság által beterjesztett költségvetési módosítási javaslatot (amely általában egy kiadási sort érint) az intézmények az EUMSZ által meghatározott módon fogadják el. Ilyen módon évente több ízben is módosulni szokott a költségvetés.