

*Somai Miklós*

**AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG 2014-2020-AS IDŐSZAKRA SZÓLÓ  
KÖLTSÉGVETÉSI TERVEZETE**

**1.** Az EU Többéves Pénzügyi Kerete, az ún. Multiannual Financial Framework (a továbbiakban MFF) általában hét évre határozza meg a közösségi költségvetés fő tételeit és szab felső határt (évekre, illetve a főbb közös politikákra lebontva) a közösségi költségeknek. A Tanács és az Európai Parlament által jóváhagyott éves költségvetések azután sem összességében, sem az egyes fő kiadási tételek tekintetében nem léphetnek túl az MFF-ben megállapított értékeken.

**1.1.** A következő pénzügyi keretről szóló javaslatait a Bizottság 2011. június 29-én tette közzé. Azóta folyamatosan jelenti meg a különböző közösségi politikák (agrárpolitika, kohéziós politika, infrastruktúra, kutatás-fejlesztés, oktatás stb.) jövőjére vonatkozó részletes elképzeléseit. A tagországoknak és az Európai Parlamentnek (EP) 2012-2013 folyamán kell egyezsége jutni az MFF-ről, hogy az 2014. január elsejétől életbe léphessen. Az MFF-ről és az annak forrásait biztosító ORS-ről (*own resources system*, saját források rendszeréről) a Tanács ún. különleges jogalkotási eljárás keretében egyhangú szavazással dönt, különbség csak az EP jogosultságaiban van: míg az MFF tekintetében tagjai többségének a támogatása szükséges, addig az ORS-ről csak konzultálnak vele.

**2.** Az MFF-ben rögzített kiadásokat kétféle csoportosításban szokták megadni. A kötelezettségvállalások általában nagyobb összegről szólnak, és a közösségi támogatásra megnyitható keretösszeget jelentik. Konkrét elköltésük azonban általában kisebb összegekben, a kifizetésekben ölt testet, hiszen a programok zöme több évre szól, vagyis a kötelezettségvállalásban rendelkezésre álló keretösszeg felhasználása több költségvetési évre húzódik szét.

**2.1.** A 2014-2020-as periódusra a Bizottság 1.025 milliárd eurót javasol (a közösségi GNI 1,05%-át) beállítani a kötelezettségvállalások, és 972 milliárd eurót (a GNI 1,00%-át) a kifizetések céljára. Ezek az összegek azonban nem tartalmazzák a különböző, részben már létező, részben újonnan felállítandó rugalmas felhasználású alapok (például a Szolidaritási Alap vagy a Globalizációs Alap) forrásait, továbbá két, a Bizottság által 2014-től a költségvetésen kívülre szervezett program (GMES és ITER, vagyis az európai GPS kifejlesztésére, valamint a mágneses fúzió kutatására szolgáló programok) kiadásait, illetve az ACP-országok és a tengerentúli területek segélyezését bonyolító Európai Fejlesztési Alap

költségvetését. Az MFF-en kívüli tételek összességében az európai GNI 0,06 százalékára tehetők.

**3.** A kiadási oldal a következő tételeket tartalmazza. Intelligens és inkluzív növekedés, ami lényegében a versenyképesség növelését célzó politikák – mint például oktatás, képzés, K+F, infrastruktúra-fejlesztés, kohéziós politika – finanszírozását jelenti. Erre jutna a kiadások 48 százaléka. A második nagy tétel a Fenntartható növekedés és természeti erőforrások, benne a közös agrárpolitikával (37%), Ide sorolhatók továbbá az ún. kisebb kiadási célok: Biztonság és uniós polgárság (2%), Globális Európa (7%), s végül Igazgatási kiadások (6%).

### **3.1. Intelligens és inkluzív növekedés**

**3.1.1.** Új költségvetési eszköz jön létre a páneurópai jelentőséggel bíró, határokon átnyúló közlekedési, kommunikációs és energetikai hálózatok hiányzó elemeinek finanszírozására. E kiadási fejezetre 2014–2020-ra előirányzott negyvenmilliárd euróhoz még további 1tízmilliárdot rendelnek hozzá a Kohéziós Alap közlekedési infrastruktúrát segítő forrásaiból. Innovatív pénzügyi eszközökkel – köztük európai projektkötvények kibocsátásával – igyekeznek fölgyorsítani a beruházásokat.

**3.1.2.** Tekintettel az Európa 2020 Stratégiában foglaltakra, a Bizottság a következő pénzügyi keretben nyolcvanmilliárd eurót mozgósítana kutatás-fejlesztésre. A források szétforgácsolásának és párhuzamosságok kialakulásának elkerülése érdekében, egy újonnan megalkotandó, a szektorális politikai prioritásokhoz (például élelmezésbiztonság, klímaváltozás, biogazdálkodás) szorosan kapcsolódó közös stratégiai keretbe hoznák össze a már létező kutatási és innovációs eszközöket (a 7. Kutatási Keretprogramot, a Versenyképességi és Innovációs Keretprogramot és az Európai Innovációs és Technológiai Intézetet). A támogatás elnyerésével és lebonyolításával kapcsolatos adminisztratív szabályrendszert egységesítik és egyszerűsítik.

**3.1.3.** Az oktatással és a szakmai képzéssel kapcsolatos közösségi programok a korábbinál lényegesen nagyobb, az MFF hét éve alatt összesen 15 milliárd eurós költségkerettel gazdálkodhatnak.

**3.1.4.** A kohéziós politikát illetően a Bizottság a különböző strukturális (regionális, szociális, kohéziós, vidékfejlesztési, tengeri és halászati) alapok közös stratégiai keretben való összehangolását javasolja. A tagállamokkal partnerségi megállapodásokat kötnének, melyek révén nőhetne a projektek eredmény-orientáltsága. A kohéziós pénzek zömét (68-69%-át) továbbra is az unió legfejletlenebb (ún. konvergencia) régiói kapnák, de ez az arány érezhetően lecsökken a 2013-as évre tervezett (81%-os) szintről. Ezzel szemben az unió versenyképes régióknak támogatottsága a 12 százalékos részarányról 15,8 százalékra nő. Végül, a konvergencia régióknak jutó támogatásból – általában nem a gyors fejlődés, hanem statisztikai okok miatt – kiszoruló jelenlegi *phasing-out* (azaz fokozatosan csökkenő

támogatásban részesülő) kategória helyébe létrehoznák az ún. „átmeneti régiók” kategóriát. Ide az egy főre jutó GDP tekintetében a közösségi átlag 75 és 90 százaléka közé eső területek tartoznának, vagyis a Varsó körüli régió kivételével csak a régi tagországok kevésbé fejlett régiói, s ők a kohéziós forrásokból több mint háromszor akkora hányadot (11,6%-ot) kapnának, mint a jelenlegi *phasing-out* régiók (3,6%). A kohéziós pénzek az Európa 2020 Stratégiában megjelölt és számszerűsített célok elérése érdekében leginkább szolgáló beruházási projekteknél fognak koncentrálni.

### **3.2. Fenntartható növekedés és természeti erőforrások**

**3.2.1.** A közös agrárpolitika „kiszöldítése” jegyében a közvetlen kifizetések (*direct payments*, a továbbiakban DP) 30 százalékát a gazdák akkor kaphatják meg maradéktalanul, ha a szokásos keresztmegerősítésen túlmenően további erőfeszítésre – a növénytermesztés diverzifikálására, az állandó legelőterület megőrzésére és (a földterületük 7%-án) ún. „ökológiai célterület” kialakítására – is hajlandóak lesznek a természet és a klíma megővése érdekében.

**3.2.2.** A támogatási szintek közelítése érdekében most a Bizottság azt javasolja, hogy azon tagországok esetében, ahol a hektáronkénti DP jelenleg nem éri el az EU-átlag 90 százalékát, a különbséget 2020-ig fokozatosan egyharmadával csökkentsék. Ennek finanszírozásában a többi tagország arányosan venne részt. A Bizottság azt is felveti, hogy a 2021-gyel kezdődő pénzügyi tervezési időszokról szóló vitában a hektáronkénti DP-szintek teljes európai konvergenciáját kellene célul kitűzni.

**3.2.3.** A *capping*, vagyis az egy gazdaságnak évente kifizethető DP maximálása érdekében sávosan és fokozatosan csökkentik a legnagyobb farmoknak juttatandó támogatásokat. A *capping* nem vonatkozna a DP ökológiai feltételekhez kötött 30 százalékára, valamint – a vidéki foglalkoztatottság javítása érdekében – a DP akkora részére, amely egyenlő az adott farmokon foglalkoztatott munkaerő után fizetett bérek és járulékok összegével. A *capping* során begyűjtött pénzek az adott tagországnál maradnak és a vidékfejlesztési célokat szolgálják.

**3.2.4.** Bár az intervenciós felvásárlás és a magántároláshoz nyújtott támogatás piaci zavarok és értékesítési nehézségek idején hathatós eszköznek bizonyult, sor kerül ezek felülvizsgálatára és a hatékonyság szempontjait figyelembe vevő átszervezésére. Az európai és a világpiaci árak egyre kiszámíthatatlanabb alakulása miatt megerősítik a biztonsági hálót: az összes szektorra kiterjedő, új védzáradékot vezetnek be, melynek segítségével a Bizottság úrrá lehet a krízishelyzeteken. Megszűnik az utolsó jelentős kínálatkorlátozó eszköz: 2014. október 15-ig leépítik a cukorkvótákat. A fenntartható (egészséges) fogyasztás elősegítése érdekében kiterjesztik az iskolatej és iskolagyümölcs programokat.

**3.2.5.** Szigorítják és újradefiniálják a támogatható ún. „aktív farmer” fogalmát. Átszabják a fiatal (pályakezdő) gazdákra és a kistermelőkre vonatkozó szabályozást. Megkönnyítik a

közös agrárpolitika első (piaci) és második (vidékfejlesztési) pillére közötti transzfereket. Az egyszerűsítés jegyében csökkentik a keresztmegerfelelésben (a DP kifizethetőségének feltételeként) alkalmazott kötelező irányítási követelményekre (SMR, *Statutory Management Requirement*) és a jó mezőgazdasági környezeti feltételek biztosítására (GAEC, *standards for Good Agricultural and Environmental Condition of land*) vonatkozó szabályok számát.

**3.2.6.** A vidékfejlesztés témakörében az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) tevékenységét a Közös Stratégiai Keretrendszerben összehangolják a többi strukturális alap működésével. A korábbi három (gazdasági, környezeti, társadalmi) tengely helyett hat prioritást neveznek meg. Ezek: tudástranzfer és az innováció, a farmgazdaságok életképességének a növelése, az élelmiszerlánc szerveződésének és az ágazati kockázatkezelésnek az ösztönzése, ökoszisztémák helyreállítása, megőrzése és erősítése, az erőforrás-hatékonyság és az alacsony széndioxid-felhasználás irányába való váltás támogatása, s végül a társadalmi kirekesztés és a szegénység elleni küzdelem a gazdasági fejlődés előmozdítása révén.

**3.2.7.** Bár az agrár- és a kohéziós politikákkal való esetleges átfedések elkerülése végett nincs szó egy kifejezetten a környezet- és a klímavédelemre szakosodott alap (vagy egyéb pénzügyi eszköz) létrehozásáról, az említett területek az összes közösségi politikában meg fognak jelenni. Ily módon a klíma- és környezetvédelmi kiadások az MFF kiadási oldalának több mint 20 százalékára rúghatnak majd.

**3.3. Biztonság és uniós polgárság.** A polgári védelmet szolgáló pénzügyi eszköz (CPI, *Civil Protection Financial Instrument*) megújul, hogy biztosítható legyen a katasztrófavédelem különböző vetületeivel kapcsolatos tevékenységek finanszírozása. Belügyi téren két alap (Migrációs és Menekültügyi Alap, Belső Biztonsági Alap) működésére lesz pénz, melyek révén lehetővé válik, hogy az EU-ban megkezdett finanszírozás harmadik országokban is folytatódjon. A 2014-2020-as MFF új egészség- és fogyasztóvédelmi programokat hozhat, melyek célja, hogy Európa polgárai egészségesek, aktívak, tájékozottak, cselekvő- és döntésképesek legyenek, és így hozzá tudjanak járulni a gazdasági növekedéshez. Az „Egészségügy a növekedésért program” várhatóan 446 millió eurós, a „Fogyasztóvédelmi program” pedig 197 millió eurós költségvetéssel számolhat. A programok viszonylag kisszámú, de konkrét és egyértelmű uniós hozzáadott-értéket jelentő intézkedésekre összpontosulnak.

**3.4. Globális Európa.** Az előcsatlakozás, a szomszédságpolitika, a fejlesztési és gazdasági kooperáció, a humanitárius segélyezés és a válságkezelés témakörében jól strukturált eszközrendszer áll az EU rendelkezésére, melyben az új MFF nem sok változást hoz. A tagjelöltek támogatására szánt forrásokat egyetlen előcsatlakozási eszközbe vonják össze. Az iparosodott és feltörekvő országokban folyó programokat új, a hétéves ciklus egészében egymilliárd eurós ún. partnerségi eszköz váltaná fel. Az Afrika-Európa közös stratégia

végrehajtását egy ún. „pánafrikai eszköz” támogatná, mely elég rugalmas lenne ahhoz, hogy az állami intézmények mellett a magánszektorból érkező hozzájárulásokat is befogadhassa. Az Európai Fejlesztési Alap továbbra is kívül maradna a közös költségvetésen.

**3.5. Igazgatási kiadások.** A kötelező spórolás jegyében a Bizottság a saját dolgozóit érintő megszorító csomagot dolgozott ki. A 2013 utáni öt évben a létszám fokozatosan öt százalékkal csökken: mintegy két és félezer munkatárstól válnak meg, részben úgy, hogy a nyugdíjba vonulókat nem pótolják, részben úgy, hogy hagyják kifutni (és utána nem újítják meg) a szerződéseket. A maradó létszám számára a munkaidő heti 37,5-ről 40 órára, a nyugdíjkorhatár pedig 63-ról 65 évre nő. A hivatalos útnak számító, évi összesen hatnapi, a bizottsági alkalmazottaknak saját szülőhazájukba irányuló látogatásai évi két napra csökkennek. Az intézkedésektől 2020-ig milliárdos megtakarítást várnak.

**4.** A közös költségvetés bevételi oldalát jelentő saját források rendszerében (ORS) a jelenlegi hozzáadott-érték alapú adó helyébe két új forrás lép, és változások lesznek a nyílt és burkolt korrekciós mechanizmusokban is.

**4.1.** Eltörlik a jelenlegi áfa-alapú forrást, amelynek esetében túl bonyolult és túl sok igazgatási beavatkozásra volt szükség egy uniós szinten harmonizált adóalap kiszámítására. Ily módon egyszerűsödik a tagállamok költségvetési hozzájárulása, és csökken az adminisztrációs teher.

**4.1.1.** A régi áfa-alapú forrás helyébe lépő egyik új adónem a pénzügyi tranzakciókat terhelő adó (*financial transaction tax*, FTT) lesz, melyet – azért, hogy a piacokat érintő hirtelen sokkhatást elkerüljék – viszonylag alacsony rátákkal vezetnék be: részvény- és kötvényforgalomban 0,1 százalékos, derivatív termékeknél 0,01 százalékos kulccsal.

**4.1.2.** A másik új forrást egy modernizált áfa-alapú bevétel jelentené, amelyet csak azon termékekre és szolgáltatásokra vetnének ki (egyszázalékos kulccsal), amelyekre minden tagországban az ÁFA normál kulcsa vonatkozik.

**4.2.** A korrekciós mechanizmus változatos formáit (a legnagyobb tételnek számító brit visszatérítést is beleértve) éves átalányösszeg váltaná föl a közös költségvetés legnagyobb nettó befizetőinek számító tagállamok esetében. Az átalány az érintett országok GNI-forrásból származó befizetéseit csökkentené: Németország 2,5 milliárd, Hollandia 1,05 milliárd, Svédország 350 millió, az Egyesült Királyság pedig 3,6 milliárd euró kedvezményben részesülne.

**4.2.1.** Ide tartozik, hogy a tagállami nettó hozzájárulás tompításában szintén szerepet játszó – azaz burkoltan „korrekciós” hatású –, a tradicionális saját források (vám, cukorilleték) beszedésével kapcsolatban az adott tagállamban felmerülő költségek finanszírozására visszatérhető összeg a begyűjtött pénzek 25 százalékaról visszaállna a 2000 előtt érvényben lévő 10 százalékos – s ily módon korrekciós hatást kevésbé tartalmazó – szintre.

**4.2.2.** A Bizottság becslése szerint, a fenti változásoknak köszönhetően (2012-höz képest) 2020-ra mind a tradicionális saját forrásokból, mind az áfa-forrásból származó bevételek alaposan megemelkedhetnek: előzőek 19,3-ról 30,7 milliárd euróra (azaz nagyjából a másfélszeresükre), utóbbiak 14,5-ről 29,4 milliárdra (közel a kétszeresükre) nőnek. Ráadásul megjelenik az új forrásból, az FTT-ből remélt évi 37 milliárdos bevétel is. Az ily módon előálló összesített bevételi növekmény révén lehetővé válik, hogy miközben a közös költségvetés forrásai évi 32 milliárd euróval nőnek, a tagországok évente ugyanennyivel csökkentsék a költségvetésbe történő GNI-alapú befizetéseiket.

**5.** Miután a Bizottság 2011 őszén az MFF-et érintő uniós szakpolitikákra vonatkozó valamennyi jogalkotási javaslatát előterjesztette, az elkövetkező időszakban a tagországok, illetve képviselőikben a Tanács, valamint a másik jogalkotó hatóság, az Európai Parlament feladata lesz a szükséges kompromisszumok megtalálása. Ahhoz, hogy a Többéves Pénzügyi Keret és a szakpolitikai reformok 2014. január elsejétől életbe léphessenek, a vitás kérdésekről 2012-2013 folyamán kell egyezségekre jutni.

\* \* \* \* \*