

Közös költségvetés

Bevezetés

Az Európai Unió igen szoros, sok tekintetben egyedi integrációnak tekinthető. A közös politikák miatt jóval több, mint nemzetközi szervezet, ugyanakkor – amint azt számos terület tagországi hatáskörben maradása is tükrözi – messze van attól, hogy úgy tekintsünk rá, mint szövetségi államra.

Az EU közös költségvetése hűen tükrözi e sajátosságokat. Alapvető célja a közös politikák finanszírozása; ez (legalábbis részlegesen) a közös költségvetésből valósulhat meg. A költségvetés kiadási tételei azonban csak a tagországok megállapodása nyomán meghatározott területeket foglalnak magukban; noha ezek sokszínűsége lassan, de folyamatosan növekszik, meg sem közelíti egy ország költségvetésének összetettségét. A közös költségvetés forrásait a tagországok adják össze, speciális, meghatározott szabályok szerint. Jól mutatja a közös költségvetés sajátos voltát, hogy minden évben (ha másképp nem megy, *ex post* korrekciókkal) egyensúlyban kell lennie.

A közös politikák fejlődése megkívánja a közös költségvetés fejlődését is. A változásokat mindenkor komoly viták kísérik az EU tagországai, valamint a különböző (például szektorális) érdekcsoportok között. A közös költségvetés kérdésköre ezáltal időről időre reflektorfénybe kerül a szélesebb közönség számára is. Fontos észrevenni, hogy a közös költségvetés körüli viták túlmutatnak önmagukon: az EU gazdasági összeteljesítményének mintegy 1 százalékát kitevő közös költségvetés önmagában vett fontosságát messze felülmúlják a változások által generált (vagy éppen fordítva, már létező és a közös költségvetés változásaiban is megmutatkozó) nagyobb horderejű, az EU közös politikáit, ezáltal jövőbeni fejlődését meghatározó folyamatok.

A közös költségvetés a kezdetektől az első nagy reformcsomagig

Az Európai Unió, korábban az Európai Közösség közös költségvetése immár fél évszázados múltra tekint vissza. A három közösségnek (Európai Szén- és Acélközösség, Európai Gazdasági Közösség, Európai Atomenergia-közösség) korábban is voltak kisebb költségvetéseik, amelyek forrásai a tagországok kvótászerű befizetései voltak, azonban a mai formájában ismert közös költségvetés kialakítása és saját forrásainak bevezetése 1970-től kezdődött meg.

Az ok az integráció fejlődésében és a külső környezetben rejtett: a három közösséget egyesítő szerződés 1967-es hatálybalépése, a vámunió 1968-as megvalósulása, valamint a bővülési kilátások mellett a világgazdaság akkori bizonytalanságai is indokolták e lépést. A tagországok vezetői fontosnak látták, hogy a közös költségvetést, amely a közös politikák finanszírozására hivatott, saját forrásokkal lássák el; e saját források közül az első csoportot az úgynevezett hagyományos saját források jelentették, amelyek a vámbevételekből, lefölözésekből (speciális vámjellegű tételek, amelyeket az 1990-es évek közepén vámokká alakítottak), valamint a cukor- és izoglükóz-illetékekből álltak. A kiadások közül a kezdetekor magasan kiemelkedett a Közös Agrárpolitika kapcsán az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA)

keretében a mezőgazdaságra fordított kiadások tétele, amelynek súlya (nem összege, csupán aránya!) a későbbiekben fokozatosan csökkent (lásd a 13. táblázat adatait).

E tétel súlya az integráció első két évtizedében jóval meghaladta a 70 százalékot (1970-ben a 90 százalékot is). Ez a magas arány az európai integrációs folyamat korai szakaszában nemcsak a Közös Agrárpolitika kialakulásának volt köszönhető, hanem a közös költségvetésből finanszírozott egyéb közös/közösségi politikák hiányából is adódott. A közösségi kutatások költségeinek fokozatos növekedése az 1960-as években fontos újdonság volt, de ez nem változtatta meg a mezőgazdaság túlsúlyát.

Az első lényegi változások e tekintetben az 1970-es években következtek be. A Római Szerződések által létrehozott Európai Szociális Alapot (ESZA) 1971-ben megerősítették, majd 1975-ben létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alapot (ERFA). Ez utóbbinak célja a tagállamok és régiók közötti növekvő fejlettségbeli különbségek csökkentése, kiegyensúlyozott fejlődésük elősegítése volt. A lépés egyrészt az EU első, 1973-as bővítésére, másrészt az első olajárrobbanásra, valamint a már akkor tervezett (igaz, két évtizeddel eltolódott) monetáris integráció igényeire adott válasz volt. Az ezen fenti lépések nyomán a közös költségvetésben bekövetkezett változások (amelyeket a 13. táblázat adatai jól érzékeltetnek) fontos előzményei voltak azoknak a reformoknak, amelyek később (az 1980-as évek végén) az uniós költségvetés kiadásainak jelentős átrendezéséhez vezettek.

A változások már ebben az időszakban szükségessé tették a közös költségvetés saját forrásainak bővítését is. A már említett hagyományos saját forrásokhoz 1979-től csatlakozott a hozzáadottértékadó-alapú saját forrás (héaforrás), amelyet az egyes tagországokban beszedett hozzáadottérték-adók harmonizált (a tagországok adórendszerei közötti különbségekből adódó eltérések korrigálásával számolt) alapja után szedtek be.¹

13. táblázat: Az EU közös költségvetésének kiadási oldala a Delors I. csomagot megelőző évtizedekben (kifizetések, millió euró, folyó áron)

Kiadási tétel/év	1970	1975	1980	1985
EMOGA Garancia	3 108,1	4 327,7	11 291,9	19 727,8
Strukturális műveletek, ebből:	95,4	375,3	1 808,5	3 702,9
EMOGA Orientáció	58,4	76,7	314,6	685,5
ERFA	–	150,0	793,4	1 610,0
ESZA	37,0	148,6	700,5	1 407,4
Kutatás	63,4	115,9	364,2	677,9
Külső akciók	1,4	250,9	603,9	963,8
Adminisztráció	115,3	364,0	829,9	1 304,8
Visszatérítések és egyebek	1,6	383,1	958,9	1 490,1
Összesen	3 385,2	5 816,9	15 857,3	27 867,3

Forrás: Commission Européenne: Vade-mecum budgétaire. SEC(2000) 1200 – FR, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes. In Szemlér Tamás: *EU-költségvetés és közös politikák*. [Kézirat]. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, 2018. 4–5.; a szerző fordítása

¹ Ezen kérdéseket e könyv következő fejezete (Adópolitika) tárgyalja részletesebben.

Az integráció – és benne a közös költségvetés – kezdeti látványos fejlődése az 1980-as évek első felében megtorpant. A közös költségvetés tekintetében ennek markáns eseménye volt a brit viszatérítés (*UK rebate*) bevezetése. Az 1984-ben megszületett megállapodás alapján az Egyesült Királyság jogosulttá vált arra, hogy a „normál” szabályok szerint számított nettó befizetéseit azok körülbelül 2/3-ával csökkentse. A megállapodás megoldotta a britek problémáját, ugyanakkor nem kevés új feszültség forrása is lett, és hosszú távon további kedvezményes mechanizmusok kialakulásához vezetett.

A közös költségvetés nagy reformjai

Az 1980-as évek első felének egy helyben járását az évtized második felében jelentős változások követték. Az integráció fejlődése – az integráció elmélyülése mellett a tagországok körének kevésbé fejlett országokkal történt bővülése (Görögország 1981-ben, Spanyolország és Portugália 1986-ban vált taggá) – alapvető változtatásokat tett szükségessé a közös költségvetés terén is.

Az úgynevezett Delors I. csomag keretében (amely a közös politikák általános reformját és finanszírozásuk megújítását is tartalmazta) a strukturális (regionális és kohéziós) politika terén rendelkezésre álló finanszírozás jelentősen megnövekedett, és az e célokhoz kapcsolódó támogatások felhasználását meghatározott szempontrendszer (alapelvek) szerint rendszereztek. A változások 1988-ban, a szintén a Delors I. csomag keretében bevezetett (akkor öt évre, az 1988–1992-es időszakra szóló) középtávú pénzügyi perspektíva első évében léptek életbe, a fő kiadási tételeik 1988 és 1992 közötti alakulását a 14. táblázat mutatja be.

A kiadások növekedése újabb forrás bevonását is igényelte: a Delors I. csomag részeként lépett be a saját források közé az úgynevezett GNI-forrás (akkor még: GNP-forrás), amelynek révén sikerült megoldani a jelentősen megnőtt költségvetés biztonságos finanszírozását (működésének legfontosabb vonásait később tekintjük át).

14. táblázat: Az 1988–1992-es pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (az 1993. június 19-én aláírt intézményközi megállapodásban foglaltak alapján; kötelezettségvállalások, millió ECU, 1988-as áron)

Kiadási tétel/év	1988	1989	1990	1991	1992
1. EMOGA Garancia	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Strukturális műveletek	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Többéves kerettel rendelkező politikák (Integrált Mediterrán Programok, kutatás)	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Egyéb politikák	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
amelyekből: nem kötelező tételek	1 646	1 801	1 860	1 910	1 970
5. Visszafizetések és adminisztráció	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
(beleértve a készletgazdálkodás finanszírozását is)	1 240	1 400	1 400	1 400	1 400
6. Monetáris tartalék	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Összesen	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
ebből: kötelező	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
ebből: nem kötelező	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400

Kiadási tétel/év	1988	1989	1990	1991	1992
Szükséges kifizetések	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
ebből: kötelező	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
ebből: nem kötelező	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Kifizetések a GNP százalékában	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Előre nem látott kiadásokra félretéve (a GNP százalékában)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Szükséges saját források a GNP százalékában	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Forrás: European Commission: *European Union Public Finance*. Luxembourg, 2008; a szerző fordítása

Az 1988 és 1992 közötti időszak tapasztalatai alapján, valamint az újabb (elsősorban a Maastrichti Szerződésben immár konkrét célként kitűzött gazdasági és monetáris unió [GMU] feltételei kapcsán jelentkező) kihívások miatt „finomhangolásra” volt szükség: ezt a feladatot a tagországok a Delors II. csomag elfogadásával végezték el.

Az 1993-tól a hosszabb távú tervezhetőség érdekében meghosszabbított, immár hétéves pénzügyi perspektíva fontos új elemeket tartalmazott: a legkevésbé fejlett tagországok felzárkózási célkitűzéseit (s ezáltal a GMU-hoz való közelebb kerülésüket) támogató Kohéziós Alap és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz (HOPE) létrehozását, valamint a Közös Agrárpolitika reformja következményeinek kezelését az 1993–1999-es időszakban. Az 1993–1999-es időszak fő kiadási tételeit a 15. táblázat mutatja be.

15. táblázat: Az 1993–1999-es pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (kötelezettségvállalások, millió ECU, 1992-es árakon)

Kiadási tétel/év	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Mezőgazdasági előirányzat	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Strukturális műveletek	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
– Kohéziós Alap	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
– Strukturális alapok és egyéb műveletek	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Belső politikák	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Külső akciók	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Adminisztratív kiadások	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
6. Tartalékok	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
– Monetáris tartalék	1 000	1 000	500	500	500	500	500
– Külső akciókra	–	–	–	–	–	–	–
• vésztartalék	200	200	300	300	300	300	300
• hitelgarancia	300	300	300	300	300	300	300
Kötelezettségvállalások összesen	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Szükséges kifizetések	65 908	67 036	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114

Kiadási tétel/év	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Kifizetések (a GNP százalékában)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Előre nem látott kiadásokra félretéve (a GNP százalékában)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	–
A saját források plafonja (a GNP százalékában)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27
Emlékeztetőül: összes külső kiadás	4 450	4 500	4 880	5 160	5 430	5 780	6 200

Forrás: European Commission (2008): i. m.; a szerző fordítása

Az 1990-es évek második felére többé-kevésbé egyértelművé vált, hogy az EU keleti bővítése valamikor a következő évtized első felében lesz lehetséges. A helyzet fokozatos tisztázódásával párhuzamosan vált a bővítés a közös költségvetés jövőjét és az arról folyó vitákat befolyásoló egyik legfontosabb tényezővé.

1997 júliusában az Európai Bizottság által közzétett, az EU jövőképét körvonalazó *Agenda 2000* című dokumentum² tartalmazta az első hivatalos, a keleti bővítés finanszírozására vonatkozó javaslatot (a 2000–2006-os időszakra javasolt pénzügyi keretterv részeként). Az *Agenda 2000*-ben felvázolt tervből kiindulva, hosszú viták után (amelyek azonban elsősorban nem a bővítésre, hanem az EU-ban már bent lévő tagországok nettó pozícióira összpontosultak) a tagországok 1999 márciusában, az Európai Tanács berlini ülésén állapodtak meg a 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíváról (lásd *16. táblázat*).

A 2000–2006-os pénzügyi perspektíva terve támogatásokat tartalmazott egyrészt a (várhatóan) csatlakozó új tagállamoknak a (várható) belépésük előtti évekre (előcsatlakozási alapok), másrészt a belépésüket követően és az EU közös politikáinak rájuk való fokozatos kiterjesztéséből adódóan (ezek túlnyomó részét a Közös Agrárpolitika és a strukturális műveletek keretében). A pénzügyi perspektíva kialakítása nem volt egyszerű feladat, mivel 1999-ben még nem lehetett tudni, hogy hány ország, illetve mely országok és mikor fognak csatlakozni. A keretterv elkészítésekor használt munkahipotézis (hasonlóan az *Agenda 2000*-hez) az volt, hogy hat ország 2002. január 1-jei csatlakozásával lehet számolni; ettől eltérő esetben az új tagok tagként való részesedése és befizetése újra kiszámítandó, a 15-ökre jutó keret (és befizetési kötelezettség), benne az előcsatlakozási alapokkal viszont nem változik.

Utólag – tudva, hogy a keleti bővítés 2004. május 1-jén és tíz belépővel történt meg – elmondható, hogy e rugalmasságnak igen nagy gyakorlati haszna volt: úgy biztosított lehetőséget a 15-ök tevékenységének folyamatosan „normális” finanszírozására a közös költségvetésből, hogy a bővítési forgatókönyv változása ebben nem zavarta. Az új tagok részére már tagként járó összegeket természetesen módosítani kellett; a rájuk vonatkozó, a megvalósult bővítési forgatókönyvnek megfelelően módosított számokat a csatlakozási tárgyalások lezárásakor, 2002 decemberében fogadták el.

² European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*. COM(97)2000 final (1997. július 15.).

16. táblázat: Az EU-15 pénzügyi perspektívája, 2000–2006 (millió euró, 1999-es árakon, kötelezettségvállalások)

Kiadási tétel/év	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Mezőgazdaság	40 920	42 800	43 900	43 770	42 760	41 930	41 660
KAP-kiadások (vidékfejlesztés nélkül)	36 620	38 480	39 570	39 430	38 410	37 570	37 290
Vidékfejlesztés és kapcsolódó intézkedések	4 300	4 320	4 330	4 340	4 350	4 360	4 370
2. Strukturális műveletek	32 045	31 455	30 865	30 285	29 595	29 595	29 170
Strukturális alapok	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
Kohéziós Alap	2 615	2 615	2 615	2 615	2 515	2 515	2 510
3. Belső politikák	5 900	5 950	6 000	6 050	6 100	6 150	6 200
4. Külső akciók	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Adminisztráció	4 560	4 600	4 700	4 800	4 900	5 000	5 100
6. Tartalékok	900	900	650	400	400	400	400
Monetáris tartalék	500	500	250	0	0	0	0
Vészhelyzeti segélytartalék	200	200	200	200	200	200	200
Garanciatartalék	200	200	200	200	200	200	200
7. Előcsatlakozási támogatás	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
Mezőgazdaság	520	520	520	520	520	520	520
Előcsatlakozási strukturális támogatás	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040	1 040
PHARE (tagjelölt országok)	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560	1 560
Összes kötelezettségvállalás	91 995	93 385	93 805	93 005	91 465	90 795	90 260
Összes kifizetés	89 590	91 070	94 130	94 740	91 720	89 910	89 310
Összes kifizetés a GNP százalékában	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,00	0,97
A kibővítésre elérhető összegek (kifizetések)			4 140	6 710	8 890	11 440	14 220
Mezőgazdaság			1 600	2 030	2 450	2 930	3 400
Egyéb kiadások			2 540	4 680	6 440	8 510	10 820
A kifizetések plafonja	89 590	91 070	98 270	101 450	100 610	101 350	103 530
A kifizetések plafonja a GNP százalékában	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13
Mozgástér	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14
A saját források plafonja a GNP százalékában	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27

Forrás: European Council: *Presidency Conclusions* (1999. március 24–25.). Berlin European Council; a szerző fordítása

A közös költségvetés 2006 után

A keleti bővítés sikeres technikai lebonyolítása után ismételten a régi vitakérdések (a nettó pozíciók, a brit kedvezmény, és ennek kapcsán, nagyon korlátozott mértékben a mezőgazdaság egyes kérdései) álltak a közös költségvetés körüli viták középpontjában. E jól ismert problémák mellett előtérbe került a versenyképesség kérdése: a 2007–2013-as pénzügyi perspektíva (lásd 17. táblázat) kiadási tételei jól tükrözik azt, hogy az EU a versenyképesség javítása terén ekkorra már egyértelműen többet kívánt tenni, mint korábban, különös tekintettel a Lisszaboni Stratégia első éveinek igen korlátozott eredményére, valamint az egyre keményebb külső versenyre.

17. táblázat: A 2007–2013-as pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (kötelezettségvállalások, millió euró, 2004-es árakon)

Kiadási tétel/év	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013 összesen
1. Fennttartható növekedés	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
ebből: piaci támogatások és közvetlen kifizetések	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Állampolgárság, szabad- ság, biztonság és jog	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Szabadság, biztonság és jog	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Állampolgárság	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. Az EU mint globális szereplő	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Adminisztráció (1)	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Kompenzáció	419	191	190	0	0	0	0	800
Összes kötelezettség- vállalás	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
Összes kötelezettségvállalás a GNI százalékában	1,10	1,08	1,07	1,04	1,03	1,02	1,01	1,048
Összes kifizetés	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
Összes kifizetés a GNI százalékában	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94	1,00
Mozgástér	0,18	0,18	0,27	0,24	0,28	0,27	0,30	0,24
A saját források plafonja a GNI százalékában	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Megjegyzés: (1) Az e kiadási tételbe beszámított nyugdíjkiadásokat a nyugdíjrendszerhez való hozzájárulások nélkül, 2004-es árakon számolva legfeljebb 500 millió euró értékben szerepelnek a 2007–2013-as időszakra.

Forrás: European Commission: *European Union Public Finance*. Luxembourg, 2014; a szerző fordítása

A 2007–2013-as időszak új struktúrája és a kiadási tételek súlyainak változása jól érzékelhetően tükrözte a versenyképesség javítását célzó szándékot, azonban a tényleges hatások az uniós költségvetés továbbra is korlátozott mérete miatt viszonylag korlátozottak voltak. Az eredményeket ugyanakkor nem egyszerű megítélni, mivel a 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság, majd az eurózóna válsága (benne néhány tagország igen komoly válságával) gyakorlatilag minden korábbi forgatókönyvet felülírt.

A 2014–2020 közötti időszak közös költségvetésére rányomta bélyegét e kettős (világméretű és európai) válság. A versenyképesség erősítése a korábbinál is fontosabb kérdésként merült fel (lásd 18. táblázat), míg több hagyományos kiadási tétel részaránya, sőt közülük egyeseknek (a természeti erőforrásokra/mezőgazdaságra, a gazdasági, társadalmi és területi kohézióra fordított kiadások) még a volumene is csökkent. Ez először fordult elő az integráció történetében, és összességében azt eredményezte, hogy az integrációs folyamat elmélyülése (az EU közös/közösségi politikáinak egyre összetettebbé válása) és az EU bővülése ellenére a közös költségvetés keretében rendelkezésre álló pénzösszeg abszolút nagysága csökkent. Ez a fejlemény komoly csalódást okozott mindazoknak, akik az európai integráció hagyományos értékeit (beleértve a szolidaritást) mint a gyakorlati döntések fontos irányadó elveit szeretnék látni. Ehelyett továbbra is elsősorban a tagországoknak a közös költségvetéssel szembeni nettó pozíciójára koncentráló megközelítés határozta meg a kereteket.

18. táblázat: A 2014–2020-as pénzügyi perspektíva fő kiadási tételei (kötelezettségvállalások, millió euró, 2011-es árakon)

Kiadási tétel/év	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020 összesen
1. Intelligens és inkluzív növekedés	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004	450 763
1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079	125 614
1b. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925	325 149
2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558	373 179
Ebből: piaci támogatások és közvetlen kifizetések	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605	277 851
3. Biztonság és állampolgárság	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469	15 686
4. Globális Európa	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794	58 704
5. Adminisztráció	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417	61 629
Ebből: az intézmények adminisztratív kiadásai	6 649	6 791	6 955	7 110	7 278	7 425	7 590	49 798
6. Kompenzáció	27	0	0	0	0	0	0	27
Összes kötelezettségvállalás	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242	959 988
Összes kötelezettségvállalás a GNI százalékában	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98	1,00
Összes kifizetés	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781	908 400
Összes kifizetés a GNI százalékában	0,98	0,98	0,97	0,92	0,93	0,93	0,91	0,95
Mozgástér	0,25	0,25	0,26	0,31	0,30	0,30	0,32	0,28
A saját források plafonja a GNI százalékában	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23	1,23

Forrás: European Council: *Conclusions (Multiannual Financial Framework)* (2013. február 8.). EUCO 37/13. Brussels; a szerző fordítása

A közös költségvetés jelenlegi helyzete: jogalap és legfontosabb jellemzők

A közös költségvetés bevételei tekintetében a jogalapot 2021 őszén az alábbiak jelentik:

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 311. cikke és 322. cikkének (2) bekezdése, valamint az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke és 171. cikke.

A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről.

A Tanács (EU, Euratom) 2021/768 rendelete (2021. április 30.) az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések megállapításáról, a tradicionális, a hía- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről szóló, 2014. május 26-i 609/2014/EU, Euratom tanácsi rendelet, a Tanács (EU, Euratom) 2021/769 rendelete (2021. április 30.) a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK, Euratom rendelet módosításáról, és a Tanács (EU, Euratom) 2021/770 rendelete (2021. április 30.) a nem újra-feldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló saját forrás kiszámításáról, az említett saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről, valamint a bruttó nemzeti jövedelmen alapuló saját forrás egyes vonatkozásairól.”³

A közös költségvetés kiadásai tekintetében a jogalapot 2021 őszén az alábbiak jelentik:

„Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 310–325. és 352. cikke és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a., 171–182. és 203. cikke,

az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet,

a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló, 2020. december 17-i (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendelet (a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet),

a Covid19-válság utáni helyreállítás támogatására szolgáló Európai Unió Helyreállítási Eszköz létrehozásáról szóló, 2020. december 14-i (EU) 2020/2094 tanácsi rendelet,

az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság közötti, a költségvetési fegyveremről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i intézményközi megállapodás.”⁴

A közös költségvetés működése meg kell feleljen bizonyos alapelveknek, ezek röviden az alábbiakban foglalhatók össze:

„Az EU költségvetése az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló rendelet 6–38. cikkével összhangban tiszteletben tartja az alábbi kilenc általános szabályt: egységesség, teljesség, évenkéntiség, egyensúly, elszámolási egység (az euró), globális fedezet, egyediség (minden előirányzatot a kiadások meghatározott fajtájára különítenek el), hatékony és eredményes pénzgazdálkodás és átláthatóság.

³ Andras Schwarcz: *Az Unió bevételei*. 2021.

⁴ Vera Milicevic: *Az Unió kiadásai*. 2021.

Az évenkéntiség szabályát össze kell egyeztetni a többéves tevékenységek irányításának szükségességével, amelyek jelentősége nőtt a költségvetésen belül. A költségvetés ezért differenciált előirányzatokat tartalmaz, amelyek a következőkből állnak:

kötelezettségvállalási előirányzatok, amelyek az adott költségvetési év során felmerülő, a több évig tartó tevékenységekre vonatkozó szerződésekben szereplő jogi kötelezettségvállalások teljes költségét fedezik;

kifizetési előirányzatok, amelyek az adott költségvetési évben vagy korábbi költségvetési években kötött szerződésekben szereplő kötelezettségvállalások végrehajtásával kapcsolatos kiadásokat fedezik.

A költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről szóló, 2020. december 16-i intézményközi megállapodás kimondja, hogy a Bizottságnak éves jelentést kell készítenie az – akár uniós költségvetésből, akár azon kívülről finanszírozott – különböző uniós tevékenységek pénzügyi és költségvetési vonzatainak áttekintéséről. A jelentésnek tájékoztatást kell tartalmaznia az Unió eszközeiről és forrásairól, a különböző hitelezési és forrásbevonási műveletekről – beleértve az Európai Stabilitási Mechanizmust és az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszközt (2.6.8) –, valamint az egyéb lehetséges jövőbeli mechanizmusokról. Információkat kell tartalmaznia továbbá az éghajlat-politikai kiadásokról, a biológiai sokféleség csökkenésének megállításához és visszafordításához hozzájáruló kiadásokról, a nők és férfiak közötti egyenlőség előmozdításáról, valamint az ENSZ fenntartható fejlődési céljainak minden releváns uniós program keretében történő megvalósításáról.”⁵

Megjegyzendő, hogy a fenti alapelveknek nem mindegyike teljesül teljes mértékben (például az egységesség vagy a teljesség), ugyanakkor törekedni kell ezek minél nagyobb mértékű teljesülésére. Fontos megjegyezni, hogy a többéves pénzügyi keretek nem jelentik az évenkéntiség elvének felülírását: a középtávra érvényes sarokpontok meghatározását követően az éves költségvetés pontosítása, elfogadása, végrehajtása és az arról való számadás meghatározott éves rend szerint zajlik.⁶

A kiadások alakulását a közös költségvetés történeti fejlődése kapcsán már részletesen bemutattuk, eljutva 1970-től egészen a 2014–2020-as időszakra vonatkozó kiadási struktúrához és összegekhez. A források kapcsán csak az egyes források bevezetésének időpontját (hagyományos saját források: 1970; héaalapú forrás: 1979; GNI-forrás: 1988) jeleztük, ugyanakkor nem tértünk ki a forrásoldal működésére.

2021 őszén a közös költségvetés forrásai a következők szerint álltak össze:⁷

- Hagyományos saját források: vámok, agrártermékekre kivetett vámok, cukor- és izoglükóz-illeték. Azért „hagyományosak”, mert ezek voltak a közös költségvetés elsőként (még 1970-ben) bevezetett saját forrásai. Beszedésük költségeinek fedezése címén a tagállamok jelenleg 20 százalékot tarthatnak meg e forrásokból. A közös költségvetés saját forrásainak jelenleg valamivel több, mint 10 százalékát adják.
- Héaalapú forrás: 1979 óta járul hozzá a közös költségvetéshez, az egyes tagországokban beszedett hozzáadottérték-adók harmonizált (a tagországok adórendszerei közötti különb-

⁵ Milicevic (2021): i. m.

⁶ A költségvetési döntéshozatal rendszerére e helyen nem térünk ki, azt e könyv bevezető fejezete (Döntéshozatal az EU-ban. Tagállami és uniós hatáskörök a szakpolitikák rendszerében) mutatja be.

⁷ Schwarcz (2021): i. m. felhasználásával; részletesebb leírásért lásd a felhasznált forrást.

ségekből adódó eltérések korrigálásával számolt) alapja után fizetik be. Jelenleg a közös költségvetés saját forrásainak kicsit több, mint 10 százalékát adják.

- GNI-forrás: a Delors I. csomag egyik nagy újításaként jött létre 1988-ban (akkor még GNP-forrás néven); a tagországok minden évben bruttó nemzeti jövedelmük (akkor még: bruttó nemzeti termékük) meghatározott százalékát fizetik be a közös költségvetésbe. Adott évben minden országra ugyanaz a kulcs vonatkozik, különböző években azonban – attól függően, hogy e forrásra milyen mértékben van szükség a kiadások fedezéséhez – a kulcsok különbözőek lehetnek. Amennyiben a többi forrás fedezi a költségvetés tervezett kiadásait, a GNI-forrás lehívása akár el is maradhat, a bevezetése óta eltelt bő három évtized során azonban a gyakorlatban a súlya jelentősen nőtt, jelenleg a közös költségvetés saját forrásainak közel háromnegyedét adja.
- Műanyagalapú saját forrás: a saját források ezen csoportját, amelyet 2021. január 1-jétől vezették be a saját forrásokról 2020. decemberében elfogadott határozattal. A nem újrahasznosított műanyag csomagolási hulladék mennyisége alapján kiszámított nemzeti hozzájárulásról van szó. A forrás egységes lehívási kulcsa kilogrammonként 0,80 EUR, ugyanakkor az uniós átlag alatti egy főre jutó GNI-vel rendelkező tagállamok hozzájárulásait évente 3,8 kg/fő műanyag hulladéknak megfelelő átalányösszeggel igazítják ki. Az ebből a forrásból származó bevétel az uniós költségvetés mintegy 4 százalékát teszi ki.
- A forrásoldalhoz tartozik még a korrekciós mechanizmusok együttese. Ennek kialakulása 1984-ben, a brit visszatérítés bevezetésével kezdődött (ennek értelmében az Egyesült Királyság nettó befizetése minden évben az általános szabályok szerint számított összegnek csak körülbelül egyharmadát teszi ki; a pontos számítást egy összetett és időnként (az integráció fejlődését, például a bővítéseket követő módon) változó képlet alapján végzik el. A korrekciós rendszer (más szabályokkal, jóval kisebb mértékű korrekciókkal) más tagországokra is kiterjedt, a 2014–2020-as időszakban Németország, Hollandia, Svédország, Dánia és Ausztria is élveztek valamilyen (a héaforrásokra és/vagy a GNI-forrásra vonatkozó) korrekciót.
- A saját források mellett a közös költségvetés forrásai közé tartoznak az úgynevezett egyéb bevételek, amelyek az EU működéséből adódnak (például bérleti díjak, bírságok). Ugyancsak a költségvetés adott forrásait gyarapítja az előző év költségvetéséből áthozott többlet (amennyiben volt ilyen). E tételek, valamint az esetlegesen szükséges technikai kiigazítások révén generált bevételek a közös költségvetés összes bevételeinek 1-2, de speciális esetekben is kevesebb, mint 10 százalékát teszik ki.

A közös költségvetés bevételeinek alakulását a 19. táblázat mutatja; a táblázat adatai a jelenlegi arányok mellett az utóbbi bő négy évtized meghatározó tendenciáit is jól mutatják (a hagyományos saját források után előbb a héaalapú források, majd a GNI-forrás előtérbe kerülése).

19. táblázat: A közös költségvetés bevételeinek megoszlása (%)

Bevétel/év	1978	1998	2018*
Hagyományos saját források	55	17	16
Héaalapú forrás	–	39	12
GNI-forrás	–	41	71
Pénzügyi hozzájárulás (átmeneti transzferek) a tagországoztól	44	–	–
Egyéb bevételek	1	3	1

Megjegyzés: * becslés.

Forrás: Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről* (2017. június 28.). Brüsszel, 8.; a szerző szerkesztése

A közös költségvetés fontos eszköze a közös politikák megvalósításának. Lehetséges hatásait azonban komolyan korlátozza mérete: az elmúlt évtizedek során ez alig – némi ingadozással – az EU össz-GNI-jának 1 százaléka körül alakult. Mivel ezen arány növekedésére számos tagország (a közös költségvetés nettó befizetői) nem nyitott, így új tételek megjelenése csak a régiek kárára történhet. Az eredmény: az integráció és a külső környezet változásaihoz a költségvetés alkalmazkodik ugyan, ám ez az alkalmazkodás általában korlátozott, nem könnyű és nem gyors. Ezt elismerve is kihangsúlyozandó azonban, hogy a közös költségvetés (s vele az EU) eddig a legnagyobb válságok közepette is meg tudta őrizni működőképességét.

A közös költségvetés jövője

A brexitről szóló népszavazást követően az EU-ban minden szempontból megindult az „újra-tervezés”; ez a közös költségvetés terén sem volt másképp. Az Európai Bizottság által 2017 tavaszán megjelentetett vitaanyagok egyike⁸ részletesen foglalkozott a közös költségvetés jövőjével. Az anyagban felvázolt – az egyik legnagyobb tagország, egyszersmind fontos nettó befizető kiválásának kezelésén messze túlmutató – reformötletek közül több is bekerült az Európai Bizottság 2018 májusában publikált, a 2021–2027-es többéves pénzügyi kerettervre vonatkozó javaslatába,⁹ amely a későbbi viták, tárgyalások hivatalos kiindulópontját jelentette.

A viták során számos, a reformelképzelések között szereplő kérdés került hosszabb-rövidebb időre középpontba. Ezek között szerepelt – természetesen – a brit nettó befizetés pótlásának mikéntje, a szintén brit „forrású” korrekciós rendszer jövője, a saját források körének bővítése, valamint a gazdasági és monetáris unió megerősítése egy saját költségvetéssel/költségvetési résszel (erre vonatkozóan több elképzelés is napvilágot látott). Mindezekkel együtt 2020 végén az látható, hogy a vitában végül két kérdés foglalt el központi helyet: az egyik a közös költségvetésből kapható támogatások kifizetésének a jogállamiság kritériumához való hozzákötése, a másik a 2020 tavaszán világméretűvé vált koronavírus-járvány elleni küzdelem közös támogatása. A két kérdéskör a viták záró szakaszában – 2020 őszén, kora telén – össze is kapcsolódott, és végül

⁸ Európai Bizottság (2017): i. m.

⁹ Európai Bizottság: *Modern költségvetés a polgárainak védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. COM(2018)321 végleges (2018. május 2.).

az Európai Tanács 2020. december 10–11-i ülésén sikerült megegyezésre jutni,¹⁰ a megegyezést tükröző számokat (a kiadási oldal fő tételeit) a 20. táblázat mutatja.

20. táblázat: A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret és a Next Generation EU (kötelezettségvállalások, 2018-as árakon)

Kiadási tétel/fedezet	Többéves pénzügyi keret	Next Generation EU	Összesen
1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság	132 781	10 600	143 831
2. Kohézió, reziliencia és értékek	377 768	721 900	1 099 668
3. Természeti erőforrások és környezetvédelem	356 374	17 500	373 874
4. Migráció és határigazgatás	22 671	–	22 671
5. Biztonság és védelem	13 185	–	13 185
6. Szomszédság és a világ	98 419	–	98 419
7. Európai közigazgatás	73 102	–	73 102
Összesen	1 074 300	750 000	1 824 300
Ebből:			
– Kohézió	330 235	47 500	377 735
– Közös agrárpolitika	336 444	7 500	343 944

Megjegyzés: az Európai Parlamenttel történt megállapodás további 12,5 milliárd euró feltöltést tesz lehetővé meghatározott programokra (Horizon Europe, Erasmus+, EU4Health, Integrált Határigazgatási Alap, Jogok és Értékek, Creative Europe, InvestEU, NDICI) versenypolitikai szabályok megsértése miatt kiszabásra kerülő büntetésekből és fel nem használt kötelezettségvállalásokból.

Forrás: European Council: *Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices)*. 2020. A szerző szerkesztése és fordítása Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv*. 2020. felhasználásával

A megállapodás forradalminak tekinthető eleme a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz létrehozása (egyelőre az Európai Parlamenttel 2020. december 18-án megszületett ideiglenes megállapodás alapján). A már 2020 júliusában körvonalazott Next Generation EU program részként ez az eszköz kulcsszerepet játszhat az EU részéről a koronavírus-járvány negatív következményei elleni küzdelemben. Külön érdekesség, hogy a Next Generation EU a közös költségvetésen kívül, de ahhoz kvázi „hozzátapasztva” jelenik meg (a szűken vett közös költségvetéssel együtt így a tervezett összes kötelezettségvállalás az uniós össz-GNI körülbelül 1,8 százalékát teszi ki, ami példátlanul magas arány). Ezen is túlmutat azonban az a tény, hogy a Next Generation EU 750 milliárd eurós keretösszegéből a 390 millió eurós vissza nem térítendő támogatásokon felüli rész, azaz 360 milliárd euró hosszú távú kölcsönt jelent. A kölcsönt az EU (azaz a tagországok közössége) veszi fel, és az EU is kell hogy visszafizesse, legkésőbb 2058-ig.¹¹ Korábban hasonló lépésre nem volt példa; a közös adósságvállalás történelmi jelentőségű lépés lehet az EU kapcsán ez idáig csak elméleti elemzések és tervek formájában felvetett fiskális föderalizmus megvalósítása irányába.

¹⁰ Részletes információkért lásd Európai Tanács: *Európai Tanács* (2020. december 10–11.).

¹¹ Részletes információkért lásd Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Next Generation EU – Covid19 helyreállítási csomag*. 2021.

Tagállami érdekek a közös költségvetéssel kapcsolatban

A közös költségvetéssel kapcsolatos tagállami érdekek kezdetben a Közös Agrárpolitika keretében történt kifizetések kapcsán léptek fel. Ez érthető is, tekintettel a Közös Agrárpolitika kezdetben igen magas arányára a kiadások között. A gazdaságukban jelentős szereppel bíró mezőgazdasággal rendelkező tagországok erősen érdekeltek voltak a támogatások növekedésében, míg a többiek esetében ez nem így volt. Ez a probléma volt a brit visszatérítéshez vezető, az Egyesült Királyság túlzottnak ítélt nettó befizetése kapcsán az 1970-es évek közepétől kiélesedő vita forrása is. A helyzetet árnyalta a mezőgazdasági termelés szerkezete (a különböző tevékenységek különböző mértékű támogatást élveztek/élveznek), a konfliktusokat csökkentette az agrártámogatások a közös költségvetésben csökkenő súlya, ezzel együtt napjainkban is fontos tagállami (és szektorális) érdekek kapcsolódnak e kérdéskörhöz.

Az 1980-as évek végétől megerősödött regionális és kohéziós politika hamar „felzárkózott” a költségvetési konfliktusok forrásaként a mezőgazdaság mellé. A törésvonalak itt értelemszerűen a politika fő kedvezményezettjei (a kevésbé fejlett tagországok) és fő finanszírozói (a fejlettebb tagországok) között húzódtak és húzódnak. Az ellentéteket tovább mélyítette (egyszersmind sokszínűbbé tette) az EU 2004-ben (valamint 2007-ben és 2013-ban) megvalósított keleti bővítési hulláma, amelynek során nagyszámú, a korábbi tagok átlagánál lényegesen kevésbé fejlett gazdasággal bíró ország csatlakozott az EU-hoz. A mezőgazdasági támogatások mellett ez a konfliktus is hozzájárult ahhoz, hogy a korrekciós mechanizmusoknak a brit kedvezménnyel elindult fejlődése a mai helyzethez vezetett.

Az előző mondat már átvezet minket a harmadik, ma legtisztábban megmutatkozó konfliktushoz: a nettó befizetők és a nettó haszonélvezők közötti ellentéthez. Előbbiek – élükön Németországgal, közéjük értve elsősorban Hollandiát, Svédországot, Dániát, Ausztriát, Finnországot, valamint kiválásáig az Egyesült Királyságot (és egyes esetekben másokat is) – a közös költségvetés méretének korlátozását (a GNI 1 százalékánál nem magasabb költségvetést) tűzik zászlójukra, az eddigiek alapján eredményesen. Ugyanők a források hatékonyabb, koncentráltabb felhasználását szorgalmazzák, ettől remélve a korlátozott mértékű forrásoktól is a korábbinál nagyobb hozzáadott értéket. Utóbbiak – az EU dél-európai tagországai, valamint a 2004 és 2013 között csatlakozott országok túlnyomó többsége – nagyobb közös költségvetést, abból több támogatást szeretne elérni, a szolidaritásra mint az európai integráció egyik alapértékére hivatkozva.

Magyarország – az EU átlagától több mint másfél évtizedes tagság után is jelentősen elmaradó gazdasági fejlettségének megfelelően – a közös költségvetés nettó haszonélvezőinek táborába tartozik, ezen belül érdekelt mind a mezőgazdasági, mind pedig a regionális és kohéziós támogatások magas szinten tartásában, és ennek megfelelően is lép fel a közös költségvetéshez kapcsolódó tárgyalások során. A fellépés sikerességét behatárolják az EU-n belüli erőviszonyok; ezeken belül is érdemes kiemelni azt a tényt, hogy a politikai szempontból gyakran Magyarország legközelebbi szövetségeseinek tartott visegrádi országok sem egységesek e kérdésben (Csehország például – Szlovénia mellett – egyre inkább kilóg a nettó haszonélvezők hagyományos érdekeit képviselő csoportból, egyúttal arra sem lehet számítani, hogy agrárkérdésekben Magyarországhoz hasonló álláspontot képviseljen).

A közös költségvetést az európai integráció fontos részterületének – de szigorúan csak részterületének! – tekintve egy tagország hosszú távú érdeke az lehet, hogy fejlődése következtében minél előbb elérje azt a szintet, amely mellett már a költségvetés nettó befizetője lehet. Önmagában a nettó befizetői pozíció ugyan nem kedvező, azonban a felmutatott fejlődésből származó előnyök sokszorosát tehetnék ki a közös költségvetésből jelenleg származó nettó transzfereknek.

Természetesen ezen egyszerű logika belátása politikai szinten sehol sem egyszerű feladat – nem véletlen, hogy a közös költségvetés körüli gyakorlati (azaz konkrét következményekkel, tétellel bíró) viták fókuszpontjában immár évtizedek óta a nettó pozíció áll.

Következtetések

Az EU közös költségvetése a közös politikák megvalósításának nélkülözhetetlen eszköze. Működése nem mentes a problémáktól, korlátoktól – többek között a tagállami érdekek sokszínűsége és a rendelkezésre álló források igen korlátozott volta miatt – összességében azonban képes volt követni az integráció fejlődését, illetve adott esetben (bővítések, illetve nagy reformok idején, mint ahogy remélhetőleg e sorok írásakor, 2020 végén a koronavírus-válság kapcsán is) lökést adni az előrelépéshez.

Fontos, hogy a közös költségvetést ne csak önmagában vizsgáljuk. A közös költségvetés az európai integráció mindenkori helyzetének meglehetősen hű tükrére. A költségvetésben megjelenő, kisebb vagy nagyobb súlyú kiadási tételek a politikai deklarációkon túlmenő, tényleges szándékokat tükrözik. Ennélfogva a közös költségvetésben bekövetkező kisebb-nagyobb változások alapján következtethetünk e szándékoknak a költségvetésen messze túlmutató (és akár anyagiakban mérve is nagyságrendekkel jelentősebb) lehetséges hatásaira.

Az integrációs folyamat összetettsége okán általában lassú, kis lépésekből felépülő fejlődés tanúi lehetünk (nemritkán buktatókkal), nagy ugrásokat viszonylag ritkán láthatunk. Ugyanakkor a 2020 végén körvonalazódott megállapodásnak a közös hitelfelvételre vonatkozó része akár egy ilyen, az európai integráció történetében nem gyakori nagy ugráshoz történő elrugaszkodás is lehet.

Felhasznált irodalom

- A Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Az EU 2021–2027-es költségvetése és a helyreállítási terv*. 2020. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/recovery-plan-mff-2021-2027/
- Az Európai Unió Tanácsa: *Infografika – Next Generation EU – Covid19 helyreállítási csomag*. 2021. Online: www.consilium.europa.eu/hu/infographics/ngeu-covid-19-recovery-package/
- Commission Européenne: Vade-mecum budgétaire. SEC(2000) 1200 – FR, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes. In Szemlér Tamás: *EU-költségvetés és közös politikák*. [Kézirat.] Budapest, Nemzeti Közszerkesztési Egyetem, 2018.
- Európai Bizottság: *Modern költségvetés a polgárainak védelmére, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret*. COM(2018)321 végleges (2018. május 2.). Online: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c2bc7dbd-4fc3-11e8-b6d1-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF
- Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről* (2017. június 28.). Brüsszel, 8. Online: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-eu-finances_hu.pdf
- Európai Tanács: *Európai Tanács* (2020. december 10–11.). Online: www.consilium.europa.eu/hu/meetings/european-council/2020/12/10-11/
- European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*. COM(97)2000 végleges (1997. július 15.)

- European Commission: *European Union Public Finance*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Online: www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/EU%20public%20finance%20-%202009.pdf
- European Commission: *European Union Public Finance*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014. Online: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8bc08dd0-fled-4f45-bab4-75ac2a63d048>
- European Council: *Conclusions (multiannual Financial Framework)* (2013. február 8.). EUCO 37/13. Brussels. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf>
- European Council: *Multiannual Financial Framework 2021–2027 and Next Generation EU (commitments, in 2018 prices)*. (é. n.). Online: www.consilium.europa.eu/media/47567/mff-2021-2027_rev.pdf
- European Council: *Presidency Conclusions* (1999. március 24–25.). Berlin European Council. Online: www.europarl.europa.eu/summits/berl_en.htm; www.europarl.europa.eu/summits/ber2_en.htm
- Milicevic Vera: *Az Unió kiadásai*. 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/28/az-unio-kiadasai
- Schwarcz Andras: *Az Unió bevételei*. 2021. Online: www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/27/az-unio-bevetelei
- Szemlér Tamás: *EU-költségvetés és közös politikák*. [Kézirat.] Budapest, Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2018.