

## A MAGYAR ELNÖKSÉGTŐL A MEGÁLLAPODÁSIG

### ÚTON AZ ÚJ TÖBBÉVES EURÓPAI UNIÓS KÖLTSÉGVETÉS FELÉ

#### BEVEZETÉS

Az Európai Unió jelenlegi, 2021–2027-es többéves pénzügyi kerete<sup>1</sup> (MFF) lassan a végéhez közeledik, a következő, 2028–2034-es időszakra vonatkozó keret előkészítése pedig 2025 őszén formálisan is megkezdődik. A többéves költségvetés az unió egyik legmeghatározóbb politikai eszköze: nem csupán forráselosztási keretet jelent, hanem az európai integráció stratégiai irányait, gazdasági súlypontjait, valamint politikai kompromisszumait is tükrözi. Ezért az MFF-tárgyalások nemcsak pénzügyi alkufolyamatot jelentenek, hanem egy tagállami és politikai érdekek által átszött procedúrát, amelynek eredményét a tagállamok érdekei, az uniós intézmények prioritásai és az aktuális geopolitikai kihívások egyaránt befolyásolják.<sup>2</sup>

A többéves pénzügy keret elfogadásának folyamata hosszú, intézményközi egyeztetéseken alapuló mechanizmus, amelyet jelentős mértékben befolyásol az Európai Unió Tanácsának féléves rotációban változó soros elnöksége.<sup>3</sup> Az elnökségek nemcsak koordinálják a tanácsi munkát, hanem politikai hangsúlyt adnak bizonyos tematikáknak, stratégiai hangsúlyeltolódásokat eredményezhetnek, és közvetítői szerepet töltenek be a tagállamok között. Éppen ezért az, hogy az egyes MFF-ciklusokról szóló tárgyalások mely tagállami elnökségek alatt zajlanak, érdemi hatással van a tárgyalások szerkezetére, időzítésére és kimenetelére.<sup>4</sup>

Jelen tanulmány célja, hogy a 2024 második félévében lezajlott magyar EU tanácsi elnökség után – amely az új többéves büdzsére vonatkozó politikai alapozásban vállalt szerepet – áttekintse, milyen tagállami elnökségek következnek, milyen prioritásokat képviselnek, és miként formálhatják a 2025 őszén induló hivatalos tárgyalási folyamatot. Különös figyelmet szentel annak, hogy az elnökségi sorrend és a tagállami

<sup>1</sup> A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

<sup>2</sup> GIACOMO 2013: 355.

<sup>3</sup> DRACHENBERG–VRIJHOEVEN 2021.

<sup>4</sup> VAZNONYTÉ 2020: 3.

érdekek miként hatnak a költségvetési kompromisszumok szerkezetére, illetve hogy milyen csomópontok rajzolódnak ki előzetesen a várható konfliktusokat illetően.

#### AZ EURÓPAI UNIÓ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERETE: KIALAKULÁS ÉS ELJÁRÁSREND

Az Európai Unió többéves pénzügyi kerete az uniós költségvetési rendszer egyik legfontosabb eleme, amely hét évre előre meghatározza az EU kiadási felső határait és a fő költségvetési prioritásokat. Az MFF célja, hogy hosszú távra kiszámítható és stabil pénzügyi háttérrel biztosítson az uniós politikák számára, elősegítve a gazdasági stabilitást és a tervezhetőséget. Míg az éves költségvetéseket az Európai Parlament és a Tanács minden évben tárgyalja és elfogadja, az MFF jogi és politikai keretet ad a hosszú távú költségvetési döntésekhez.

A többéves pénzügyi tervezés gondolata az 1980-as évek végén, az Európai Közösségek pénzügyi válságaira adott válaszként jelent meg, amikor a tagállamok közötti állandó költségvetési viták és a forráshiány következtében a működés akadozott. A megoldás Jacques Delors akkori bizottsági elnöktől érkezett, aki 1988-ban előállt a Delors I. csomaggal.<sup>5</sup> Ez hároméves időszakra rögzített költségvetési plafonokat vezetett be, majd később hétéves ciklusra váltott. Az MFF rendszerének célja azóta is a költségvetési fegyelem erősítése, a hosszú távú tervezés és a tagállamok közötti költségvetési konszenzus kialakítása. Az első hivatalos intézményközi megállapodást 1988-ban kötötték, hogy biztosítsák az Egységes Európai Okmány végrehajtásához szükséges pénzügyi alapokat. Azóta a közösségi, majd uniós költségvetés keretszerű, fejezetekre tagolt formában készül, amelyek az adott időszak politikai prioritásait tükrözik.<sup>6</sup>

A Lisszaboni Szerződés 2009-es hatálybalépésével az MFF jogi értelemben is kötelező szabályozási eszközzé vált. Az EUMSZ 312. cikke alapján az MFF-et rendeleti formában kell elfogadni, az Európai Tanács egyhangú döntésével és az Európai Parlament egyetértésével. Ez a konstrukció egyfelől a tagállamok vétőjogát garantálja, másfelől korlátozza az Európai Parlament mozgásterét, amely ugyan nem módosíthatja a rendeletet, de hozzájárulása nélkül az nem léphet hatályba.

Az MFF alapvető céljai között szerepel a kiadások fegyelmezése, a hosszú távú beruházásokhoz szükséges kiszámíthatóság biztosítása,<sup>7</sup> valamint a politikai prioritások

<sup>5</sup> Commission of the European Communities 1987.

<sup>6</sup> LEEN 2016: 11.

<sup>7</sup> LEEN 2016: 9.

pénzügyi keretbe illesztése.<sup>8</sup> A költségvetési elvek között kiemelkedik az egyensúly követelménye – az EU költségvetése nem lehet hiányos –, a szubszidiaritás elve, amely szerint az EU csak ott költ, ahol uniós szintű beavatkozás indokolt, valamint a többletérték elve,<sup>9</sup> amely minden kiadástól elvárja, hogy uniós szinten hatékonyabban működjön, mint tagállami szinten.

Az elmúlt három MFF-ciklus változásai<sup>10</sup> jól tükrözik az EU változó politikai és gazdasági környezetét. A 2007–2013-as<sup>11</sup> időszak a keleti bővítések utáni kohéziós célokra összpontosított, különös hangsúlyt fektetve az új tagállamok felzárkóztatására és a mezőgazdaság finanszírozására. A 2014–2020-as<sup>12</sup> időszakot már a gazdasági válság utáni megszorítások, a migrációs krízis és a brexitre való felkészülés határozta meg. Újdonságként jelent meg az Európai Stratégiai Beruházási Alap, a rugalmasabb forrásfelhasználás, valamint a „pénzért reformot” megközelítés. A 2021–2027-es keret már a Covid-19 utáni helyreállítás és az orosz–ukrán háború árnyékában indult. A NextGenerationEU alap létrehozása történelmi lépést jelentett az uniós fiskális integráció irányába, míg a zöld- és digitális átmenet támogatása, valamint a jogállamisági feltételrendszer bevezetése új dimenziót nyitott a forráselosztásban.

Az MFF elfogadása összetett intézményközi folyamat eredménye. A procedúra az Európai Bizottság javaslatával kezdődik, amelyben meghatározza a keret időtartamát, a kiadási fejezeteket és a kiadási plafonokat. Ezt a dokumentumot a Tanács kezdi el tárgyalni, ahol az aktuális soros elnökség vezetésével fokozatosan kerül sor a vitás kérdések azonosítására és szűkítésére. A tárgyalások során rendszerint éles ellentét alakul ki a nettó befizetők és a kedvezményezett országok között.<sup>13</sup> Ennek az eszköze a tárgyalási doboz (*negotiating box*), amely egy nem hivatalos, folyamatosan frissített dokumentum. Ebben a soros elnökség összegzi, hogy a tagállamok milyen álláspontokat képviselnek, mely területeken alakult ki részleges konszenzus, és hol maradtak fenn súlyos nézeteltérések. A tárgyalási doboz tehát egy köztes keret: irányt ad a vitáknak, de még nem tartalmaz végleges számokat.

A folyamat kritikus pontja az Európai Tanács ülésén jön el, ahol az állam- és kormányfők a tárgyalási doboz alapján keresnek politikai kompromisszumot. A többéves pénzügyi keret elfogadása egyhangúságot igényel, így a minden tagállamot megillető vétőjog miatt az utolsó szakasz általában rendkívül feszült, éjszakába nyúló

<sup>8</sup> VAZNONYTÉ 2020: 2.

<sup>9</sup> Európai Számvevőszék 2014.

<sup>10</sup> KENGYEL 2025: 63.

<sup>11</sup> Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság 2006.

<sup>12</sup> A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

<sup>13</sup> HAAS–RUBIO–SCHNEEMELCHER 2018: 1.

csúcsertekezletekkel jár. Az Európai Tanács döntése rendszerint politikai alkut jelent a fő kiadási és bevételi kérdésekben, amely később jogi szövegbe – az MFF-rendelet tervezetébe – foglalható.

A tényleges döntés egy többkörös politikai egyeztetés, a trilógus keretében alakul ki. A Bizottság a folyamat során nemcsak technikai koordinátorként működik, hanem saját politikai célkitűzéseit is markáns módon igyekszik érvényesíteni. A politikai megállapodás után kerül sor az Európai Parlament bevonására, amely hozzájárulásával zárja le a folyamatot. Bár az EP a szöveget nem módosíthatja, a tárgyalások során érdemi befolyása van: hozzájárulását gyakran a költségvetési rugalmasság növeléséhez vagy új programok indításához köti. Amikor az EP is rábólint, a Tanács hivatalosan elfogadja az MFF-rendeletet, majd ezután véglegesítik az ágazati jogszabályokat, például a kohéziós vagy agrárpolitikai rendeleteket. Ezek szabályozzák a források tényleges elosztását és felhasználását az MFF által meghatározott pénzügyi keretek között.<sup>14</sup>

Az MFF elfogadását kísérő dokumentumok között szerepel az intézményközi megállapodás,<sup>15</sup> amely az együttműködés szabályait rögzíti a három fő intézmény között, valamint a saját forrásokról szóló döntés, amely az EU bevételeit szabályozza, de ezt a nemzeti parlamenteknek is ratifikálniuk kell. A pénzeszközök védelmét külön rendeletek biztosítják, mint például a jogállamisági kondicionalitási rendelet.<sup>16</sup> Az elmúlt ciklusokban egyre élesebb feszültség jellemezte az intézményközi viszonyokat, különösen a politikai feltételekhez kötött forráselosztás és a közvetlen NGO-támogatások tekintetében.<sup>17</sup> A konzervatív kormányok rendszeresen kifogásolják, hogy a Bizottság egyes intézkedései megkerülik a nemzeti kormányokat, és ideológiai nyomásgyakorlást valósítanak meg.<sup>18</sup>

#### TAGÁLLAMI KONFLIKTUSOK ÉS AZ UNIÓS ELNÖKSÉGEK SZEREPE AZ ELMÚLT KÉT ÉVTIZEDBEN

A történeti előzmények megismerése érdekében érdemes visszatekinteni az elmúlt két évtizedben zajlott többéves költségvetési tárgyalásokra, amelyek során az eltérő tagállami érdekek gyakran hosszú ideig tartó vitákhoz és kompromisszumkényszerhez

<sup>14</sup> BECKER 2012.

<sup>15</sup> Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság 2020.

<sup>16</sup> Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről.

<sup>17</sup> KÖLLING 2024.

<sup>18</sup> HOEKSMÁ 2024.

vezettek. A 2007–2013-as MFF például az Egyesült Királyság visszatérítési kedvezménye körüli vitáktól volt hangos. A briteket illető előjog még Margaret Thatcher idején, az 1984-es fontainebleau-i megállapodás keretében jött létre, lényege pedig az volt, hogy az Egyesült Királyság visszatérítést kapjon a közös költségvetésbe befizetett hozzájárulásából, mivel a közös agrárpolitika domináns kiadási szerkezete miatt az ország aránytalanul keveset profitált az EU-s forrásokból. A britek csak akkor voltak hajlandók beleegyezni a visszatérítés csökkentésébe, ha a közös agrárpolitika érdemben változatlan maradhat. Fontos kiemelni, hogy az ügyben 2005 decemberében, éppen a brit elnökség alatt született kompromisszum, amely ugyan lehetővé tette a keret elfogadását, de hosszú távon fenntartotta a régi költségvetési törésvonalakat Nyugat- és Kelet-Európa között.<sup>19</sup>

A 2014–2020-as pénzügyi keret még inkább rávilágított a tagállamok közötti feszültségekre. A 2008-as válság utóhatásai miatt először fordult elő, hogy az új keret alacsonyabb összegű lett, mint az előző. A „takarékos” országok – az Egyesült Királyság, Hollandia, Svédország és Németország – megszorításokat követeltek, míg a kohéziós támogatásokban érdekelt közép- és kelet-európai tagállamok a források megőrzéséért küzdöttek. A tárgyalások elhúzódtak, az Európai Parlament sokáig az elutasítással fenyegetett, és csak 2013 februárjában, a híresen jó közvetítőként működő ír elnökség alatt sikerült olyan kompromisszumot kialakítani, amely minden fél számára vállalható volt – igaz, történelmi megszorítások árán.<sup>20</sup>

Érdeemes visszatekinteni a jelenleg folyamatban lévő, 2021-től 2027-ig tartó többéves pénzügyi keret elfogadásának körülményeire is. Ezt a keretet hosszas és elhúzódó tárgyalások után 2020 decemberében, a német soros elnökség alatt sikerült véglegesen elfogadni.<sup>21</sup> A német elnökség ebben a tekintetben kulcsszerepet játszott, mivel a Covid-19-járvány utáni helyreállítás, az Új Generáció Európa, vagyis a NextGenerationEU (NGEU) eszköz integrálása, valamint a jogállamisági feltételrendszer bevezetése komoly politikai feszültséget okozott a tagállamok között. A tárgyalások hónapokat csúsztak, és a Tanács és az Európai Parlament között is rendkívül éles viták zajlottak a források célzottságáról, a visszatérítésekről, valamint a költségvetési felülvizsgálat mechanizmusáról. A német elnökség ennek során aktívan közvetített a tagállamok eltérő álláspontjai között, és kulcsszerepet vállalt abban, hogy kialakuljon a politikai megállapodás a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről és a helyreállítási alap működéséről. Ennek érdekében a kompromisszumos javaslatok sorát terjesztette elő, egyensúlyozva a takarékos tagállamok, valamint

<sup>19</sup> PEET 2005.

<sup>20</sup> BECKER 2012.

<sup>21</sup> A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

a dél- és kelet-európai országok igényei között. Ugyancsak a német elnökség nevéhez fűződik a jogállamisági mechanizmus végső politikai kereteinek kidolgozása, amely lehetővé tette a költségvetési csomag elfogadását a korábbi magyar és lengyel vétó ellenére.<sup>22</sup> A német elnökség ajánlata alapján a Tanács – politikai nyilatkozat formájában – kimondta: a mechanizmust csak azután alkalmazzák, miután az Európai Bíróság dönt a jogszerűségéről a Magyarország és Lengyelország által indított perben.<sup>23</sup>

#### A MAGYAR UNIÓS ELNÖKSÉG HATÁSAI AZ ÚJ TÖBBÉVES PÉNZÜGYI KERETRE

Az elmúlt három időszak MFF-tárgyalásai jól példázzák, hogy egyetlen költségvetési ciklus sem indul zökkenőmentesen. A politikai és gazdasági feszültségek, a tagállami vétók és az intézményi prioritáskülönbségek évről évre komplexebb egyeztetéseket eredményeznek. Éppen ezért van jelentősége annak, hogy a 2028–2034-es MFF kialakításának folyamata milyen tagállami elnökségek felügyelete alatt haladt és halad majd keresztül, hiszen ezek formálják az új keret gazdasági logikáját, politikai hangsúlyait, és jelentős mértékben befolyásolják a megállapodás esélyeit. Ilyen tekintetben a magyar elnökség által felvázolt versenyképességi vízió – amely a belső piac integritásának erősítésére, az innováció ösztönzésére, valamint a kohéziós források stratégiai célú alkalmazására épül – meghatározó iránytűként hat a 2028–2034-es többéves pénzügyi keret koncepciójára, amennyiben a hagyományos kiadási prioritások mellett a növekedésorientált, globális versenyképességet szolgáló szempontokat is a középpontba emeli.<sup>24</sup>

A 2024 második félévében lezajlott magyar EU-elnökség kulcsszava a versenyképesség volt. Az elnökség során elfogadott *Budapesti nyilatkozat* az európai versenyképességi egyezményről<sup>25</sup> politikai szándéknyilatkozatként fogalmazta meg azokat a célokat, amelyek mentén az Európai Unió hosszú távú gazdasági megerősítése érdekében reformokra van szükség. Noha a nyilatkozat jogi kötelező erővel nem bír, jelentőségét az adta, hogy első alkalommal történt közös tagállami szintű reflexió arról, hogy az európai gazdasági modellnek strukturális átalakításra van szüksége, amelynek alkalmas eszköze lehet a 2028-tól induló új pénzügyi keret.

<sup>22</sup> KÓSZÓ 2022: 235.

<sup>23</sup> HOXHAI 2022: 131.

<sup>24</sup> WOSTNER–BACHTLER 2025.

<sup>25</sup> Európai Tanács 2024.

A magyar elnökség világossá tette: a versenyképesség nem pusztán iparpolitikai kérdés, hanem a gazdasági és társadalmi kohézió, a demográfia, a zöldátállás és a digitális transzformáció metszéspontjában áll. Éppen ezért a nyilatkozatban megfogalmazott célkitűzések – mint például a belső piac megerősítése, az adminisztratív terhek csökkentése, a munkaerőpiac rugalmasságának fokozása és a technológiai szuverenitás előmozdítása – egyértelműen közvetett hatást gyakorolnak majd a 2028–2034-es pénzügyi keret struktúrájára is.<sup>26</sup>

Ez a hatás két szinten jelenik meg. Egyrészt tematikus átcsoportosításokat vetít előre a közösségi költségvetésen belül – például az ipari innováció, a mesterséges intelligencia, a stratégiai nyersanyagokhoz való hozzáférés vagy az energiahálózatok fejlesztése kiemelt támogatást kaphat. Magyarország tehát történelmi pillanatot ragadott meg azzal, hogy a politikai napirend élére emelte a versenyképesség kérdését, tagállami perspektívából, a belső piac megerősítésének igényével. Ennél is fontosabb azonban, hogy a magyar elnökség következetesen kiállt amellett, hogy az uniós költségvetésben megőrzendő a területi alapú kohézió elve, vagyis a regionális politika továbbra is a felzárkóztatás és kiegyenlítés eszköze maradjon. Ez a megközelítés a 2028–2034-es többéves pénzügyi keret tárgyalásai során is befolyásolhatja az alkukat, hiszen a kohéziós források jövője régóta vitatott kérdés a nettó befizetők és a kedvezményezett tagállamok között. Magyarország érvelése szerint a regionális különbségek mérséklése nemcsak szolidaritási kötelezettség, hanem a versenyképesség hosszú távú feltétele is, így a kohéziós kiadások csökkentése gyengítené az unió egységét és dinamizmusát. Ezzel a pozícióval várhatóan több tagállam is azonosulhat: a visegrádi országok (Lengyelország, Csehország, Szlovákia), Románia és Bulgária, a balti államok, valamint számos déli tagország, köztük Horvátország, Görögország, Portugália és Spanyolország, amelyek szintén közvetlen haszonélvezői a kohéziós politikának. Az ő támogatásuk révén a magyar elnökség álláspontja érdemi súlyt kaphat a tárgyalásokon, ellensúlyt teremtve a nettó befizetők kiadáscsökkentő törekvéseivel szemben.<sup>27</sup>

Az uniós regionális politika jövőjét nemcsak a nettó befizetők tartós költségcsökkentő nyomása veszélyezteti, hanem az is, hogy az Európai Bizottság egyre inkább a szociális integrációt (migráció, ideológiai szempontból meghatározott esélyegyenlőségi kérdések) helyezi előtérbe – ezzel háttérbe szorítva a hagyományos területi kohéziót. Ezzel párhuzamosan előretör az a tendencia, hogy a forráselosztásban a Helyreállítási Alap (RRF) mérföldkőalapú, teljesítményorientált finanszírozási modelljének logikáját integrálják, amely alapvetően eltér a nemzeti és regionális

<sup>26</sup> Council of the European Union 2024.

<sup>27</sup> PETZOLD 2025.

elosztások struktúrájától, és versenyt teremt a kohéziós alapokkal. Ez a változás különösen problematikus lehet a kelet- és dél-európai tagországok számára, amelyek hagyományosan kohéziós forrásokra építettek – a teljesítményalapú módszer ugyanis bizonyos célcsoportok számára nehézkessé teheti a forrásokhoz való hozzáférést, különösen, ha inkább strukturális reformokra koncentrálnak, ahelyett, hogy a területi felzárkóztatás hosszú távú, rövid távon kevésbé mérhető hatásait segítené elő.

#### AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KÖLTSÉGVETÉSI JAVASLATA AZ ÚJ, 2028–2034-ES IDŐSZAKRA

2025 februárjában tette közzé az Európai Bizottság az új, 2028–2034-es időszak többéves pénzügyi keretének elveit lefektető közleményét,<sup>28</sup> a szabályozására vonatkozó javaslatát pedig 2025. július 16-án terjesztette elő.<sup>29</sup> Ekkor nyújtotta be a teljes szabályozási csomagot, amely magában foglalja az MFF-rendelet javaslatát, a saját forrásokra vonatkozó döntést és az intézményközi megállapodás tervezetét. A közlemény alapján tehát már hónapokkal az MFF-javaslat megjelenése előtt körvonalazódott, hogy a Bizottság egy jobban fókuszált, egyszerűbb, nagyobb hatással rendelkező, rugalmasabb költségvetést akar, ezt pedig a jogszabályjavaslat is megerősítette. Ehhez a Bizottság szerint a *status quo* fenntartása nem opció, az MFF jelentős modernizálására van szükség, amelyhez az alábbi elemekre épülő új megközelítést tartja megfelelőnek.

Tagállamonként egy terv készül, amely kulcsreformokat és -beruházásokat tartalmaz a közös prioritásokra fókuszálva, beleértve a gazdasági, szociális és területi kohézió elősegítését. Fontos hangsúlyozni, hogy a kohéziós és növekedési politika fókuszában a régiók kell hogy álljanak, hiszen ezek képezik a fejlesztés alapját. A tervet a nemzeti, regionális és helyi hatóságok bevonásával kell elkészíteni, így biztosítva, hogy a döntések a helyi igényekhez igazodjanak. Az Új Európai Versenyképességi Alap létrehozása biztosítaná az EU versenyképességéhez fontos stratégiai szektorok és kritikus technológiák támogatását, amely magában foglalja a kutatás és innováció területét, valamint a közös európai érdekű fontos projekteket (*Important Projects of Common European Interest* – IPCEI) is. Ezzel párhuzamosan szükség van egy új külpolitika kialakítására is, amelyhez elengedhetetlen a külkapcsolati tevékenységek finanszírozásának átalakítása. Ezáltal a támogatások célzottabbá válnának, és nagyobb hatásuk lenne a partnereink irányába, mindezt jobban összehangolva az EU

<sup>28</sup> Európai Bizottság 2025a.

<sup>29</sup> Európai Bizottság 2025b.

stratégiai érdekeivel. Erős biztosítékok szükségesek továbbá a jogállamiság védelme érdekében, ezenfelül pedig fontos a bevételi oldal megerősítése és modernizálása, különös tekintettel az új saját források bevezetésére.

A közlemény erőteljesen kritizálta az előre allokált forrásokat, köztük így a kohéziós politikai, közös agrárpolitikai és RRF-hez kapcsolódó nemzeti borítékokat, a jelenlegi uniós programok nagy számát és komplexitását, a túl sok programozási dokumentumot; számos szektorális javaslat késői elfogadását és így például a kohéziós politika és az NDICI<sup>30</sup> külkapcsolati eszköz lassú beindulását; a költségvetési fejezetek eddigi legnagyobb mennyiségét – hét fejezet –, ami megnehezíti a fejezetek közötti átcsoportosításokat, a költségvetésbe beépített rugalmassági eszközök alacsony voltát. Azaz a jelenlegi MFF számos olyan elemét, amelynek módosítása szükséges a központosítási törekvések megvalósításához.

A közleménytervezet ellenben pozitívan értékeli a „Team Europe”-megközelítést; a Global Gateway-kezdeményezést; fokozni kívánja a kölcsönök, garanciák és pénzügyi eszközök alkalmazását, amelyre jó példa az InvestEU és az Európai Innovációs Tanács. A tőkepiaci unió befejezését szükségesnek tartja ahhoz, hogy a magántőke megfelelő mértékben bevonható legyen a finanszírozásba – ami többek között a zöld-, digitális és szociális átállás finanszírozása érdekében is fontos. Jó iránynak tartja a költségalapú programok felől a teljesítményalapú programok felé való elmozdulást, mint amilyen a Helyreállítási Alap, az Ukrajna Eszköz, a Nyugat-Balkán Eszköz. A versenyképesség növelésének előmozdítását segíti majd a *Versenyképességi irányítú* dokumentumban említett versenyképességi koordinációs eszköz létrehozása, amelyhez kapcsolódóan megemlíti az európai szemeszter áramvonalasítását is, amely még inkább a tagállami szintű reformokra és beruházásokra fog fókuszálni.

A tervezet kijelenti, hogy egy eurót se lehet olyan tevékenységre elkölteni, amelyhez kapcsolódóan a jogállamiság alapelvei, illetve az EU pénzügyeinek védelme nem garantált. Ehhez megfelelő eszközök a kondicionalitási eljárás, az RRF szupermértékövei és a kohéziós politika horizontális feljogosító feltételei. Ugyanakkor ezeken túlmenően megerősíthető a jogállamisági jelentés ajánlásai és az uniós költségvetésből járó pénzügyi támogatás közötti kapcsolat.

A tervek szerint az új költségvetés új szerkezeti logikát követ. Öt fő pillérré tagolódik: a kohéziót és konvergenciát célzó Európai Befektetési és Konvergencia Alap, a kutatás-fejlesztést és zöldtechnológiákat támogató Európai Versenyképességi Alap, a külső fellépéseket koordináló Globális Európa Alap, az ellenálló képességre és biztonságra koncentráló Ellenállóképességi és Biztonsági Eszköz, valamint az állampolgári jogok és a jogállamiság védelmét célzó Kormányzás és Jogok Pillér.

<sup>30</sup> Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument.

A tervezet alapján várható, hogy kevesebb, de nagyobb volumenű program fog működni, ami az alapok összevonását és a Bizottság megnövekedett irányító szerepét jelzi. A forráselosztás egyre inkább „értékalapúvá” válik, a központi célok között pedig Ukrajna támogatása és az integráció elősegítése is megjelenik. Az új pillérek mögött erőteljes politikai logika húzódik meg: a versenyképesség, biztonság és jogállamiság jegyében szerveződő források strukturálisan is átalakítják az uniós költségvetést. A kohéziós és agrárforrások jelentősége relatíve csökkenhet, miközben a keleti tagállamok érdekei háttérbe szorulhatnak. Az új eszközök révén Ukrajna fokozatosan a belső piac részévé válhat, még EU-tagság nélkül is, ami új költségvetési és egyéb terheket róhat a tagállamokra.

#### A KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELI OLDALA ÉS AZ EURÓPAI KÖZJAVAK ÚJ KONCEPCIÓI

A bevételi oldal kapcsán a jól ismert dilemmát veti fel a tervezet: a korábbi Új Generáció Európa (NGEU) EU-hitelek visszafizetése mellett a magas ambíciószinteknek megfelelő költségvetésre van szükség, amely a dokumentum szerint nem teljesíthető a nemzeti hozzájárulások növelése és új saját források bevezetése nélkül. A közleménytervezet kijelenti, hogy a következő MFF során meg fog kezdődni az NGEU tőketörlesztése is, amely a kapcsolódó kamatkiadásokkal együtt a Bizottság számításai szerint évente 25–30 milliárd eurót is kitehet a következő MFF alatt, ami a jelenlegi költségvetés közel 20%-ának felelne meg. Ezért a Bizottság – egyrészt a 2020. évi intézményközi megállapodásra, másrészt pedig a 2024. novemberi *Budapesti nyilatkozatra* való hivatkozással – kéri a Tanácsot, hogy sürgősen folytassa a már asztalon lévő új saját forrásokra<sup>31</sup> vonatkozó javaslatok tárgyalását, de semmilyen utalást nem tesz arra vonatkozóan, hogy bármilyen további új saját forrásra vonatkozó javaslatot tervez-e kiadni. A jelenlegi javaslatok tárgyalásai egyébként teljesen elakadtak a Tanácsban, és az elfogadásukhoz egyhangúságra lenne szükség.

Az Európai Unió 2028–2034 közötti többéves pénzügyi keretéről (MFF) szóló előkészítő vita egyik meghatározó kérdése, hogy miként lehet az uniós költségvetést hatékonyabban összhangba hozni az úgynevezett európai közjavak finanszírozásával. Ez a koncepció, amely az uniós források elosztásának egy új, értékalapú és stratégiai szemléletét hivatott megteremteni, az utóbbi évek politikai, gazdasági és geopolitikai kihívásai közepette egyre sürgetőbbé vált. Az Európai Parlament megrendelésére

<sup>31</sup> DOBREVA 2023: 2.

készült háttér tanulmány<sup>32</sup> arra vállalkozik, hogy részletesen bemutassa az „európai közjavak” fogalmának tartalmát, azonosítsa ezek típusait, és javaslatokat tegyen arra, hogyan lehetne ezekre alapozni a következő pénzügyi ciklus szerkezetét.

Az európai közjavak fogalma azokra a célokra és szolgáltatásokra utal, amelyek túlnyúlnak a nemzeti hatáskörökön, és amelyek biztosítása egyértelműen európai szintű fellépést igényel. Ezek egyaránt lehetnek gazdasági, társadalmi, környezeti vagy geopolitikai természetűek, és a bennük rejlő hozzáadott érték csak uniós szintű beavatkozással realizálható. Tipikus példák az európai közjavakra az éghajlatváltozás elleni fellépés, a kutatás és innováció támogatása, a hatékony határvédelem, a belső piac mélyítése vagy éppen az energiabiztonság megteremtése. A tanulmány szerint ezek a közjavak nem csupán jól körülhatárolható szakpolitikai célokat testesítenek meg, hanem olyan integrációs elmélyülést is előfeltételeznek, amely túlmutat az egyszerű költségvetési megközelítésen.

Az európai közjavak központi szerepet játszanak abban, hogy az EU globális szereplőként tudjon fellépni, reagálni tudjon a zöld- és digitális átmenet kihívásaira, erősítse a belső kohéziót, és elősegítse a hosszú távú versenyképességet. Éppen ezért a következő MFF-ben nem csupán nagyobb forrásokra, hanem átgondolt strukturális reformokra is szükség van – olyanokra, amelyek megszüntetik a jelenlegi forráselosztás gyakran „öröklött” torzulásait. A tanulmány hangsúlyozza: a mostani költségvetési struktúra túlságosan nagy mértékben épül történeti kompromisszumokra és tagállami arányossági logikára, így nem képes dinamikusan reagálni az új kihívásokra.

A szerzők négy lehetséges modellt vázolnak fel arra, hogy miként lehetne megerősíteni az európai közjavakra épülő szemléletet az uniós költségvetésben. Az első egy inkrementális megközelítés, amely a jelenlegi struktúra finomhangolásával és jobb célzással próbálna eredményeket elérni. A második egy funkcionális újraosztás lenne, amely az MFF tematikus fejezeteinek átalakításával teremtene nagyobb mozgásteret az európai közjavak finanszírozására. A harmadik modell egy radikálisabb strukturális reformot jelentene, amely során a forráselosztás teljes logikáját az európai közjavak szerinti besorolás alapján határoznák meg. A negyedik – és egyben legambiciózusabb – forgatókönyv egy új saját forrásrendszer és költségvetési szint kialakítása lenne, amely kifejezetten az uniós szinten nyújtott közjavak finanszírozására koncentrálna, függetlenül a tagállami hozzájárulások jelenlegi arányrendszerétől.

A tanulmány arra is rámutat, hogy az európai közjavakra épülő költségvetés megerősítése nem csupán technikai kérdés, hanem súlyos politikai vitákat is felvet.

<sup>32</sup> FELBERMAYR–PEKANOV 2024.

A tagállamok között ugyanis jelentős különbségek vannak abban, hogy mit tekintenek valóban közös európai érdeknek, és hajlandók-e forrásokat átcsoportosítani olyan célokra, amelyek nem közvetlenül a saját nemzeti igényeiket szolgálják. A szolidaritás és a szubszidiaritás közötti egyensúly kérdése itt is központi dilemma marad. A tanulmány hangsúlyozza, hogy az európai közjavak elvének megerősítése csak akkor lesz politikailag járható út, ha párhuzamosan biztosítják a nemzeti szuverenitást, a demokratikus kontroll és az átláthatóság garanciáit.

#### KÖVETKEZTETÉSEK

Az uniós költségvetésről szóló politikai viták a célok és a forráselosztás alapfilozófiája körül forognak. Míg az Európai Bizottság és az Európai Parlament közös prioritások – például zöldátmenet, védelem, digitalizáció – mentén irányítaná a forrásokat, több tagállam továbbra is a hagyományos, nemzeti alapú támogatásokhoz ragaszkodik.

Kiemelt feszültségforrás az értékalapú forráselosztás kérdése is, amely annak átpolitizált mivolta és kétséges hatásköri megalapozottsága miatt a konzervatív kormányok által vezetett országok ellenállásába ütközik. További érzékeny pont Ukrajna jövőbeni integrációja<sup>33</sup> a költségvetésbe, amely több agrárérdekeltségű tagállamban – például Magyarországon, Lengyelországban, Franciaországban – komoly ellenállást vált ki.

Szakmai szinten a vita a költségvetés rugalmassága, mérete és finanszírozási módjai – új saját források, válságtartalékok – körül forog. Emellett az uniós forrásfelhasználás adminisztrációját is egyre több bírálat éri a tagállamok részéről, különösen a bürokrácia és az átláthatóság tekintetében.

A tagállamok között világos törésvonalak figyelhetők meg: az északi nettó befizetők költségcsökkentést és visszatérítést követelnek, a déli országok beruházásokat sürgetnek, míg a közép- és kelet-európai tagállamok a kohéziós és agrártámogatások fenntartását hangsúlyozzák. A végső döntés vonatkozásában Franciaország és Németország továbbra is kulcsszereplők, bár közöttük is fennállnak kisebb-nagyobb elvi eltérések.

<sup>33</sup> BONOMI–MASTROROCO 2024: 10.

A költségvetési kompromisszum előkészítésében kulcsfontosságú lesz a dán és a ciprusi elnökség 2025 második félévében és 2026 első félévében.<sup>34</sup> Dánia a „takarékos” országok között hagyományosan a költségvetési fegyelem élharcosa, így várhatóan a plafonok szigorú betartását, a rugalmassági eszközök növelését és a mérföldkőalapú finanszírozás megerősítését szorgalmazza majd. Ciprus ezzel szemben a déli tagállamok érdekeit tolmácsolhatja: számára a kohéziós és agrárpolitika, valamint a migrációs források biztosítása elsődleges. E két egymást követő elnökség tehát a tagállami szembenállások erővonalait világítja meg, és képes lehet előkészíteni azt a kompromisszumteret, amelyben a végső alku megszülethet.

Végül kiemelt szerep hárul a 2026 második félévében sorra kerülő<sup>35</sup> osztrák elnökségre, amely várhatóan kulminációs pontja lesz a tárgyalásoknak. Ausztria hagyományosan a „nettó befizetők” közé tartozik, így szigorú költségvetési álláspontot képvisel, ugyanakkor közép-európai elhelyezkedése miatt érzékeny a régiós kohéziós érdekekre is. Ez a kettős helyzet különösen alkalmassá teszi arra, hogy közvetítőként lépjen fel a „takarékos” és a „felzárkózást támogató” tábor között. Ha az osztrák elnökség képes lesz politikai konszenzust kialakítani az állam- és kormányfők között, akkor jó esély nyílik arra, hogy a 2026 végi vagy 2027 eleji Európai Tanács-ülésem megszülessen a politikai megállapodás az új MFF-ről. Ez abból a szempontból is fontos, hogy idő szükséges az ágazati jogszabályok (kohéziós, agrár, kutatási stb.) kidolgozására is. Így a 2027. első félévi lett, majd az azt követő máltai elnökség kulcsszerepet kaphat a folyamat lezárásában. Egyrészt biztosítaniuk kell a kompromisszum nyomán megszülető MFF-rendelet véglegesítését a Tanács és az Európai Parlament között, másrészt elő kell készíteniük a programjogszabályokat, hiszen ekkor történik majd a technikai részletek kidolgozása, az éves költségvetések és a partnerségi megállapodások előkészítése, hogy 2028-ban zökkenőmentesen indulhasson az új költségvetési ciklus.

Az MFF új szerkezete tehát nem csupán pénzügyi, hanem mélyreható politikai átrendeződést vetít előre, amely az integráció irányát, szerkezetét és célrendszerét is érinti. Az előttünk álló időszakban így nemcsak a számokról, hanem az unió jövőjéről is dönteni kell.

<sup>34</sup> A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról.

<sup>35</sup> A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról.

## FELHASZNÁLT IRODALOM

- BECKER, Peter (2012): *The Negotiation on the Multiannual Financial Framework 2014–2020: Patterns and Dynamics of a Conflict-laden Bargaining Process*. SWP Research Paper. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. Online: [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2012\\_RP14\\_bkr.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2012_RP14_bkr.pdf)
- BENEDETTO, Giacomo (2013): The EU Budget after Lisbon: Rigidity and Reduced Spending? *Journal of Public Policy*, 33(3), 345–369. Online: <https://doi.org/10.1017/S0143814X13000172>
- BONOMI, Matteo – MASTROROCCHO, Raffaele (2024): *Negotiating EU Enlargement: Scenarios for Future Integration*. Rome: Istituto Affari Internazionali (IAI). Online: <https://www.astrid-online.it/static/upload/9788/9788893683395.pdf>
- DOBREVA, Alina (2023): *System of Own Resources of the European Union*. European Parliamentary Research Service. Online: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS\\_BRI\(2023\)751480\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/751480/EPRS_BRI(2023)751480_EN.pdf)
- DRACHENBERG, Ralf – VRIJHOEVEN, Margot (2021): *The Role of the European Council in Negotiating the 2021–27 MFF*. Online: <https://ethinktank.eu/2021/04/09/the-role-of-the-european-council-in-negotiating-the-2021-27-mff/>
- FELBERMAYR, Gabriel – PEKANOV, Atanas (2024): *Pan-European Public Goods: Rationale, Financing and Governance*. European Parliament: Directorate-General for Internal Policies of the Union. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b04d029-26d6-11ef-a195-01aa75ed71a1/language-en>
- HAAS, Jörg – RUBIO, Eulalia – SCHNEEMELCHER, Pola (2018): *The MFF Proposal: What's New, What's Old, What's Next?* Berlin: Jacques Delors Institute. Online: [https://www.delorscentre.eu/fileadmin/user\\_upload/20180522\\_TheMFFproposal-RubioHaasSchneemelcher-May2018.pdf](https://www.delorscentre.eu/fileadmin/user_upload/20180522_TheMFFproposal-RubioHaasSchneemelcher-May2018.pdf)
- HOEKSMÁ, Jaap (2024): The Patriots for Europe. Dismantling European Democracy from Within. *Verfassungsblog*, 2024. szeptember 17. Online: <https://verfassungsblog.de/the-patriots-for-europe/>
- HOXHÁJ, Andi (2022): The CJEU Validates in C-156/21 and C-157/21 the Rule of Law Conditionality Regulation Regime to Protect the EU Budget. *Nordic Journal of European Law*, 5(1), 131–144. Online: <https://doi.org/10.36969/njel.v5i1.24501>
- KENGYEL Ákos (2025): Experiences Influencing the Preparation of the Post-2027 EU Budget Framework. *Intereconomics*, 60(1), 60–66. Online: <https://doi.org/10.2478/ie-2025-0012>
- KÓSZÓ Richárd (2022): Az Európai Unió 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi kerete az EU intézményi vitáinak keresztüzében. *Móra Akadémia szakkollégiumi tanulmánykötet*, 10, 225–238. Online: <https://acta.bibl.u-szeged.hu/76377/>
- KÖLLING, Mario (2024): The EU Budget and Its Conditionalities. *50 Shades of Federalism*. Online: <https://50shadesoffederalism.com/case-studies/the-eu-budget-and-its-conditionalities/>
- LEEN, Auke R. (2016): The Multiannual Financial Framework of the European Union: A Political Power Game. *Athens Journal of Social Sciences*, 3(1), 7–18. Online: <https://doi.org/10.30958/ajss.3-1-1>
- PEET, John (2005): *The EU Budget: A Way Forward*. Centre for European Reform, Policy Brief 2005. Online: [https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief\\_peat\\_budget\\_septo5-836.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/policybrief_peat_budget_septo5-836.pdf)

- PETZOLD, Wolfgang (2025): The EU Budget 2028–2034: Will EU Cohesion Policy Become a Case for History Books? *Jahrbuch des Föderalismus 2025. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos. Online: <https://doi.org/10.5771/9783748955429>
- VAZNONYTI, Austé (2020): The Rotating Presidency of the Council of the EU – Still an Agenda-setter? *European Union Politics*, 21(3), 497–518. Online: <https://doi.org/10.1177/1465116520916557>
- WOSTNER, Peter – BACHTLER, John (2025): Improving EU Competitiveness within a Reformed MFF. *European Policy Research Paper*, 119. Online: [https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2025/01/EPRP-119-2025-MFF\\_Competitiveness\\_Cohesion.pdf](https://eprc-strath.org/wp-content/uploads/2025/01/EPRP-119-2025-MFF_Competitiveness_Cohesion.pdf)

### Egyéb források

- A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 347., 2013. december 20. 884–891.
- A Tanács (EU) 2016/1316 határozata (2016. július 26.) a Tanács elnökségének gyakorlásáról szóló európai tanácsi határozat végrehajtási rendelkezéseinek megállapításáról és a Tanács előkészítő szerveinek elnöki tisztéről szóló 2009/908/EU határozat módosításáról. HL L 208., 2016. augusztus 2., 42–44.
- A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL L 433L., 2020. december 22., 11–22.
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2020/2092 rendelete (2020. december 16.) az uniós költségvetés védelmét szolgáló általános feltételrendszerről. HL L 433L., 2020. december 22., 1–10.
- Commission of the European Communities (1987): *Making a Success of the Single Act: a New Frontier for Europe*. COM (87) 100 final. 1987. február 15. Online: [https://www.cvce.eu/en/obj/commission\\_communication\\_making\\_a\\_success\\_of\\_the\\_single\\_act\\_a\\_new\\_frontier\\_for\\_europe\\_15\\_february\\_1987-en-33e71653-4e5f-4882-8786-ae6c18139da8.html](https://www.cvce.eu/en/obj/commission_communication_making_a_success_of_the_single_act_a_new_frontier_for_europe_15_february_1987-en-33e71653-4e5f-4882-8786-ae6c18139da8.html)
- Council of the European Union (2024): *Programme of the Hungarian Presidency of the Council of the European Union in the Second Half of 2024*. Online: <https://hungarian-presidency.consilium.europa.eu/media/32nhoeop/programme-and-priorities-of-the-hungarian-presidency.pdf>
- Európai Bizottság (2025a): *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának. A jövő prioritásaihoz igazodó dinamikus uniós költségvetés. A 2028–2034-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52025DC0570#document1>
- Európai Bizottság (2025b): *COM (2025) 571: Javaslat tanácsi rendeletre a 2028–2034-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről*. Online: [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2025\\_571#](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2025_571#)
- Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság (2006): *Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről*. Online: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_2006.139.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2006%3A139%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_2006.139.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2006%3A139%3ATOC)
- Európai Parlament – Európai Unió Tanácsa – Európai Bizottság (2020): *Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management*,

*as well as on New Own Resources, Including a Roadmap towards the Introduction of New Own Resources Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Budgetary Discipline, on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management, as well as on New Own Resources, Including a Roadmap Towards the Introduction of New Own Resources.* Online: [https://eur-lex.europa.eu/eli/agree\\_interinstit/2020/1222/oj/eng](https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_interinstit/2020/1222/oj/eng)

Európai Számvevőszék (2014): *Az uniós pénzeszközök leghatékonyabb felhasználása: állapotfelmérés az uniós költségvetés pénzügyi irányítását fenyegető kockázatokról.* Luxembourg: Az Európai Unió Kiadóhivatala. Online: [https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/lr14\\_o2/qjo614039hun.pdf](https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/lr14_o2/qjo614039hun.pdf)

Európai Tanács (2024): *Budapesti nyilatkozat az új európai versenyképességi megállapodásról.* Sajtóközlemény, 2024. november 8. Online: <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>