

Ferkelt Balázs · Káldyné Esze Magdolna
Kruppa Éva · Vida Krisztina

INTEGRÁLÓDÓ EURÓPA I.

szerződések · folyamatok · intézmények

Ferkelt Balázs · Káldyné Esze Magdolna
Kruppa Éva · Vida Krisztina

INTEGRÁLÓDÓ EURÓPA I.

szerződések · folyamatok · intézmények

705/2014

perfekt

Szerzők:
© *Dr. Ferkelt Balázs*, 2014
(8., 10., 11. fejezet)
© *Káldyné Dr. Esze Magdolna*, 2014
(1., 3., 6., 7. fejezet)
© *Dr. Kruppa Éva*, 2014
(12., 13. fejezet, Melléklet)
© *Dr. Vida Krisztina*, 2014
(2., 4., 5., 9. fejezet)

Lektor:
Dr. Palánkai Tibor
a BCE professzor emeritusa, akadémikus

Alkotószerkesztő:
Dr. Ferkelt Balázs

Harmadik, javított, bővített kiadás 2014.

ISBN: 978 963 394 840 8

A kiadvány szerzői jogi védelem alatt áll, arról másolat készítése
a kiadó előzetes írásbeli engedélye nélkül tilos.
A kiadvány másolása és jogosulatlan felhasználása bűncselekmény!

Kiadja a Perfekt Gazdasági Tanácsadó
Oktató és Kiadó Zártkörűen Működő Részvénytársaság

A kiadásért felelős: Kiss János Tamás vezérigazgató
Felelős szerkesztő: Csuka Tünde
Borítóterv: Jeney Zoltán
Műszaki szerkesztő: Dobó Nándor
Terjedelem: 26,99 (A/5) ív

A kiadványt újrahasznosított papírra nyomtattuk.



Prospektpop Nyomda

Tartalom

Előszó – Köszönetnyilvánítás	9
1. Az integráció elméleti és jogi alapjai	13
1.1. Az integráció fogalma, tartalmi jegyei	14
1.2. Az integráció fejlődésének állomásai, az integráció típusai	18
1.3. Integrációs elméletek, modellek	22
1.4. Az integrációk létrejöttének jogi háttere, államközi szerződések	29
2. Az európai integráció előzményei, létrejötte	34
2.1. Előzmények a történelemben	34
2.2. Előzmények az eszmetörténetben	36
2.3. A II. világháború utáni világrend kialakulása	37
2.4. A nyugat-európai integráció kialakulása	40
2.5. A nyugat-európai integráció továbbfejlődése	42
3. A Szerződések – az integráció mélyülése	46
3.1. Az integráció két fő mozgásiránya	46
3.2. Az integrációt létrehozó szerződések rendszere	48
3.3. Római Szerződés(ek)	51
3.4. Egységes Európai Okmány	54
3.5. Maastrichti Európai Uniói Szerződés	59
3.6. Amszterdami Szerződés	64
3.7. Nizzai Szerződés	67
3.8. Alkotmányszerződés	68
3.9. Lisszaboni Szerződés	71
4. Az európai integráció kibővülései	77
4.1. Az északi kibővülés (1973)	77
4.2. A déli kibővülés (1981, 1986).	80
4.3. EFTA-országok csatlakozása (1995).	81
4.4. Az Unió keleti irányú bővítése (2004, 2007, 2013).	82

5. Az Európai Unió intézményi és döntéshozatali rendszere	95
5.1. Az intézményrendszer áttekintő fejlődése.	95
5.2. A Bizottság	97
5.3. Az Európai Tanács és a Tanács	102
5.4. Az Európai Parlament	107
5.5. Az Európai Unió Bírósága	112
5.6. A Számvevőszék	116
5.7. A Gazdasági és Szociális Bizottság	117
5.8. A Régiók Bizottsága	118
5.9. Az Európai Ombudsman	118
5.10. Az Európai Beruházási Bank	120
5.11. A döntéshozatali rendszer.	122
6. Az Unió jogrendszere és a tagállamok jogharmonizációs kötelezettsége	127
6.1. Az uniós jog sajátosságai	127
6.2. Az Unió nemzetközi jogalanyisága	129
6.3. Az uniós jog, mint a nemzetközi jog sajátos jogterülete	131
6.4. Az uniós jog hatálya	132
6.5. Az uniós jog jogforrási rendszere és alapelvei	133
6.6. Az uniós jog és a nemzeti jogrendszerek kapcsolata	145
6.7. A jogharmonizáció tartalma, típusai	148
6.8. A hatáskörök meghatározása a Lisszaboni Szerződés alapján.	151
7. A belső piac.	154
7.1. A belső piac célja, programja, eszközei	155
7.2. A szabályozás jellemzői és fogalom-rendszere	158
7.3. Az áruforgalom szabadsága és a vámunió.	162
7.4. A személyek szabad mozgása.	166
7.5. A tőke és a fizetési műveletek szabadsága.	177
7.6. A belső piac eredményei és továbbfejlesztése	180
8. A közös kereskedelempolitika	189
8.1. A közös kereskedelempolitika fogalma, fejlődése.	189
8.2. A közös kereskedelempolitika eszközei	191
8.3. Az Európai Unió külső kereskedelme.	192
8.4. Az Európai Unó külső kereskedelmi kapcsolatrendszere	194

9. Versenypolitika.	199
9.1. A versenypolitika céljai, elvei, szabályozási kerete	200
9.2. A vállalkozásokra vonatkozó szabályok	201
9.3. Az államokra vonatkozó szabályok	207
9.4. Változások a versenypolitikában az ezredforduló után.	209
10. Gazdasági és monetáris unió	211
10.1. A monetáris integráció kialakulása.	211
10.2. A gazdasági és monetáris unió (GMU) megvalósítása	213
10.3. A közös pénz bevezetésének előnyei és hátrányai.	216
10.4. A gazdasági és monetáris unió működése és jövője.	217
11. Az Unió költségvetése	222
11.1. Az uniós költségvetés sajátosságai és alapelvei	222
11.2. Az uniós költségvetés fejlődéstörténete	224
11.3. Az uniós költségvetés bevételi oldala.	227
11.4. Az uniós költségvetés kiadásai	228
11.5. Nettó befizetők és nettó haszonélvezők	232
11.6. Az uniós költségvetés jövője	234
12. Közös agrárpolitika	235
12.1. Az agrárszektor jelentősége és sajátosságai	236
12.2. Az agrárágazat integrációja.	239
12.3. Az agrárpolitika modellje: a közvetett szabályozás rendszere	242
12.4. Az 1992-es agrárreform: áttérés a közvetlen támogatásra	244
12.5. A fordulópontok a közvetlen támogatás rendszerében: 2003 és 2008	248
12.6. Keleti bővítés és az agrárpolitika	250
12.7. A KAP finanszírozása.	251
12.8. Változások 2014–2020 között	253
12.9. Halászati politika	257
13. Az Unió kohéziós politikája	261
13.1. A kohéziós politika főbb fogalmai	262
13.2. A kohéziós politika fejlődése és főbb állomásai	266
13.3. Alapok és pénzügyi eszközök	269
13.4. Az alapok felhasználásának elvei.	272

13.5. Kohéziós politika és a költségvetés.	273
13.6. Lisszaboni stratégia és a kohéziós politika: 2007–2013.	274
13.7. Kohéziós politika az Európa 2020 stratégia szolgálatában	277
Melléklet: Az Európai Unió, ahol élünk.	283
1. Az EU és polgárai	283
2. Az EU gazdasága és piaca	285
3. Az EU a globalizált világban	290
Felhasznált és ajánlott irodalom	296

11. Az Unió költségvetése

Az Európai Unió költségvetése az EU működéséhez, az uniós szakpolitikák és programok lebonyolításához szükséges pénzügyi forrásokat és kiadásokat tartalmazza.

A költségvetés bevételi oldalát eleinte a tagországok befizetéseiből fedték, mígnem 1970-től megalkották a saját források rendszerét. Napjainkban hétéves költségvetési tervek (**pénzügyi kerettervek – Multi-annual Financial Framework – MFF**) készülnek, amelynek keretében az EU bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) maximálisan 1,23 százaléka kerülhet újraelosztásra.

11.1. Az uniós költségvetés sajátosságai és alapelvei

Az Unió költségvetésének **jellege** mind a nemzetközi szervezetek, mind pedig a tagállamok költségvetésétől eltér. Nagysága lényegesen meghaladja más nemzetközi szervezetek, integrációk költségvetését. Újraelosztó szerepe azonban csupán töredéke a tagállamok költségvetéseinek. 2013-

ban a huszonnyolc tagország állami kiadásai átlagosan a GDP 49,1 százalékát tették ki. Az egyes tagországok értékei 34,4 és 59,4 százalék között mozogtak. A jelentős különbség a tagállami és az uniós költségvetés között részben annak tudható be, hogy az EU költségvetése nem finanszíroz közjavakat és közszolgáltatásokat (pl. rendvédelmi, igazságszolgáltatási, egészségügyi, nyugdíj kiadásokat). Az EU költségvetése a tagállamok között – a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek mérséklése, a kohézió erősítése érdekében – **jövedelmeket csoportosít át** a gazdagabb országoktól a kevésbé fejlettekhez. További sajátosság, hogy az EU-költségvetés (ellentétben a tagállami költségvetésekkel) nem lehet deficit. Az EU-büdzsé kereteit jelenleg hétéves időtávra határozzák meg, de ennek keretében minden évre vonatkozóan külön-külön el kell fogadni az aktuális (és jóval részletesebb) éves költségvetést (1987-ig kizárólag éves költségvetéseket fogadtak el).

Az uniós **költségvetés alapelvei** a következők:

- **egységesség és teljesség:** minden uniós bevétel és kiadás megjelenik a költségvetésben,
- **éves költségvetés:** a költségvetésben szereplő előirányzatokat egy pénzügyi évre (január 1. – december 31.) engedélyezik,
- **egyensúly:** a költségvetési bevételeknek és a kifizetési kötelezettségvállalásoknak egyensúlyban kell lenniük,
- **elszámolási egység:** a költségvetést euróban kell kidolgozni, végrehajtani és az elszámolás is euróban történik,
- **globális fedezet:** az összes bevételnek kell fedeznie az összes kifizetési előirányzatot (nem egyes bevételeket kell konkrét kiadásokkal szembeállítani),
- **egyediség:** a meghatározott célokra vonatkozó előirányzatokat cím és fejezet szerint kell meghatározni, a fejezeteket tételekre és tételcsoportokra kell tovább bontani,
- **a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás:** a források a megfelelő időben, mennyiségben és minőségben, a legjobb áron álljanak rendelkezésre, az igénybe vett források és az elért eredmények között a lehető legjobb legyen a kapcsolat,
- **átláthatóság:** a költségvetést és módosításait, az összevont éves beszámolót, valamint az egyes intézmények jelentéseit ki kell hirdetni.

11.2. Az uniós költségvetés fejlődéstörténete

A költségvetés szerepe, összege az integráció bővülésével, valamint a közösségi politikaterületek és programok fejlődésével párhuzamosan növekedett. Az integráció első évtizedében az egyes kiadási tételeket **tagállami hozzájárulásokból** fizették. Változás a vámunió 1968-as megalakulásával következett be. Ennek hatására 1970-ben döntöttek az ún. **saját források** bevezetéséről. Ettől kezdve a vámok, az ún. agrárlefölözések (ma „mozgó” mezőgazdasági vámok), valamint a cukor- és izoglükózilleték a közös (uniós) költségvetés bevételeit képezik. A tagországok adminisztrációs célból ezen tételek előre meghatározott részét (2014 és 2020 között 20 százalékát) megtarthatják.

Az Európai Bizottság felkérésére a Brit Iparszövetség vezető közgazdásza, Sir Donald **McDougall** vezetésével egy szakértői csoport 1977-ben jelentést készített a közösségi pénzügyek szerepéről. A szerzők véleménye szerint a Közösség akkori költségvetését – különösen a közös piac, a gazdasági unió megvalósításának érdekében – jelentős mértékben növelni kellene, ezen belül a legnagyobb mértékben a regionális politikára fordított összegek emelését javasolták. A tanulmány szerint egy föderális integrációban közösségi szinten a GDP 20-25 százalékának újraelosztása válhat szükségessé, míg az integráció fejlődési szintjétől függően közép-távon 5-10 százalékos GDP-arányos költségvetés alkalmazása ajánlott.

Az 1973-as kibővülés, a kőolaj-árrobbanások, a 70-es évek gazdasági szerkezetváltási kényszere a közös költségvetés bevételeinek növelését tette szükségessé. Ennek hatására 1979-ben bevezették a **hozzáadottérték-adó alapú forrást**. A tagországoknak hozzáadottérték-adó (VAT, Magyarországon az áfa) alapjuk meghatározott százalékát (kezdetben max. 1 százalék, 1986 és 1994 között 1,4 százalék) be kellett fizetniük a közös költségvetésbe. (Fontos hangsúlyozni, hogy nem az adóbevételek, hanem az adóalap után kell a befizetést teljesíteni, az adókulcsok az adóharmonizációs törekvések ellenére mind a mai napig elég nagy különbségeket mutatnak a tagállamokban.)

Már 1975-re nyilvánvalóvá vált, hogy az Egyesült Királyság lényegesen nagyobb összeget fizet be a közös költségvetésbe, mint amennyit támogatás formájában lehívhat. Ennek oka egyfelől az, hogy az országban a mezőgazdasági szektor jelentősége viszonylag alacsony, jelentős élelmiszer-behozatalra szorul. Másfelől pedig a regionális-kohéziós tá-

mogatások tekintetében sem tartozik a jelentősebb fogadó országok közé. Az Egyesült Királyság nettó befizetői pozíciója miatt már 1975-ben megkísérelt egy kompenzációs mechanizmust kiharcolni. A brit visszatérítés mechanizmusáról (a „brit rabatról”) 1984-ben, az Európai Tanács fontainebleau-i csúcsértekezletén határoztak. Ennek értelmében az Egyesült Királyság közös költségvetésbe történő befizetését (egy meglehetősen bonyolult képlet alapján) csökkentheti. Ezt gyakorlatilag a többi tagország fedezte, illetve fedezi.

Az első jelentősebb **költségvetési reform** az Európai Bizottság akkori elnökének, Jacques Delorsnak a nevéhez fűződik. Az **1988-as Delors I. csomag** már középtávú (akkor 1988 és 1992 közötti időszakra szóló) költségvetési tervvel (pénzügyi perspektívával) dolgozott. A reformcsomag a költségvetés korábbi, ún. hagyományos forrásai mellett – részben az integráció folyamatos bővítéséből fakadó finanszírozási igény növekedése miatt – **bevezette a GNP-forrást**. (Fontos szerepe van annak, hogy a közös költségvetés számításakor GDP helyett GNP-t vagy GNI-t használnak. Gondoljunk bele, GDP alkalmazásakor az egyes tagországoknak a külföldi tulajdonú vállalatok által megtermelt, de hazautalt (repatriált) jövedelem, profit után is befizetési kötelezettsége keletkezne.) Ennek értelmében az egyes tagországoknak bruttó nemzeti össztermékük előre meghatározott részét kell befizetniük. A többletbevételt elsősorban a regionális-strukturális politikára fordították. A hozzáadottérték-adó alapnak kezdetben csak a tagország GNP-jének 55 százalékát meg nem haladó része képezte a befizetés alapját. Ez elsősorban a „szegényebb” országoknak kedvezett (Spanyolország, Portugália, Görögország, (és ekkor még) Írország), ahol a GNP-hez, illetve a lakosság jövedelméhez képest magasabb a fogyasztás aránya.

A Delors I. csomag **igyekezett korlátozni az agráriumra fordított összegek növekedését** is; a növekmény nem haladhatta meg a Közösség GNP-növekedésének 74 százalékát (tehát 4 százalékos GNP-növekedésnél kb. 3 százalékos kiadástöbblet volt érvényesíthető). A csomag a következő költségvetési időszakra **a költségvetés maximális mértékét a GNP 1,2 százalékában határozta meg**. 1988 és 1992 között a két **legnagyobb kiadási tétel, az agrárpolitika** és a strukturális műveletek 58, illetve 22 százalékkal részesedett a teljes kiadásokból.

A következő költségvetési reform az újabb pénzügyi perspektíva időtartamára (1993–1999) vonatkozó, **1992-ben elfogadott Delors II. csomag**

volt. Ennek keretében a **költségvetés nagyságát a GNP 1,27 százalékában maximálták**. A növekménnyel a Strukturális és Kohéziós Alapok forrásait növelték, az agrárpolitika részaránya ezzel 48, míg a strukturális műveleteké 33 százalékra módosult. 1999-re a hozzáadottérték-adó alap után fizetendő összeg maximumát 1 százalékra csökkentették. 1995-től a négy kohéziós ország (Spanyolország, Portugália, Görögország és Írország) esetében az adóalapot már csak a GNP 50 százalékának megfelelő értékig vették figyelembe, ezt a szabályozást 1999-re valamennyi tagországra kiterjesztették.

Az 1999-ben elfogadott **Agenda 2000** egyszerre volt az Európai Unió **2000–2006 közötti időszakra vonatkozó hétéves költségvetése** és egy több politikaterületet (kohéziós, agrár-) érintő reformcsomag. Az Agenda 2000 tartalmazta a bővítéssel kapcsolatos kiadási tételeket is. A hozzáadottérték-adó alap után számított hozzájárulást egy százalékról 2002-től 0,75, 2004-től 0,5 százalékra mérsékeltek. Ezzel párhuzamosan nőtt a GNP-forrás szerepe. A kiadási oldalon a legjelentősebb változás, hogy az agrárkiadásokat reálértékben befagyasztották (vagyis kizárólag az infláció mértékével növekedhettek). Ettől függetlenül a legnagyobb kiadási tétel (46 százalékos részesedéssel) továbbra is az agrárpolitika finanszírozására fordított összeg volt.

A **2007–2013-as hétéves pénzügyi keretterv** fontos változást jelentett abból a szempontból, hogy a mezőgazdasági kiadások részaránya csökkent – már nem ez volt a legnagyobb kiadási tétel – és a mezőgazdasági támogatások már nem önálló költségvetési főfejezetként jelentek meg. A hozzáadottérték-adó alap után számított hozzájárulást 0,5 százalékról 0,3 százalékra mérsékeltek.

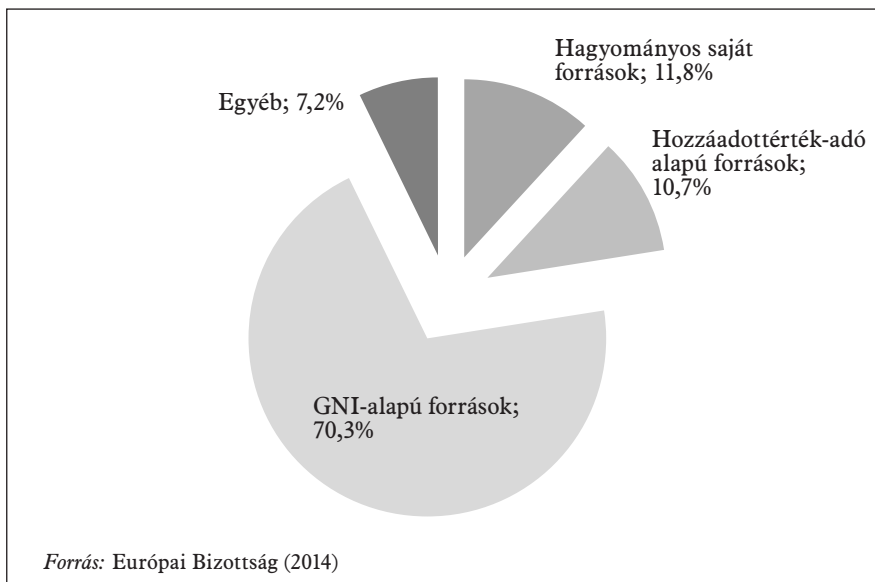
A **2014–2020-as hétéves pénzügyi kerettervet** hosszas viták után 2013-ban fogadták el. Fontos változás a korábbi időszakokhoz képest, hogy a 2014–2020 közötti időszakra (és immáron 28 tagállamra) vonatkozó kötelezettségvállalás és tervezett kifizetés összege (és GNI részaránya) reálértéken alacsonyabb, mint a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó. Emellett tovább csökkent a természeti erőforrásokra, illetve a mezőgazdaságra fordítható kiadások aránya, ugyanakkor emelkedett a gazdasági növekedés elősegítésére fordítható források részaránya. Az aktuális költségvetés bevételi és kiadási oldaláról részletesen a 11.3. és 11.4. alfejezetekben szólunk.

11.3. Az uniós költségvetés bevételi oldala

Az uniós költségvetés bevételi forrásai a 2014–2020 közötti időszakban a hagyományos saját források, a hozzáadottérték-adó alapú forrás, a GNI-forrás és az egyéb bevételek.

- **Hagyományos saját források:** a harmadik országokból érkező **ipari** és **mezőgazdasági** termékek után fizetett **vámok**, az európai uniós **cukor-**, és **izoglükóz-export** után fizetett export-visszatérítés (támogatás) fedezésére beszedett **illeték** (ezt az illetéket a termékpálya szereplői fizetik be, a cukorreform következtében az export és annak támogatása is folyamatosan csökken). 2014-től ezen források 20 százalékát a tagországok megtarthatják adminisztrációs feladatokra.
- Az egyes tagországok **hozzáadottérték-adó alapjának** 0,3 százaléka. Az adóalapot a tagállami GNI 50 százalékát meg nem haladó részéig veszik figyelembe. A 2007–2013-as időszakban a nagy nettó befizető országok esetében alacsonyabb kulcs (Németország, Hollandia, Svédország: 0,15 százalék) érvényes.
- **GNI-forrás** (2002-ig GNP-forrás). Minden tagállamnak **egységes kulcs** alapján bruttó nemzeti jövedelmének meghatározott százalékat be kell fizetnie a költségvetésbe. A kulcsot évről évre, a költségvetési eljárás keretében határozzák meg. A 2014–2020 közötti időszakban Dánia, Hollandia és Svédország éves GNI-alapú hozzájárulását bruttó 130 millió, 695 millió, illetve 185 millió euróval kell csökkenteni, míg Ausztria éves GNI-alapú hozzájárulását 2014-ben bruttó 30 millió, 2015-ben bruttó 20 millió, 2016-ban pedig bruttó 10 millió euróval kell csökkenteni.
- **Egyéb bevételek** (bírságok, banki kamatok, az uniós tisztségviselők adóbefizetései, fel nem használt támogatások).

Az egyes bevételi források részarányát 2012-ben a következő ábra érzékelteti:



11.1. ábra: Az uniós költségvetés bevételi forrásainak megoszlása 2012-ben (%)

Megfigyelhető, hogy a vámok és illetékek jelentősége teljesen háttérbe szorult, és az egyes reformok következtében csökkent a hozzáadottérték-adó alapú források szerepe is, mindezek által a GNI-forrás vált meghatározóvá.

11.4. Az uniós költségvetés kiadásai

Az uniós költségvetés kiadási oldalán bekövetkezett fontosabb változások a 11.2. alfejezetben már bemutatottak. Ennek megfelelően most a 2014–2020 közötti időszak kiadási tételeire koncentrálnak.

A 2014–2020 közötti időszak pénzügyi keretvéneki kiadási oldalát hat fejezet alkotja: Intelligens és inkluzív növekedés, Fenntartható növekedés: természeti erőforrások, Biztonság és uniós polgárság, Az EU, mint globális szereplő, Igazgatás, Ellentételezések.

1. Intelligens és inkluzív növekedés. A fejezet elnevezése jól érzékelteti az Európai Unió egyik legfontosabb célkitűzését, a **gazdasági növekedés elősegítését**. Az uniós költségvetésnek ez a legnagyobb kiadási fejezete. Két részből áll: a versenyképességi és a kohéziós alfejezetekből. A „**Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért**” elnevezésű alfejezet az **Európa 2020 stratégia** célkitűzéseit hivatott megvalósítani, forrásai ennek ellenére mindösszesen 28 százalékát teszik ki a fejezet összes kiadásainak (igaz, ez a részarány 8 százalékponttal magasabb, mint a 2007–2013-as pénzügyi kerettersv esetében). Ebből az alfejezetből történik többek között a **Horizont 2020** kutatás-fejlesztési keretprogram, az **Erasmus mindenkinek** oktatási-mobilitási program, a közlekedési, az energetikai és a digitális hálózatok összekapcsolását megvalósító **Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz**, a Galileo (európai műholdas navigációs program), az ITER (nemzetközi termonukleáris kísérleti reaktor) és a Copernicus (Európai Föld-megfigyelési program) projektek finanszírozása. A **Gazdasági, társadalmi és területi kohézió** alfejezet az **Európai Szociális Alap**, az **Európai Regionális Fejlesztési Alap** és a **Kohéziós Alap** forrásait tartalmazza, melyek felhasználásának az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérését is segítenie kell.

2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások. Ehhez a kiadási fejezethez a mezőgazdaság, a vidékfejlesztés, a halászat és a környezetvédelmi éghajlatváltozás elleni intézkedések finanszírozására szolgáló pénzügyi eszköz tartozik, nevezetesen: az **Európai Mezőgazdasági Garancia Alap**, az **Európai Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Alap**, **Európai Tengerügyi és Halászati Alap**, és a **LIFE+** (L'Instrument Financier pour l'Environnement). A fejezet kiadásainak 74 százalékát fordíthatják **piachoz kapcsolódó kiadásokra és közvetlen kifizetésekre**. Ezeknek a támogatásoknak és intézkedéseknek a finanszírozása kizárólag az uniós költségvetésből történik, míg az uniós agrárpolitika második pillérébe tartozó (pl. versenyképesség-növelő) intézkedések a tagállamok társfinanszírozása mellett valósulnak meg. Az Európai Tengerügyi és Halászati Alap az Európai Halászati Alap utódjának tekinthető, lényegesen nagyobb költségvetéssel. A **LIFE+ program két alprogramból áll: környezetvédelmi és éghajlat-politikai alprogramból**. A környezetvédelem alprogram kiemelt területei közé tartoznak a környezet és erőforrás-hatékonyság, a természet és biológiai sokféleség, valamint

a környezetvédelmi irányítás és tájékoztatás, míg az éghajlat-politika alprogram az éghajlatváltozás mérséklésére, az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodásra, valamint az éghajlat-politikai irányításra és tájékoztatásra koncentrál.

3. Biztonság és uniós polgárság. Ez a fejezet a **bel- és igazságügyi** együttműködés területeit (különös tekintettel a menekültügyre és a migrációra, a külső határokra), a **kulturális**, az **ifjúsági** a nyelvi sokszínűséggel és a médiával kapcsolatos **programokat**, a fogyasztóvédelmi, az egészségügyi és az élelmiszerbiztonsági együttműködést támogatja.

4. Globális Európa. A fejezet magában foglalja a harmadik országokkal kapcsolatos programok tételeit, így különösen a **közös kül- és biztonságpolitika**, a fejlődő országokkal folyó **fejlesztési együttműködés**, valamint a **humanitárius segítségnyújtás** eszközeit. Ebben a keretben többek között a következő eszközök szerepelnek: **Előcsatlakozási Eszköz (IPA)**, **Európai Szomszédsági Eszköz (ENI)**, Fejlesztési Együttműködési Finanszírozási Eszköz (DCI), Partnerségi Eszköz (PI), Stabilitás és a Béke Elősegítését Szolgáló Eszköz (IfSP), Emberi Jogok Előmozdításának Európai Eszköze (EIDHR).

5. Igazgatás. Ebben a fejezetben jelennek meg az Európai Unió intézményeinek működtetéséhez szükséges források. Ezek közül is kiemelkedik a brüsszeli székhelyű Bizottság működési költsége, de ide tartoznak például a korábbi uniós tisztviselőknek folyósított nyugdíjak, vagy az „Európai iskolák” fenntartása is. Az intézményeknek 2014 és 2020 között komoly megtakarításokat kell elérniük, aminek következtében az alkalmazotti létszám 5 százalékkal fog csökkenni.

6. Ellentételezések: a 2013. július elsején csatlakozott Horvátország kompenzációt kap 2014-ben annak érdekében, hogy tagsága első évében nettó pozíciója kedvező legyen.

A következő táblázat bemutatja a 2014–2020 közötti pénzügyi keret-terv fejezeteit, és az egyes tételekhez kapcsolódó összegeket.

11.1. táblázat: Az uniós költségvetés kiadásai a 2014 és 2020 közötti időszakban (milliárd euró, 2011-es árakon)

Fejezet	Összeg	Résarány
1. Intelligens és inkluzív növekedés	450,763	46,96%
1.a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	125,614	
1.b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	325,149	
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	373,179	38,86%
Ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	277,851	
3. Biztonság és uniós polgárság	15,686	1,63%
4. Globális Európa	58,704	6,11%
5. Igazgatás	61,629	6,41%
Ebből: Az intézmények igazgatási kiadásai	49,798	
Ellentételezések	0,027	0,03%
Összes kötelezettségvállalás	959,988	100,00%
A GNI százalékában	1,0%	
Összes kifizetési előirányzat	908,400	
A GNI százalékában	0,95%	

Forrás: Az Európai Unió Tanácsa (2013)

Az Európai Unió a 2014 és 2020 közötti időszakban tehát **959,988 milliárd euró**ban határozta meg a költségvetési kiadási oldalát. Ez a 28 tagország bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) **1 százalék**a. Ez **kötelezettségvállalás**, vagyis a maximális összeg, ami lehívható a költségvetésből. Ennél általában alacsonyabb összeg kerül ténylegesen kifizetésre, tekintettel többek között arra, hogy egyes projektek végrehajtása több éven keresztül történhet. (A kohéziós támogatások felhasználására az ún. n+2-szabály érvényes, vagyis például a 2020-ig tartó költségvetési időszak forrásai 2022-ig felhasználhatóak, illetve elszámolhatóak.)

A többéves pénzügyi keret összegeibe nem tartoznak bele az előre nem látható körülmények esetére szolgáló eszközök, köztük a **sürgősségisegély-tartalék** (pl.: humanitárius műveletek, polgári válságkezelés, polgári védelem), az **Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap**, az **Európai Unió Szolidaritási Alapja** és a **Rugalmassági Eszköz**, valamint az **Európai Fejlesztési Alap** forrásai. Teljes körű alkalmazásuk

esetén ezen eszközök további 36,8 milliárd eurót (ami az uniós GNI 0,04 százaléka) képviselnek.

11.5. Nettó befizetők és nettó haszonélvezők

A közös költségvetés egyik sajátossága, hogy a fejlett és a kevésbé fejlett országok között átcsoportosítást hajt végre, a kohéziós célkitűzések érvényre juttatásának érdekében. Részben ennek tudható be, hogy egyes országok lényegesen több támogatásban (forrásban) részesülnek az EU-büdzséből, mint amekkora összeget befizetnek, míg más tagállamok esetén a hozzájárulás meghaladja a részesedés értékét. Az előbbi országokat **nettó haszonélvezőknek**, míg utóbbiakat **nettó befizetőknek** nevezzük.

A tényleges támogatás, részesedés meghatározása azonban nem mindig könnyű és egyértelmű. Gondoljunk például arra, amikor egy országban az autópálya-építésre kiírt közbeszerzési eljárást egy másik ország vállalata nyeri meg. Ekkor közvetett módon ugyan, de a nyertes vállalat tagállama is részesül a forrásból. Hasonlóképpen nehéz országokra bontani az európai szintű, több ország vállalkozásai vagy intézményei által megvalósított projekteket („**oszthatatlanság elve**”). Azt sem szabad elfelejtenünk, hogy a kevésbé fejlett országok felzárkózása a fejlettebb, nettó befizető országok érdeke is, mivel így nagyobb kereslet jelentkezhet a vállalkozásaik által piacra dobott termékek iránt.

A nettó befizető és a nettó haszonélvező országok között – különösen a költségvetés tervezésének időszakában – komoly érdekellentét feszül. A nagy nettó befizető országok korlátozni akarják a költségvetés méretét. Ez történt a 2014–2020-as költségvetés esetében is, ennek tudható be az, hogy a lehetséges 1,23 százalék helyett az összes kötelezettségvállalás a GNI 1 százalékát teszi ki. Ezzel szemben a nettó haszonélvező országok kedvező pozíciójuk fenntartásában érdekeltek.

A következő táblázat az egyes tagországok közös költségvetéssel kapcsolatos pozícióját tartalmazza a 2013-as adatok alapján, millió euróban. Mind a bevételi, mind pedig a kiadási oldalon valamennyi tétel beszámításra került. Fontos hangsúlyozni, hogy a táblázat a tényleges kifizetést, nem a kötelezettségvállalást tartalmazza.

**11.2. táblázat: A tagállamok részesedése és egyenlege
a 2013. évi költségvetésben (millió euró)**

Ország	Befizetés	Támogatások	Egyenleg
Ausztria	3191,5	1862,0	-1329,5
Belgium	5290,8	7209,5	+1918,7
Bulgária	477,6	1976,9	+1499,3
Ciprus	184,8	227,1	+42,3
Csehország	1616,6	4893,1	+3276,5
Dánia	2899,4	1434,8	-1464,6
Egyesült Királyság	17068,4	6308,3	-10760,1
Észtország	211,9	973,3	+761,4
Finnország	2159,1	1496,8	-662,3
Franciaország	23291,6	14239,3	-9052,3
Görögország	1906,4	7214,6	+5308,2
Hollandia	6552,1	2264,1	-4288,0
Horvátország	238,2	290,0	+51,8
Írország	1731,2	1874,3	+143,1
Lengyelország	4214,4	16179,5	+11965,1
Lettország	269,0	1063,2	+794,2
Litvánia	404,8	1881,2	+1476,4
Luxemburg	321,8	1598,2	+1276,4
Magyarország	1011,1	5909,8	+4898,7
Málta	86,4	173,7	+87,3
Németország	29376,2	13056,2	-16320,0
Olaszország	17167,9	12554,3	-4613,6
Portugália	1793,0	6162,8	+4369,8
Románia	1474,3	5560,6	+4086,3
Spanyolország	11368,7	13752,2	+2383,5
Svédország	4211,5	1661,0	-2550,5
Szlovákia	799,3	2026,1	+1226,8
Szlovénia	425,6	813,6	+388,0

Forrás: Európai Bizottság (2014)

Amint a táblázatból látható, a költségvetés legnagyobb befizetője (és egyben **legnagyobb nettó befizetője**) Németország, a legtöbb forrás 2013-ban **Lengyelországot** illette meg. Németország mellett a nettó befizetők „csoportjának” a tagjai közé tartozik az **Egyesült Királyság**,

Svédország, Franciaország, Olaszország, Hollandia, Dánia, Ausztria és Finnország. A legnagyobb haszonélvezők 2013-ban **Lengyelország mellett Görögország, Magyarország, Portugália, Románia, Csehország és Spanyolország** voltak. Pontosabb összehasonlítást tesz lehetővé, ha az egy főre jutó támogatásokat, illetve az egy főre jutó nettó pozíciót vizsgáljuk. (Egy lakosra számítva a legnagyobb befizető és támogatásban részesülő ország egyaránt Luxemburg volt 2013-ban, míg a legnagyobb nettó haszonélvező Észtország, a legnagyobb nettó befizető Svédország volt.) **Magyarország egyértelműen a legnagyobb nettó haszonélvező országok közé tartozik.** Meglepőnek tűnhet Luxemburg nettó haszonélvező pozíciója. Ennek oka abban rejlik, hogy az országban több uniós intézmény, hivatal is működik, így az „Igazgatás” fejezetből komoly arányban részesedik az ország (ez a magyarázata Belgium nettó haszonélvező pozíciójának is).

11.6. Az uniós költségvetés jövője

Az uniós költségvetés méretét, bevételi és kiadási oldalát illetően **folyamatosak a szakmai és a politikai viták.** Egyes nézetek szerint a folyamatosan bővülő, komolyabb nemzetközi szerepvállalást tervező integrációnak nagyobb összegű költségvetésre van szüksége. A költségvetés bevételi oldalának növelése azonban több akadályba is ütközik. Egyrészt a nettó befizető országok hozzájárulási hajlandósága korlátozza ezt, másrészt pedig a tagállamok többsége továbbra is a tagországi (nemzeti) költségvetést és annak újraelosztó szerepét tekintik fontosabbnak.

A Bizottság korábban több új forrás bevezetését is javasolta, részben azért, hogy az uniós költségvetés kevésbé függjön a nemzeti költségvetésektől (vagyis a GNI-forrás szerepe csökkenjen). Ilyen javaslat volt például a közösségi szintű energiaadó, a jövedéki adóbevételek egy részének uniós költségvetésbe áramoltatása, illetve a tőkejövedelmek megadóztatása és egy pénzügyi tranzakciós adó bevezetése is. A 2014–2020-as költségvetési időszakban a Bizottság, a Tanács és a Parlament egy olyan szakértői csoportot állít fel, amelynek célja egy egyszerű, átlátható sajátbevételi forrásrendszer kidolgozása az uniós költségvetés számára.

A 2014–2020 közötti költségvetés működésének értékelését, felülvizsgálatát a Bizottságnak 2016 végéig kell benyújtania.