

HETÉNYI GÉZA

## AZ EURÓPAI UNIÓ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERETE 2014 ÉS 2020 KÖZÖTT

*Az Európai Bizottság 2011. június 29-én, közleményben hozta nyilvánosságra a 2014-ben induló többéves pénzügyi keretről (Multiannual Financial Framework, MFF) szóló javaslatát. Ennek alapján indult meg az a – remélhetőleg 2012 végén lezáruló – vita a tagállamok között, amelynek célja, hogy az állam- és kormányfők megállapodásra jussanak az Európai Unió 2014–2020-as időszakra vonatkozó finanszírozásáról. 2012 tavaszán a tárgyalások legintenzívebb szakasza előtt állunk. A költségvetési keretet egyhangúan kell elfogadni. Ezt követően ráadásul még az Európai Parlament (EP) jóváhagyását is el kell nyerni. Ahhoz, hogy az Európai Unió 2014-től zavartalanul működhessen, 2013 első felében a tagállamok és az EP közötti megállapodásnak is meg kell születnie. Az odáig vezető út nem tűnik egyszerűnek, a tagállamok rendkívül megosztottak a tekintetben, mire és mennyi pénzt költsön az EU a következő hét évben.*

### 1. RÖVID TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

Mielőtt a részleteket megvizsgálánánk, érdemes egy rövid kitérőt tenni. Felmerül ugyanis a kérdés, miért is kell hét évre előre keretköltségvetést készíteni? Miért nem elég évente meghatározni a költségvetést? Ennek megválaszolásához vissza kell pillantanunk a nyolcvanas évekre.

A Bretton Woods-i pénzügyi rendszer összeomlása, az olajár-sokkok és az ezeket követő gazdasági visszaesés oda vezettek, hogy komoly konfliktusok alakultak ki a tagállamok között a közös költségvetéssel kapcsolatban. Hozzájárult ehhez az is, hogy jelentősen növekedtek a közös agrárpolitika és különösen a kohéziós politika kiadásai Görögország 1981-es, illetve Spanyolország és Portugália 1986-os csatlakozása miatt. Egyre többször igen komoly politikai csatározások előzték meg az éves költségvetés elfogadását, a nyolcvanas években háromszor is előfordult, hogy egyáltalán nem sikerült időben költségvetést alkotni. E tendencia csúcspontját kétség kívül az elhíresült *fontainebleau-i csúcs* jelentette 1984-ben, amikor a britek kiharcolták a ma is élő visszatérítési rendszerüket.

A helyzet kezelhetetlenné kezdett válni, így valamilyen megoldást kellett találni. Jacques Delors, a Bizottság akkori elnöke kezdeményezte az első *többéves pénzügyi keret* (Multiannual Financial Framework - MFF) megalkotását, amely az éves költségvetési tárgyalások menetében gyökeres változást hozott. A Delors I. csomagot 1988-ban fogadták el és öt évre szól. Az akkor kialakult gyakorlat szerint a többéves pénzügyi keret egy ún. *intézményközi megállapodás* rögzíti, amely a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament között jön létre. Egészen a Lisszaboni Szerződés hatálya lépéséig a többéves pénzügyi keret nem is szerepelt a szerződésben. A következő keret viszont már új eljárási szabályok szerint kell megalkotni, miután a Lisszaboni Szerződés annak uniós jogszabályba foglalásáról rendelkezik (Az Euró-

pai Unió működéséről szóló Szerződés 312. cikke). A tagállamok továbbra is egyhangú megállapodást kell, hogy kössenek, az Európai Parlamentnek pedig egyszerű többséggel kell jóváhagynia azt. Ez a változás jelentősen felértékeli az EP szerepét, amely ennek tudatában is van, így a korábbiaknál is nehezebb lehet a megállapodás az intézmények között.

A többéves keret alapvetően a kötelezettségvállalások maximális mértékét határozza meg az egyes kiadási fejezetekre, évekre lebontva. Ezek a kötelezettségvállalások jelentik az elméleti maximumot az éves költségvetés tervezésekor. Ezzel párhuzamosan, a kifizetési előirányzatokat is meghatározzák, ezek jellemzően valamivel alatta maradnak a kötelezettségvállalásoknak. A kettő különbsége a többéves programozás elterjedt gyakorlatából adódik, például a kohéziós politika esetében. Az éves költségvetések során alapvetően a kifizetések körül alakul ki komoly vita, a többéves keret jellemzően a kötelezettségvállalások rögzítéséről szól. Mindenestre ettől az időponttól kezdve, a költségvetés területén folyó, 1980-as években kieleződött, krízishelyzeteket okozó, igen intenzív intézményközi vitákat viszonylagos egyensúly, a többéves pénzügyi keret elfogadásának időszakára koncentrálódtak váltották fel. A tagállamok ekkor állapodtak meg egy újabb saját forrás bevezetéséről, amelyet bruttó nemzeti termékük (GNP) alapján határoztak meg (ezt a forrást a 2000-es évek elején módosították, azóta a bruttó nemzeti jövedelem (Gross National Income, GNI) százalékában határozzák meg). A GNI-forrás mára meghatározóvá vált a költségvetés finanszírozása szempontjából, miközben a hagyományos saját források (a vámok, illetve a cukorágazatra kivetett illetékek) és az ÁFA révén beszedett összegek aránya számottevően csökkent. (Az ÁFA-alapú forrás a hetvenes évek vége óta egészíti ki a hagyományos saját forrásokat. Az ÁFA-alapú forrás megállapítása egy minden tagállamra azonosan vonatkozó egységkulcs alkalmazásával történik, amelyet a közösségi szabályozásnak megfelelően kiszámított, harmonizált tagországi ÁFA alapra kell vetíteni.)

Az első öt évre szóló többéves keretet három hétéves időszak követte (1993–1999, 2000–2006, 2007–2013) a másodikban már a keleti bővítés és az új tagállamok is megjelentek. A jelenleg futó időszak 2007–2013 között már az első kerethez képest jelentősen módosult kiadási arányokkal és megváltozott sajátforrás-rendszerrel működik. Ugyanakkor a költségvetés főösszege arányaiban nem változott jelentősen az elmúlt közel harminc évben, továbbra is nagyságrendileg az uniós GDP 1 százalékát teszi ki. Sőt, a tendencia egyértelműen csökkenő annak ellenére, hogy jelentősen megnőtt a tagállamok száma, és számottevően bővült az unió kompetenciája is, új közös politikák sora jelent meg. A mai Európai Unió nem hasonlítható a nyolcvanas évek Európai Közösségéhez, amikor nem volt közös pénz, schengeni együttműködés, vagy épp közös kül- és biztonságpolitika.

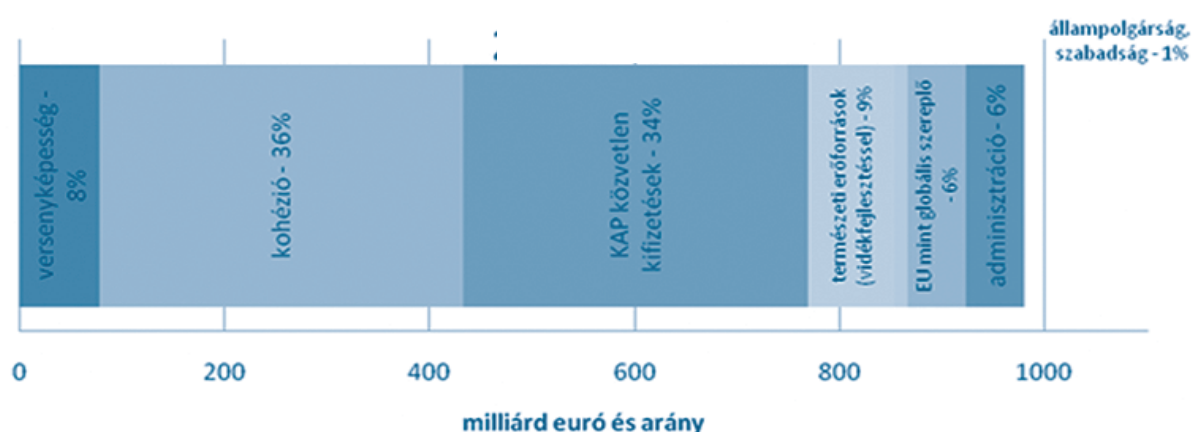
Éppen ezért a közös költségvetés főösszege egyre inkább a viták központi elemévé vált, a 2014–2020 közötti keret vitája során is a főösszeg nagysága áll a középpontban. Egyre több közös politikát kellene ugyanis finanszírozni, a tagállamok hajlandósága a költségvetés növelésére pedig inkább csökken. Ráadásul, az unió tagjai közötti fejlettségbeli különbségek is jelentősen nőttek a keleti bővítéssel, ez újabb kihívásokat jelent a finanszírozás terén, elsősorban a kohéziós politikában. Természetesen a 2008 óta tartó globális pénzügyi válság okozta nehéz tagállami költségvetési helyzet sem a közös költségvetés növelésének irányába hat. Éppen ez a nettó

befizetői pozícióban lévő tagállamok legfőbb érve a vita során: amennyiben saját nemzeti költségvetéseikben megszorításokat kell végrehajtaniuk, akkor a közös uniós költségvetés sem növekedhet. Persze ezzel szemben áll az az érv, hogy amit uniós szinten hatékonyan lehet megvalósítani és finanszírozni (pl. migrációs, határvédelmi kiadások), ott a közös finanszírozás hatékonyabb, ráadásul megtakarítást eredményezhet a nemzeti költségvetésekben is. Ezért a megfontolás nélküli restrikciónak helyett arra kellene törekedni, hogy a szinergiákat kihasználva tervezzük meg az uniós kiadásait a következő hét évre vonatkozóan.

## 2. AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KÖLTSÉGVETÉSI ELŐTERJESZTÉSE

A Bizottság a kötelezettségvállalások esetén a GNI (bruttó nemzeti jövedelem) 1,05 százalékában, a kifizetések esetén a GNI 1 százalékában javasolja a felső határ meghatározását. (A jelenlegi MFF során 2011-es árakon a kötelezettségvállalások esetén 1,11 százalékos, míg a kifizetések esetén 1,07 százalékos plafon érvényesül.) A kötelezettségvállalásokra vonatkozó javaslat ugyanakkor kiegészül azzal, hogy a Bizottság *rugalmassági eszközöket* és egyes nagyprojekteket (pl. ITER – Európai term nukleáris kísérleti reaktor) az MFF-en kívüli tételként tüntet fel, ezek a kötelezettségvállalási szintet összesen a GNI 1,11 százalékára emelik. (A rugalmassági eszközök olyan virtuális tételek, amelyek csak bizonyos feltételek teljesülése esetén kerülnek mobilizálásra. A rugalmassági eszközök célja, hogy a hét évre rögzített költségvetési keret valamilyen szinten rugalmasan tudjon reagálni előre nem látható fejleményekre.)

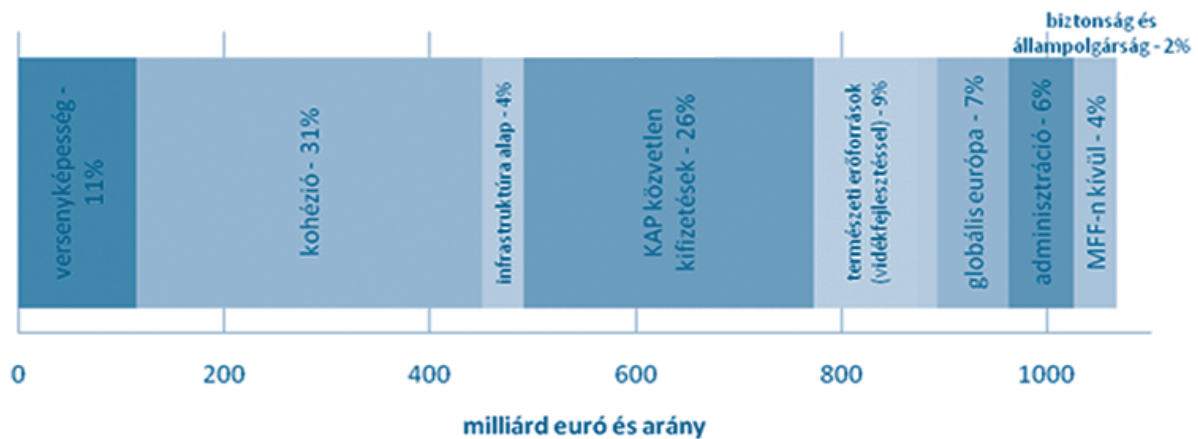
A következő ábrák a kiadások megoszlását mutatják a 2007–2013-as időszakban, illetve a 2014–2020-ra vonatkozó bizottsági javaslatban:



Forrás: EB előterjesztés alapján saját szerkesztés

### 1. ábra: A kiadások megoszlása a 2007–2013 közötti időszakban

A 2014–2020 közötti MFF struktúrája tehát hasonló lenne a jelenlegihez. A legnagyobb kiadási tétel továbbra is a kohéziós politika és a közös agrárpolitika marad. Ugyanakkor mindkét nagy kiadási tétel finanszírozása mind abszolút mind relatív értelemben csökkenne, a kisebb fejeztek viszont némileg növekednének. Látszólag



Forrás: EB előterjesztés alapján saját szerkesztés

2. ábra: A kiadások megoszlása a 2014–2020 közötti időszakban

technikai, de valójában érdemi kérdés, hogy a versenyképesség (az infrastruktúra alappal) és a kohézió nem kerülne külön alfejezetbe, mint eddig, így akár elvileg egy felülvizsgálatot követő átcsoportosításra is lehetőség nyílhat köztük, míg ez külön alfejezetként nem lenne megvalósítható.

## 2.1 VERSENYKÉPESSÉG

A növekvő összegű és részarányú versenyképességi fejezet kohéziós politikán kívül eső részeinél fontos alapelv továbbra is, hogy nincsenek előzetesen allokkált tagállami források, az egyes programokban szabadon bárki pályázhat és a kiválóság kritériuma alapján dől el, ki juthat támogatáshoz. (A versenyképességet és a kohéziót a Bizottság egy fejezeten belül kívánja kezelni az új keretben. Ezt sokan ellenzik, köztük Magyarország is, mert egyértelmű elhatárolásra van szükség a két tétel között. A versenyképességet és a kohéziót magába foglaló fejezet a javaslatban *smart and inclusive growth* néven szerepel.) Ezért nem is lehet előre megmondani, mely országok milyen mértékben részesülnek a forrásokból. Ez alapvető különbség a kohéziós politikához illetve az agrártámogatásokhoz képest, ahol előre rögzített nemzeti borítékok vannak.

Itt az egyik legfontosabb tétel a kutatás-fejlesztés, innováció finanszírozása. Új elem, hogy a jelenlegi programok összevonásaként létrejönne egy *Horizon 2020* név alatt futó egységes keret, 80 milliárd eurós költségvetéssel. Ezt egészítenék ki a strukturális alapok kutatási és innovációs képességeket és infrastruktúrafejlesztést finanszírozó forrásai. A javaslattal a Bizottság tulajdonképpen burkoltan jelzi, hogy a Horizon 2020 forrásaiból inkább a fejlettebb tagállamok részesülnek majd a kiválósági elv érvényesülése miatt, az eddigiekben is főleg ők részesültek a forrásokból. A versenyképességi fejezetben az oktatás-kultúra terén a Bizottság az eddigi programok összevonásaként két átfogó program, az *Education Europe* és a *Creative Europe* felállítását javasolja. Itt szerepelnek továbbá olyan területeket érintő prog-

ramok, mint a vám, adózás, szociális és foglalkoztatási ügyek, ifjúság, sport, kis- és közepes vállalkozások.

A versenyképességi fejezetben belül új elemként jelenik meg jelentősen megemelt, 40 milliárdos költségvetéssel a TEN programokat ernyő alá vonó egységes infrastrukturális alap, az ún. *Connecting Europe Facility*, amely ráadásul a Kohéziós Alapból is elcsatornázna 10 milliárd eurót. Bár ez fontos energetikai, közlekedési és hírközlési hálózatfejlesztések megvalósítását segítheti elő, a kohéziós politikával való összekapcsolása erősen megkérdőjelezhető. Mivel itt is a kiválóság elve érvényesül, a kohéziós országok hozzáférése kapcsán felmerülhetnek kétségek.

## 2.2 KOHÉZIÓ

A kohéziós politika kiemelt jelentőségű az MFF-ben, mivel ez teszi ki a teljes keret mintegy harmadát oly módon, hogy előre rögzített tagállami allokációt határoznak meg benne. Így minden tagállam kiemelt kérdésként kezeli részesedését, különösen a kohéziós országok. A kohéziós források teljes költségvetésére tett Bizottsági javaslat a 2007–2013-as periódushoz képest valamelyest alacsonyabb keretet határoz meg. 2011-es árakon számolva az eddigi 354,8 milliárd eurós kerettel szemben 2014–2020-ra 336 milliárd eurót különítene el a kohéziós politika területeire, azaz a teljes kohéziós keret 5,3 százalékkal csökkenne.

A stratégiai dimenzió erősítése érdekében a Bizottság javasolja a *közös stratégiai keret*, mint egy átfogó beruházási stratégia bevezetését, amely az EU2020-as célokat beruházási prioritásokká fordítja le, magában foglalva az összes megosztott irányítású alapot, amelyeket a tagállam és a Bizottság együttműködve menedzsel (a Strukturális Alapokat, a Kohéziós Alapot, az Európai Halászati Alapot, illetve az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapot). A Bizottság és a tagállam között létrehozott ún. partnerségi szerződés fogja lefedtetni az adott tagállam integrált területfejlesztési stratégiáját, továbbá nemzeti és régiós szinten lebontani a források felhasználásának beruházási prioritásait, amelyek az EU2020 Stratégia és a Nemzeti Reformprogramok prioritásaival lennének összekapcsolva.

A kohéziós politika alapvető struktúrája nem változik, továbbra is a közösségi átlag GDP 75 százaléka alatti régiók részesülnek a legtöbb támogatásban (konvergencia régiók). A jelenlegi három célkitűzés a meglévő feltételek mellett maradna fenn (a konvergencia célkitűzés a legszegényebb – 75 százaléka alatti GDP –, a versenyképességi célkitűzés a fejlettebb régiókra vonatkozik. A harmadik az európai területi együttműködés, amely a határ menti régiókat célozza). A mostani átmeneti mechanizmusok ("phasing-in", "phasing-out") helyett azonban javaslatot tesz a Bizottság egy új köztes kategóriára, amelybe minden olyan régió beletartozna, amelynek GDP-je az EU átlag 75–90 százaléka között van, (függetlenül tehát attól, hogy 2007–2013 között konvergencia régió volt, vagy sem), továbbá valamennyi a konvergencia célkitűzést elhagyó régió is. Mintegy biztonsági hálóként azonban a konvergencia kategóriából kiesett régióknak az eddigi forrásaik kétharmadát garantálná. Az eddig phasing-in és phasing-out kategóriák a teljes kohéziós borítékban 2007–2013 között 6,81 százalékot képviseltek, az új átmeneti kategória viszont jóval több régió számára lesz elérhető, és az összes források közel 12 szá-

zalékát teszi ki. Az ehhez szükséges többletforrásokat a konvergencia célkitűzés rovására különítették el.

A Kohéziós Alap továbbra is az arra jogosult tagállamok forrásainak mintegy egyharmadát képviselné, és azon tagállamok részére lenne elérhető, amelyek GNI-ja az uniós átlag 90 százaléka alatt marad. Azonban e források felhasználásnak köre szintén szűkül, mivel a javasolt 68,7 milliárd eurós keretből 10 milliárdot a transzeurópai közlekedési hálózat újonnan létrehozandó maghálózati részének, valamint az azon belüli transzeurópai közlekedési korridoroknak a finanszírozására különítenének el. Ezen felül a Kohéziós Alapot továbbra is fel lehetne használni környezetvédelmi, energiahatékonysági és megújulóenergia-beruházásokra. Meg kell ugyanakkor jegyezni, hogy a nagy fővárosi régiók, mint a Közép-Magyarországi régió (jelenleg versenyképességi régió) problémájára a Bizottság semmiféle külön elbánásra nem tesz javaslatot. (A Közép-Magyarországi régió egy főre jutó GDP tekintetében az EU átlag 108 százalékán áll, tehát a legfejlettebb kategóriába tartozik, így alapvetően a leggazdagabb régiókra vonatkozó – igen kedvezőtlen – allokációs és felhasználási szabályok vonatkoznak rá. Ugyanakkor Pest megye és Budapest közt jelentős fejlettségbeli különbség áll fenn, továbbá a magas GDP-nek nyilvánvalóan statisztikai jellegű okai is vannak. Ezért indokolt lehet, hogy valamilyen speciális elbánást kérjünk, legalább a felhasználási szabályok rugalmassága tekintetében.)

Az Európai Bizottság a tagállami allokációs plafon („capping”) mértékének radikális csökkentését javasolja (a GDP 2,5 százalékában rögzítené minden tagállam számára). A *capping* mértéke, amely a ténylegesen érintett tagállamok számára (várhatóan a balti országok, Lengyelország, Magyarország, Szlovákia, Románia, Bulgária) alapvetően meghatározza a nemzeti allokáció nagyságát, jelenleg differenciált a tagállamok fejlettsége alapján. A javaslat tehát elsősorban a legszegényebb tagállamoktól vesz el forrásokat. Magyarország esetében a capping jelenleg a GDP 3,524 százaléka (igaz, ebből a plafon után még levonásra kerültek bizonyos vidékfejlesztési és halászati transzferek – az ezektől megtisztított érték a GDP kb. 3,17 százaléka lenne). A javasolt capping tehát jóval alacsonyabb szám, így ez nominálisan is kevesebb támogatást jelentene a következő időszakban.

A Bizottság javaslatának fontos eleme a kondicionalitási mechanizmusok kiterjesztése. Ezek között lenne ex-ante és ex-post jellegű is. Az ex-post kondicionalitások során programok végrehajtását előzetesen meghatározott célokhoz és a végrehajtás során elért célok alapján mérnék és az időszak folyamán jutalmaznák a jól teljesítőket, (a kifizetések felfüggesztésével) szankcionálnák a rosszul teljesítőket. Itt a makrogazdasági kondicionalitás kiemelt figyelmet élvez. (Azon tagállamok esetében, ahol folyamatosan túlzott költségvetési hiány áll fenn, felfüggeszthetők a Közös Stratégiai Keret alá tartozó források. Jelenleg ez csak a Kohéziós Alap esetében fennálló lehetőség.) Ex-ante feltételek esetében különféle, a beruházások hatékony és eredményes végrehajtását befolyásoló feltételhez kötnék a programok végrehajtásának indulását. Szintén új elem az uniós szintű teljesítménytartalék felállítására tett javaslat. Ez az eszköz ösztönző mechanizmusként funkcionálna és a kohéziós boríték 5 százalékát különítené el azon tagállamok és régiók programjainak jutalmazására, amelyek a félidei értékelés eredményei alapján az EU2020-as célokhoz kötött céljaik tekintetében teljesítik vállalásaikat.

### 2.3 KÖZÖS AGRÁRPOLITIKA

A KAP kiadások nominális értéken a 2013-as szinten kerültek befagyasztásra a javaslatban, ez valós értékben a költségvetési források jelentős lefaragását jelenti. A Bizottság javaslata szerint a KAP források részaránya az új MFF-ben számottevően csökkenne. Fennmaradna a KAP kétpilléres szerkezete, az Európa 2020 Stratégiával összhangban a reform egy igazságosabb, zöldebb agrárpolitikát eredményezne. A KAP környezeti célokhoz történő igazítása érdekében a közvetlen támogatások 30 százaléka a „zöldítésnek” történő megfelelés alapján folyósítanak. Ennek pontos kritériumai még kidolgozásra várnak.

A legnagyobb tételt kitevő, hektárra vetített közvetlen támogatások igazságosabb elosztása érdekében az átlagos támogatásszint 90 százaléka alatti tagországok esetében a jelenlegi támogatási szint és a 90 százalékos szint közti eltérés egyharmada kiegészítésre kerül. Ezen forrásokat az EU átlag feletti támogatással rendelkező tagországok arányosan finanszírozzák Mivel Magyarország a mostani időszakban nagyjából az uniós átlagon áll, ez relatív pozíciónkat nem érinti.

Fontos újítás, hogy a közvetlen támogatások esetében a támogatási felső határ bevezetésével (capping) maximalizálják az egyes gazdálkodók által elnyerhető támogatásokat. Így a legnagyobb egységek egy bizonyos összegnél nagyobb támogatást nem kaphatnak. A visszatartott források viszont nem vesznek el, hanem az adott tagállamban a vidékfejlesztéshez kapcsolódó nemzeti borítékban kerülhetnek felhasználásra. A vidékfejlesztési források allokálása objektívabb kritériumokhoz kötött formában valósulna meg, ezek azonban még majd egy évvel a javaslat megjelenése után sem ismertek, a Bizottság továbbra is adós kidolgozásukkal. Fontos változás az is, hogy az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap a strukturális alapokat összefogó Közös Stratégiai Keret részét képezné.

### 2.4 BIZTONSÁG ÉS ÁLLAMPOLGÁRSÁG

Az Európai Bizottság jelentős egyszerűsítéseket javasol a fejezetben: az eddigi programokra jutó elaprózott finanszírozás helyett kétpilléres struktúrát javasol kialakítani. Két új alap jönne létre (*Migration and Asylum Fund* és *Internal Security Fund*), amelyek átvennék az eddigi alapok helyét. A Bizottság emellett a jelenlegi éves tervezéstől a többéves programozás felé javasol elmozdulást. A fejezet – válaszul a növekvő kihívásokra – arányaiban és mértékében is növekvő összeggel kalkulálhatna.

### 2.5 KÜLKAPCSOLATOK

A külkapcsolati eszközök tekintetében is növekvő forrásokkal számol a Bizottság. Az eszközök 2003-ban kialakított struktúráját alapvetően jónak tartja, csak kisebb változtatásokat javasol. Így a számunkra legfontosabb szomszédsági és előcsatlakozási eszközök alapvető működése sem változna. Az Európai Fejlesztési Alapot (EDF) továbbra is a költségvetésen kívül tartaná a Bizottság, de az alapra érvényes

befizetési kulcsot közelítené a költségvetéshez való hozzájárulásra érvényes kulcs-hoz.

## 2.6 ADMINISZTRÁCIÓ

A Bizottság a megtakarítások érdekében a jelenlegi 63-ról 65 évre emelné a nyugdíjkorhatárt a közösségi intézményekben, valamint a munkaidő hosszabbításával igyekszik megspórolni a létszám bővítést. Továbbá összesen 5 százalékkal csökkenteni fogja az intézmények létszámát. Az adminisztrációs kiadásokat ezáltal befa-gyasztják. A tagállamok részéről jelentős nyomás nehezedik az uniós intézményekre, hogy hajtsanak végre jelentős költségcsökkentést.

## 3. A BEVÉTELI OLDAL REFORMJA

Az MFF-tárgyalások a költségvetés kiadási oldala mellett természetesen a bevételi oldalt is érintik. Az unió saját forrásainak rendszere jelenleg a hagyományos saját forrásokból, az ÁFA-alapú forrásból és döntő részt a GNI-alapú saját forrásból áll össze. Ezt egészíti ki többféle korrekciós mechanizmus. A Bizottság egyértelművé tette, hogy elégedetlen a saját források jelenlegi rendszerével. Az idejétmúlt, az ÁFA-és a GNI-forrás nem kötődik az uniós politikai célokhoz, a korrekciók jelenlegi rendszere átláthatatlan, a rendszer demokratikus felügyelete korlátozott, sok tagállam szerint igazságtalan is. Még ennél is fontosabb a Bizottság szerint az, hogy a nemzeti hozzájárulások túlsúlya miatt a nettó pozíció szemlélet megfertőzi az összes költségvetési tárgyalást. Ezért a Bizottság új megközelítést javasol az EU költségvetés finanszírozására.

A hagyományos saját források (alapvetően a vámok) jelenlegi rendszerét nem indokolt megváltoztatni. A Bizottság egyedül a beszédési költség mértékét módosítaná 25 százalékról 10 százalékra. Ez az összeg, amelyet a tagállam megtarthat magának, hogy fedezze a beszédessel járó költségeket.

A jelenlegi (rendkívül bonyolult) ÁFA-forrást a Bizottság egy lépésben, 2013. december 31-étől eltörölné. A folyamat teljes lezárása ugyanakkor még 2013 után is igényel adminisztratív munkákat. Az új saját források bevezetéséig GNI-alapú forrásból pótolná a Bizottság a kieső bevételeket. A Bizottság legkésőbb 2018. január 1-től javasolja egy maximum 2 százalékos uniós ÁFA bevezetését – ez alapvetően különbözne a jelenlegi ÁFA-forrástól, ez gyakorlatilag egy valódi ÁFA-forrás lenne, ahol az ÁFA nemcsak mint vetítési alap szerepel. A javaslatban utal a Bizottság arra, hogy komoly előkészületek kell, hogy megelőzzék ennek bevezetését, többek között az ÁFA alap további harmonizációját vetítik előre. A Bizottság javasolja továbbá – szintén legkésőbb 2018. január 1-től – egy százalékosan a javaslatban egyelőre meg nem határozott pénzügyi tranzakciós adó (FTT) bevezetését is.

Az Európai Bizottság a befizetési oldal átláthatóbbá tétele érdekében a jelenlegi korrekciós mechanizmusok megszüntetését tűzte ki célul. Az ÁFA-forrás megszüntetése a brit visszatérítés számítási módját ellehetetlenítené, a többi visszatérítés hatálya pedig 2013-at követően megszűnik (a speciális brit visszatérítés mellett



jelenleg Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország részesül különböző típusú korrekciókban a befizetések terén). A Bizottság ugyanakkor elismeri, hogy a legnagyobb nettó befizetők pozícióját javítani kell, és ezért 2014 és 2020 között fix összegű, ún. *lump sum* visszatérítést folyósítana négy tagállamnak: évente 3,6 milliárd eurót az Egyesült Királyságnak, 2,5 milliárd eurót Németországnak, 1,05 milliárd eurót Hollandiának, 0,35 milliárd eurót Svédországnak.

#### 4. A LEGFONTOSABB MAGYAR SZEMPONTOK AZ MFF TÁRGYALÁSOK SORÁN

Magyar szempontból az MFF javasolt főösszege (MFF-en kívüli tételekkel együtt 1083,3 milliárd euró) olyan minimumszint, amelyet a tárgyalások során már nem lehet csökkenteni, mert az a közös célok finanszírozását veszélyeztetné. Az előző ciklushoz képest tervezett 5 százalékos reálnövekedés indokolt, mivel a Lisszaboni Szerződés, az Európa 2020 Stratégia céljai, valamint a jelenlegi külpolitikai és gazdasági helyzet többletfeladatokat generálnak.

Az MFF szerkezetét illetően fontos, hogy a kohéziós politika kiadásainak továbbra is külön alfejezetben kell szerepelnie.

A kohéziós politikában javasolt 2,5 százalékos egységes támogatási allokációs plafon (capping) Magyarországot sújtja a legnagyobb mértékben, kohéziós forrásaink kb. 20 százalékát elveszíthetjük. Ez elfogadhatatlan, erre megoldást kell találni a viták során. Az egységes capping mértékének megváltoztatására nincs reális lehetőség, ugyanígy a jelenleg használt (GNI arányosan) differenciált cappinghez történő visszatérés viszont olyan mértékben megemelné a kohéziós kiadásokat, hogy az a nettó befizetők számára nem lenne elfogadható. Reális opciót csak egy olyan megoldás jelenthet, amely a mostani támogatási szintet fenntartó védőhálót ("safety net") garantál az érintett tagállamoknak, vagy a capping differenciálását más szempontok alapján valósítja meg. Egy ilyen megoldás költségeit valamelyik másik kiadási soron vélhetően kompenzálni kell.

A kohéziós politika részletszabályait tartalmazó jogszabálycsomagból egyértelműen érezhető szándék a tagállami kompetencia csökkenése és a Bizottság szerepének növekedése, a források felhasználásának fokozódó – a fejlesztéspolitikát érintő – megkötése. Várható az adminisztrációs terhek és a bürokrácia növekedése, valamint szigorodik a szankciók rendszere. Magyarország érdeke a források rugalmas felhasználásának megtartása az elosztás tekintetében, az adminisztrációs terhek csökkentése, valamint a szankciók és kondicionalitások rendszerének racionális kialakítása.

A belső egyenlőtlenséggel küzdő fővárosi régiók – például a Közép-Magyarországi Régió – drasztikus forráscsökkenésére megfelelő megoldást kell találni. Nagyobb felhasználási rugalmasságra és forrásátcsoportosítási lehetőségekre van szükség.

A makrogazdasági kondicionalitás kiterjesztése a Kohéziós Alapon túlmutató tételekre, továbbá a kötelezettségvállalásokon túl a kifizetésekre alapvetően aggályos. Szükséges ugyanakkor egy GDP-arányos felső plafon bevezetése, ilyen ugyanis jelenleg sincs (a Magyarországgal szemben 2012 márciusában hozott tanácsi döntés során a GDP 0,5 százalékában határozták meg a Kohéziós Alap felfüggesztésé-

nek mértékét, erre a mértékre a Bizottságnak volt diszkrecionális joga javaslatot tenni).

El kell utasítani a Bizottság azon javaslatát, miszerint a teljes tagállami allokáció 5 százalékát egy kötelezően felállítandó tagállami szintű ún. teljesítménytartalékba különítené el, majd ezt az ex-post teljesítményalapú értékelés keretében osztaná fel az Európa 2020 Stratégiához kötött céljaik tekintetében jól teljesítő programok között.

A társfinanszírozási arányok jelenlegi szintjét meg kell tartani, ez a legfejletlenebb régiók esetén 15 százalékos önrészt jelent. Ugyanígy, a nemzeti költségvetésre nagy nyomást helyező tétel az ÁFA finanszírozhatósága, ezt is meg kell őrizni.

Alapvetően ellentétes érdekeinkkel a Connecting Europe Facility és a kohéziós politika bármilyen összekapcsolása. Figyelemmel a költségvetésre nehezedő nyomásra Magyarországnak elemi érdeke, hogy a Connecting Europe Facilityre szánt 40 milliárd euró csökkenjen és így kisebb legyen a kohéziós forrásokra helyezett nyomás.

Figyelembe véve a KAP bővülő célkitűzéseit, a közvetlen támogatások és a vidékfejlesztés forrásainak legalább jelenlegi szinten való megtartása alapvető érdekünk. Sok bizonytalanság övezi, és ezért tisztázandó a támogatási felső határ (capping) bizottsági javaslatban szereplő módon történő bevezetése. Problematikusnak látszik továbbá, hogy a Bizottság a közvetlen kifizetések 30 százalékát meghatározott környezetvédelmi intézkedések teljesítéséhez kötné.

A saját források tekintetében az új saját források bevezetése (a pénzügyi tranzakciós adó fiskális szempontból előnyös lenne Magyarország számára) nem tűnik reálisnak. A korrekciós rendszerek jövője egyelőre teljesen bizonytalan, mindenestre érdekünkben áll azok limitálása és egyszerűsítése.

## 5. A TÁRGYALÁSOK JELENLEGI ÁLLÁSA

Amikor az MFF tárgyalások jelenlegi állásáról beszélünk, nem mehetünk el szó nélkül a 2011 első félévi magyar elnökség időszaka mellett. Bár a bizottsági javaslat csak a magyar elnökségi félév legvégén született meg, a magyar elnökség fontos feladata volt az Európai Parlament MFF tárgyalásokba történő bevonásának kidolgozása. Az, hogy az elnökség minden miniszteri tanácsülés előtt és után konzultál az EP képviselőivel, nagyban megkönnyítheti majd az intézmények közötti megállapodást. Ennek pedig – a Lisszaboni Szerződés adta megnövekedett EP jogosítványok miatt – a korábbiaknál is nagyobb jelentősége lesz.

Az érdemi tárgyalásokat persze a lengyel elnökség kezdte meg. A szakértői szintű munka az „Elnökség barátai” (Friends of the Presidency) elnevezésű tanácsi munkacsoportban folyt. A Bizottság eközben a félév során egymás után folyamatosan hozta nyilvánosságra az egyes szakterületeken a 2014–2020-as évekre vonatkozó jogszabály-javaslatokat. A több tucat javaslat tanácsi vitája szakértői szinten az illetékes tanácsi munkacsoportokban kezdődött meg. A vita során az elnökség feladata érvényesíteni azt az elvet, hogy míg ezen jogszabályok szakmai, szabályozási vitája az ágazati munkacsoportok és tanácsi formációk feladata, addig a pénzügyi vonatkozásokról kizárólag a Friends of the Presidency–Coreper II.–Általános

Ügyek Tanácsa vonalon lehet tárgyalni (ebben a formációban a tagállamokat az Európapolitikáért felelős kormánytag képviseli). Az MFF tárgyalások másik legfontosabb elve („semmiről sincs megállapodás, amíg mindenről meg nem állapodtunk”) ebben a szakaszban még nem kap kiemelt szerepet, mivel a tárgyalás nem tart olyan előrehaladott állapotban, hogy megegyezésről lehetne beszélni.

A lengyel elnökség alapvető célkitűzése a részletek tisztázása, a tagállami álláspontok megismerése volt. Nem törekedtek politikai kompromisszumok megkötésére, nem is tűzték az MFF témáját az Európai Tanács ülésének napirendjére. Miniszteri szinten azonban több orientációs vita folyt az Általános Ügyek Tanácsában. A lengyel elnökségnek kétségtelenül nagy érdeme van abban, hogy a tárgyalások kezdetén, a nettó befizető országok nyomása ellenére, nem a költségvetés nagyságáról, hanem az egyes szakpolitikák tartalmáról, jövőjéről esett szó. Összességében elmondhatjuk, hogy a lengyel elnökség alatt az effektív tárgyalások tekintetében nem sok előrehaladás történt, azonban a végső megegyezés érdekében jelentős technikai munkát végeztek el.

2012 elején, a dán elnökség hivatalba lépését követően érezhetően megváltozott a tárgyalások légköre, a vitavezetésben és a dokumentumok szövegezésében is erőteljesen érződik a nettó befizető országok szemlélete. Technikai szinten a Friends of the Presidency munkacsoport fejezetről fejezetre újra áttekintette a teljes költségvetési keretet. Ennek kimondott célja egy úgynevezett tárgyalási keret („negotiating box”) összeállítása volt. Ezt a dokumentumot a Coreper és a Tanács rendszeresen megtárgyalja és ez került az állam- és kormányfők elé 2012 júniusában, ahol azonban érdemi vitát nem folytattak róla. A tárgyalási keret tehát részletes opciókat tartalmazott számos részletkérdésben, de ezekről kompromisszum nem született.

Néhány fejlemény azonban így is történt. Magyar szempontból kiemelendő, hogy felmerült a capping szintjének lehetséges differenciálása, amellyel rajtunk kívül a balti országokat céloznák meg egy magasabb, de 3 százalékot el nem érő szinttel. Ez valamennyit kompenzálna a veszteségekből, amelyet ráadásul tovább fokoz, hogy a Bizottság 2012 júliusában technikailag kiigazította javaslatát. E kiigazítás sajnos a hosszú távú növekedési prognózisunkat tovább rontotta, így az elérhető kohéziós támogatás is csökken, a magyar veszteség pedig közel 30 százalékra nőne.

Szintén a tárgyalások hozadéka, hogy egyre erőteljesebben jelenik meg a források „jó elköltésének” („better spending”) igénye, elsősorban Németország szorgalmaz olyan szabályokat, amelyek ezt biztosítják. Több olyan ötlet is felmerült azonban, amely inkább megnehezítené és bürokratizálná a rendszert, ahelyett, hogy valóban javítana rajta. Meg kell emlékezni emellett arról is, hogy a nyár folyamán a Bizottság jogilag megalapozottnak talált egy olyan FTT saját forrás rendszert, amely nem minden tagállamra terjed ki, csak azokra, akik egy megerősített együttműködés keretében hajlandóak ezt az adónemet bevezetni és saját forrásként alkalmazni. Ez egy olyan irány, amely elvezethet a tagállamok és az Európai Parlament közötti kompromisszumhoz.

Az érdemi vita és remélhetőleg a politikai megállapodás így is 2012 második felévére marad, immár a ciprusi elnökség vezényletével. Jelentős szerepe lehet ugyanakkor *Herman van Rompuy*nak is, aki az Európai Tanács ülésein elnököl. A technikai részletek és a politikai törésvonalak tisztázását követően az állam- és kormány-

főkre vár majd a politikai kompromisszumok megkötése, optimista várakozások szerint erre a 2012. novemberi ülésen kerülhet sor. Amennyiben körülbelül 2013 márciusáig sikerülne tető alá hozni a végső megállapodást az Európai Parlamenttel is, akkor még talán éppen elegendő idő állna rendelkezésre az uniós források tagálami felhasználásának megtervezésére.

### FORRÁSOK

A többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos összes hivatalos Európai Bizottsági dokumentum a következő weboldalon található:

[http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm)

A többéves pénzügyi kerettel kapcsolatos tárgyalásokat, eseményeket, szakmai diskurzust a Külügyminisztérium által működtetett következő weboldalon lehet figyelemmel kísérni: <http://eu-zseton.blogspot.com/>