

1. Az Európai Unió költségvetési rendszere

1.1. Az EU-költségvetés jelentősége

Az uniós költségvetés az Európai Unió tagállamai közkiadásainak korlátozott részét teszi ki, de vannak olyan jellemzői, amelyek növelik a hatását. Az elmúlt években felmerült kihívások ugyanakkor kiszélesítették a költségvetés szerepéről és lehetséges reformjáról szóló vitát.

2019-ben az uniós költségvetés 163,9 milliárd eurót tett ki, ami az EU28 bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) mintegy 1%-a.¹ Ugyanebben az évben a tagállamok közkiadásai átlagosan a GNI 46%-át tették ki, és ez az arány a koronavírus-járvány nyomán növekszik az ebből eredő recesszió és a hatásainak enyhítését célzó megnövekedett közkiadások miatt.

A világjárvány kitörése előtt az EU költségvetése az Európai Unió összes közkiadásának mintegy 2%-át tette ki,² ami azt tükrözi, hogy a legtöbb szakpolitikai területen a kiadási hatáskörök és források elsősorban nemzeti és/vagy helyi szinten vannak. Ezek az adatok azt mutatják, hogy a helyzet nagymértékben eltér a szövetségi államok helyzetétől, ahol a szövetségi kiadások általában a végső közkiadások legalább 50%-át (vagy a bruttó hazai termék 15-20%-át) teszik ki a decentralizált modellekben, mint például az Egyesült Államokban (USA).³

Elemzők⁴ megjegyzik, hogy az uniós költségvetés eddig két funkciót töltött be a közgazdasági elmélet által az államháztartásnak⁵ hagyományosan tulajdonított

¹ 2021-től ez az arány várhatóan az EU27 bruttó nemzeti jövedelmének (GNI) 1%-a fölé emelkedik, miután új többéves keretet és ideiglenes gazdaságélénkítési eszközt fogadtak el, valamint az Egyesült Királyság kilépett az unióból.

² Az Európai Bizottság (Költségvetési Főigazgatóság és Eurostat) adatai alapján. Európai Unió: *Az uniós költségvetés felhasználása*.

³ Carlo Cottarelli – Martina Guerguil (szerk.): *Designing a European Fiscal Union. Lessons from the Experience of Existing Federations*. New York, Routledge, 2015.

⁴ Agnès Bénassy-Quéré – Xavier Ragot – Guntram B. Wolff: Which Fiscal Union for the Euro Area? *Les notes du conseil d'analyse économique*, (2016), 29.

⁵ Csányi Réka et al.: *Államháztartás*. Budapest, Dialóg Campus, 2018.

háromból:⁶ közjavak biztosítása (például a kutatási és innovációs tevékenységek támogatása), valamint a források bizonyos mértékű újraelosztása az egyenlőtlenségek csökkentése érdekében, összhangban *Az Európai Unió működéséről szóló szerződésben* (EUMSZ) rögzített, az uniós régiók közötti gazdasági, társadalmi és területi kohézióra vonatkozó célkitűzésekkel.⁷ Ez a két funkció nem zárja ki egymást, mivel egy újraelosztási célokkal rendelkező szakpolitikai terület, mint például a kohézió, közjavakat is nyújthat.

A tanulmányok gyakran felhívják a figyelmet az EU költségvetésének viszonylag kis méretére, és arra a következtetésre jutnak, hogy ez és más jellemzők korlátozzák a közjavak biztosítására és az újraelosztó szerep betöltésére való általános képességét. Egy kutatás⁸ becslése szerint például az EU költségvetése által az elmúlt 15 évben működtetett források éves újraelosztása a térség GNI-jének 0,2%-ának felel meg,⁹ szemben az USA szövetségi költségvetésének 1,5%-ával. Más szóval az EU-ban a források 80%-a visszakerül abba a tagállamba, amelyik a forrásokat biztosította.

2020 decemberében a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó, példátlan költségvetési csomag elfogadása új lendületet adott az uniós költségvetésnek. Az egyik legfontosabb újítás egy ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz, a Next Generation EU (NGEU) bevezetése, amelyet a Bizottság által az EU nevében a piacokról felvett forrásokból finanszíroz. Ez a kollektív hitelfelvétel az EU

⁶ A három funkció: közjavak biztosítása, újraelosztás, makrogazdasági stabilizáció. A harmadik funkció, amelyet az uniós költségvetés eddig nem fedett le, tekintettel annak méretére és a több-éves tervezéssel összefüggésben korlátozott rugalmasságára, a makrogazdasági stabilizáció. Lásd Halmai Péter: *Európai gazdasági integráció*. Budapest, Dialóg Campus, 2020a. Ezt a funkciót 2021-től bizonyos mértékig egy új, ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz, a Next Generation EU (NGEU) fogja betölteni.

⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (EUMSZ). HL C 326. 2012. október 26. Harmadik rész, XVIII. cím, Gazdasági, társadalmi és területi kohézió.

⁸ Paolo Pasimeni – Stéphanie Riso: The Redistributive Function of the EU Budget. *IMK Working Paper*, 174. (2016).

⁹ Az utóbbi években ez az arány 0,3%-ra emelkedett, ami az EU-n belüli növekvő sokféleségnek köszönhető, amelyet egyrészt a 2004-től kezdődően 13 alacsonyabb egy főre jutó jövedelemmel rendelkező tagállam csatlakozása, másrészt a pénzügyi és gazdasági válságot követően a gazdasági teljesítmény és a munkanélküliségi ráta közötti növekvő eltérések határoznak meg.

GNI-jének több mint 5%-át teszi ki.¹⁰ Ezért az NGEU a programozási időszak első részében jelentősen növeli az uniós költségvetési eszközökön keresztül juttatott forrásokat, hogy segítse az EU és a nemzeti gazdaságok talpra állását és ellenállóbbá válását. E tekintetben az uniós költségvetés először fog bizonyos mértékben hozzájárulni a makrogazdasági stabilizációhoz, bár ez a szerep elsősorban az Európai Központi Bank monetáris politikáján és a nemzeti költségvetéseken múlik.¹¹

Mindenesetre még az ideiglenes gazdaságélénkítési eszköz figyelembevétele nélkül sem szabad alábecsülni azt a szerepet, amelyet az uniós költségvetés a gazdaságban és az uniós szakpolitikai célkitűzések elérésében játszhat számos jellemzője miatt. Ilyen például az uniós költségvetés beruházásokra fordított aránya (szemben a nemzeti költségvetésekkel, ahol a legtöbb forrást általában fogyasztásra és transferekre fordítják), valamint az a képessége, hogy kiegészítő finanszírozási forrásokat mozgósíthat (például innovatív pénzügyi eszközök révén), és olyan szakpolitikai területeken, ahol a források uniós szintű egyesítése segíthet a célkitűzések hatékonyabb elérésében (például a harmadik országokkal folytatott fejlesztési együttműködés területén), olyan előnyökhöz juthat, mint a méretgazdaságosság.

Egyes országokban az uniós költségvetés jelentős forrást jelent a beruházások számára.¹² Például 15 tagállamban, főként azok közül, amelyek 2004 áprilisa után csatlakoztak az Európai Unióhoz, az uniós költségvetés aránya a teljes közkiadásokon belül jelentősen meghaladja a 2%-ot, a számok 4,47% (Szlovénia) és 11,75% (Lettország) között mozognak (1.1. ábra).

¹⁰ Alessandro D'Alfonso: *Next Generation EU. A European Instrument to Counter the Impact of the Coronavirus Pandemic*. European Parliament, 2020.

¹¹ Lorenzo Codogno – Paul van den Noord: *Assessing Next Generation EU. LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, 166/2020. (2021).

¹² Bár az Európai Bizottság közzéteszi a kiadások tagállamok közötti felosztását, hangsúlyozza, hogy ez csak egy számviteli gyakorlat, amely nem nyújt teljes áttekintést arról, hogy az egyes tagállamok milyen előnyökhöz jutnak az uniós tagságból.



1.1. ábra: Az uniós költségvetés aránya az egyes tagállamok közkiadásáiban (2019)

Forrás: Európai Parlament: *Az EU költségvetése a közkiadások arányában*

Emellett, ha csak a beruházásokra összpontosítunk, az uniós költségvetés hozzájárulása az unió területén megvalósuló közberuházásokhoz magasabb: az Európai Bizottság szerint a 2015–2017-es időszakban a kohéziós politika önmagában az uniós kormányzati tőkeberuházások 8,5%-át tette ki. A 2004 áprilisa után csatlakozott 13 tagállamban ez az arány átlagosan 41%.¹³ Ami a kutatásba és innovációba történő beruházásokat illeti, a Horizont 2020 (2014–2020) volt a világ legnagyobb, ilyen tevékenységekre szánt transznacionális programja: 2019-ben a legnagyobb kedvezményezettek Németország, Franciaország, az Egyesült Királyság (akkor még az EU részeként), Hollandia és Belgium voltak (csökkenő sorrendben aszerint, hogy a területükön található kedvezményezettek összesen mekkora összeget kaptak a programból).

Ebből a szempontból az Európai Bizottság és az Európai Parlament hangsúlyozza,¹⁴ hogy az uniós költségvetés jellegét és funkcióját tekintve eltér

¹³ Európai Bizottság: *Hetedik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról*. Luxembourg, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2017. xxiii.

¹⁴ European Commission: *Commission Staff Working Paper. The Added Value of the EU Budget*. SEC(2011) 867 final (2011. június 29.); Európai Parlament: *Állásfoglalás a többéves pénzügyi keretről és a saját forrásokról*. P7_TA(2012)0245 (2012. június 13.); Európai Bizottság: *Vitaanyag az Európai Unió pénzügyeinek jövőjéről*. COM(2017) 358 végleges (2017. június 28.).

a nemzeti költségvetésektől, mivel elsősorban beruházási költségvetés,¹⁵ amely az európai hozzáadott értéket képviselő intézkedésekre összpontosít. Az új többéves pénzügyi keret, amely meghatározza az EU költségvetési szerkezetét a 2021–2027 közötti időszakra, arra törekszik, hogy a forrásokat még inkább az ilyen intézkedésekre összpontosítsa, összhangban azzal a vitával, amely a vonatkozó javaslatok előkészítését jellemezte és elfogadásukat eredményezte.

A társfinanszírozás az uniós költségvetés olyan jellemzője, amely növelheti a munkahelyteremtésre és a növekedésre gyakorolt hatását. Ez azt jelenti, hogy az uniós kiadásokat általában más köz- és/vagy magánforrásokból származó finanszírozással együtt használják fel, így a teljes beruházási összeg meghaladja a tényleges uniós hozzájárulást. Bizonyos mértékig ez már a hagyományos támogatások esetében is így van. Ezen túlmenően az uniós költségvetés „multiplikátorhatásának” maximalizálása érdekében innovatív pénzügyi eszközöket (tőke-, kvázitőke-, adósság- vagy garanciafinanszírozás) dolgoztak ki az uniós célkitűzésekkel összhangban lévő, gazdaságilag életképes beruházások támogatására.

Bár az innovatív pénzügyi eszközök nem mindenfajta közkiadásra alkalmasak, vannak olyan jellemzőik, amelyek vonzóvá teszik őket egyes szakpolitikai területek és célkitűzések számára, nevezetesen azáltal, hogy további finanszírozást vonzanak más forrásokból (tőkeáttételi hatás); és bevételt generálnak a kedvezményezett által visszafizetett összegek révén, amelyek ugyanazon szakpolitikai célkitűzésekkel összhangban lévő új műveletekre használhatók fel (az eszközök rulirozó jellege). A tőkeáttételi hatás eszközönként jelentősen eltérhet. A 2014–2019 közötti időszakban a jelentések szerint több mint 600 ezer

¹⁵ Az uniós költségvetés beruházási költségvetés. Az uniós források körülbelül 90%-át szakpolitikákra és programokra fordítják. A programoknak és projekteknek politikai prioritások és célkitűzések elérésére kell törekedniük (hatékonyság), hogy minden egyes euró a legmagasabb hozzáadott értékkel járuljon hozzá az elérni kívánt célhoz (eredményesség), és hogy az eredményeket a lehető legalacsonyabb költségekkel lehessen megvalósítani (gazdaságosság). Jogi alapok: az EUMSz 318. cikke úgy rendelkezik, hogy a Bizottság „értékelő jelentést nyújt be az unió pénzügyi helyzetére vonatkozóan, különös tekintettel az Európai Parlament és a Tanács által [...] megített észrevételek tekintetében elért eredményekre”. Lásd Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a költségvetési fegyelemlről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról, valamint az új saját forrásokról és az új saját források bevezetésére irányuló ütemtervről. HL L 433 I. 2020. december 22. 28–46.

kis- és közép vállalkozás (kkv) részesült finanszírozásban e 23 pénzügyi eszköznek köszönhetően.¹⁶

Egyes szakpolitikai területeken az erőforrások uniós szintű egyesítése olyan előnyökkel járhat, mint a méretgazdaságosság és a párhuzamosságok megszűntetése, ami uniós hozzáadott értéket teremt, és lehetővé teszi az eredmények hatékonyabb elérését. Egy EPRS-tanulmány elemezte azokat a költségvetési előnyöket és költségmegtakarításokat (például a közjavak további biztosítása, hatékonyságnövekedés és alacsonyabb adminisztratív költségek), amelyeket a tagállamok az uniós hozzáadott értéket képviselő politikák és programok uniós, nem pedig nemzeti szinten történő finanszírozásával érhetnek el. Az átfedő nemzeti kiadások „pazarlási arányának” értékelésére szolgáló új módszertant alkalmazva négy esettanulmányra (egészségügy, éghajlatváltozás, társadalombiztosítás és védelem) az elemzés arra a következtetésre jutott, hogy a tagállamok évente 180 milliárd eurót takaríthatnának meg a költségvetési források jobb elosztásával ezeken a szakpolitikai területeken.¹⁷ Egy másik példa a fejlesztési együttműködés, amelyben az OECD szerint az uniós programok földrajzi hatókörüknek és méretüknek köszönhetően komparatív előnyökkel rendelkeznek.¹⁸ Az EU a tagállamokkal együtt a világ legnagyobb fejlesztési segélyezője. Az uniós programokon kívül azonban a tagállamok más programokon keresztül is nyújtanak fejlesztési támogatást.

Összefoglalva: az EU költségvetése viszonylag kis méretű, de vannak olyan jellemzői, amelyek erősíthetik általános hatását. Idővel változott, de reformja meglehetősen lassan haladt előre a finanszírozási rendszer és a többéves tervezési eszköz elfogadására vonatkozó eljárások miatt, amelyek egyhangú beleegyezést

¹⁶ Európai Bizottság: *Az Európai Unió általános költségvetési tervezete a 2021-es pénzügyi évre*. COM(2020) 300 (2020. július 27.). A pénzügyi eszközök előnyeiről és kihívásairól részletesebben lásd Európai Számvevőszék: *Az pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai*. 19/2016. sz. különjelentés, 2016; valamint Jorge Núñez Ferrer et al.: *Financial Instruments: Defining the Rationale for Triggering Their Use*. Policy Department for Budgetary Affairs, European Parliament, 2017. október; valamint Györgyi Nyikos: *Financial Instruments in the 2014-20 Programming Period: First Experiences of Member States*. Brussels, European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, 2016; továbbá Györgyi Nyikos et al.: *Do Financial Instruments or Grants Have a Bigger Effect on SMEs' Access to Finance? Evidence from Hungary*. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 12. (2020), 5. 667–685.

¹⁷ Jérôme Saulnier: *Improving the Quality of Public Spending in Europe. Budgetary 'Waste Rates' in EU Member States*. Brussels, European Parliament, 2020.

¹⁸ *OECD Development Assistance Peer Reviews: European Union*. OECD, 2012.

igényelnek az EU-ban. A koronavírus-világjárvány kitörése és annak súlyos társadalmi-gazdasági következményei¹⁹ az egész EU-ban a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó uniós pénzügyi tárgyalások eredményeképpen egy olyan csomagot fogadtak el, amely példátlan, ugyanakkor további reformokra is lehetőséget ad.

1.2. Az EU-költségvetés fejlődési folyamata

Az EU költségvetése több évtized alatt, az Európai Unió fejlődésével párhuzamosan folyamatosan alakult. Feladata az uniós programok és intézkedések finanszírozása az összes uniós szakpolitikai területen, a mezőgazdaságtól kezdve a regionális politikán és a vállalkozáspolitikán át a kutatásig és az űrpolitikáig.

A Közösség pénzügyi rendszerében számos jelentős fejlemény történt fennállásának első 20 évében:

- a költségvetési eszközök egységesítése felé való elmozdulás;
- a Közösség pénzügyi autonómiája felé tett előrelépés;
- a közös politikák kialakítása;
- az intézmények közötti egyensúly megtalálása a költségvetés feletti hatáskörök gyakorlásában;
- az Európai Közösségek első bővítése.

1.2.1. 1950–1970

Az Európai Szén- és Acélközösség, az Európai Gazdasági Közösség és az Európai Atomenergia-közösség néhány éven belüli megalakulása az európai politikák számára több különálló költségvetés együttes létezéséhez vezetett.

- Az 1951-es ESZAK-szerződés²⁰ rendelkezett egy igazgatási és egy működési költségvetésről.

¹⁹ Györgyi Nyikos – Bettina Soha – Attila Béres: Entrepreneurial Resilience and Firm Performance During the COVID-19 Crisis – Evidence from Hungary. *Regional Statistics*, 11. (2021), 3. 29–59.

²⁰ Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződést 1951. április 18-án írták alá Párizsban, és 1952. július 24-én lépett hatályba, 50 évre korlátozott érvényességi idővel. A szerződés többszöri módosítását követően 2002. július 23-án lejárt.

- Az 1957-es EGK-szerződés²¹ egyetlen költségvetést hozott létre.
- Az 1957-es Euratom-szerződés egy igazgatási költségvetést, valamint egy kutatási és beruházási költségvetést hozott létre.

A működés beindulását követően jelentős erőfeszítések történtek az európai intézmények és különösen azok költségvetésének egységesítése és egyszerűsítése érdekében:

- Az 1965-ös egyesülési szerződés az ESZAK és az Euratom igazgatási költségvetését az EGK költségvetésébe integrálta. Ez a szerződés a három miniszterek tanácsát (EGK, ESZAK és Euratom), a két bizottságot (EGK, Euratom) és a főhatóságot (ESZAK) egyetlen tanáccsal, illetve egyetlen bizottsággal váltotta fel. Ezt az igazgatási összevonást kiegészítette az egységes működési költségvetés intézménye.
- Az 1970-es Luxemburgi Szerződés²² az Euratom kutatási és beruházási költségvetését az általános költségvetésbe integrálta. Ez a szerződés váltotta fel azt a rendszert, amelyben a Közösségek a tagállamok hozzájárulásaiból és a saját forrásokból finanszírozták. Emellett egységes költségvetést hozott létre a Közösségek számára.

Az ESZAK-szerződés 2002-es lejárta tovább egyszerűsítette a közösségi intézmények költségvetését. 1970 és 2002 között két költségvetés létezett egymás mellett: az általános költségvetés és az ESZAK működési költségvetése. Az ESZAK-szerződés lejárta óta az Európai Közösséget létrehozó szerződés szabályai vonatkoznak a szén- és acélkereskedelemre. Az ESZAK-szerződés lejártának pénzügyi következményeiről és a szén- és acélkutatási alapról szóló jegyzőkönyvet a Nizzai Szerződéshez (2001) csatolták. Ez a jegyzőkönyv rendelkezik az ESZAK összes eszközének és kötelezettségének az Európai Közösségre történő átruházásáról, valamint ezen eszközök és kötelezettségek nettó értékének a szén- és acéliparhoz kapcsolódó ágazatokban végzett kutatásra történő felhasználásáról.

²¹ A „római szerződéseket” 1957 márciusában írták alá Rómában. Az első szerződés létrehozta az Európai Gazdasági Közösséget (EGK), a második pedig az Európai Atomenergia-közösséget, ismertebb nevén az Euratomot. E két szerződés 1958. január 1-jén lépett hatályba.

²² Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó Szerződések, valamint az Európai Közösségek Egységes Tanácsának és Egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról.

1.2.2. 1970–1992

Az 1970-es évek elején kialakult jogi, politikai és intézményi egyensúly a Közösség pénzügyi rendszerében a következő tíz évben fokozatosan felborult. Ebben az időszakban a tagállamok és az európai intézmények közötti kapcsolatok egyre feszültebbé váltak, és a helyzet fokozatosan nyílt konfliktusba torkollott. Ennek eredményeképpen a költségvetési döntéshozatali folyamat működése 1980 és 1988 között rendkívül problematikusává vált, és az incidensek sora véget nem érő volt:

- a Tanács, a Bizottság vagy egyes tagállamok által a Bíróság előtt benyújtott számos kereset vagy ellenkereset;
- a költségvetés elfogadásának késedelme;
- a költségvetés Parlament általi elutasítása; és
- a kiadások finanszírozása érdekében ideiglenes megoldások, például előlegek vagy külön hozzájárulások alkalmazása.

Az 1980-as, 1985-ös, 1986-os és 1988-as költségvetéseket csak a pénzügyi év kezdetén fogadták el, így az ideiglenes tizenkettedek rendszerét öt-hat hónapos időszakokra kellett alkalmazni. Az 1986-os harmadik bővítés és az Egységes Okmány új politikai ösztönzést adott a Közösségnek. Spanyolország és Portugália csatlakozása, valamint egy olyan szerződés, amely a kibővített Közösség számára új ambíciókat határozott meg (egységes piac, gazdasági és társadalmi kohézió, kutatási keretprogram), politikai alapot biztosított a Közösség pénzügyi rendszerének alapos reformjához. 1987 februárjában a Bizottság két közleményben átfogó reformjavaslatokat, a *Delors-csomagot* terjesztette elő:

- *Az Egységes Okmány: Új határvonal Európa számára*,²³
- *Jelentés a közösségi költségvetés finanszírozásáról*.²⁴

1987 második felében a Bizottság egy sor konkrét javaslatot tett a mezőgazdasági politikára és a strukturális alapokra, valamint az általános költségvetési és pénzügyi keretre (új saját források, a költségvetési rendelet módosítása, költségvetési fegyelem és a költségvetési egyensúlytalanságok kiigazítása).

²³ European Commission: *The Single Act: A New Frontier for Europe. Communication from the Commission to the Council*. COM (87) 100 final (1987. február 15.).

²⁴ Committee for the Study of Economic and Monetary Union: *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*. 1989. április 17.

Az Európai Tanács 1988. február 11–12-i brüsszeli ülésén elfogadta a Közösség pénzügyi reformjának főbb irányvonalait. Ez a reform három fő politikai pontot érintett. Először is megállapodtak abban, hogy a Közösségnek további forrásokat kell biztosítani, hogy az 1988–1992 közötti időszakban megfelelően működhessen. Cserébe a legmagasabb szintű kötelezettségvállalásokat tettek az ezen új forrásokból finanszírozandó kiadások általános elosztására vonatkozóan: elsőbbséget biztosítanak a kohéziós politikáknak, és költségvetési fegyelmi intézkedéseket vezetnek be a mezőgazdasági kiadások hatékony megfélekezése érdekében. Végül pedig a Közösség finanszírozására egy igazságosabb rendszert vezetnének be, amely a tagállamok költségvetési hozzájárulását szorosabban összekapcsolná a tagállamok relatív jóléti szintjével.

1.2.3. 1992–2000

Az 1988–1992-es pénzügyi terv és az 1988-ban kötött intézményközi megállapodás 1992 végén járt volna le. Hasonlóképpen, a saját forrásokról szóló új határozat hiányában 1992-ben véget ért a saját források felső határának fokozatos emelése, amelyet a GNP 1,20%-án befagyasztottak volna. Mivel a Bizottság pozitívan értékelte az 1988-ban bevezetett rendszert, arra a következtetésre jutott, hogy a pénzügyi terv és az intézményközi megállapodás további időszakra megújítandó, még akkor is, ha a tapasztalatok fényében bizonyos javításokat lehetne végrehajtani.

Számos, a költségvetést jelentősen befolyásoló döntés született, ami elkerülhetlenné tette a Közösség pénzügyi keretének felülvizsgálatát, úgymint:

- a közös agrárpolitika 1992-ben megkezdett reformjának pénzügyi hatásának figyelembevétele;
- a strukturális alapok reformjának számbavétele és egy új rendelet elfogadása, mivel az 1988-ban létrehozott keret 1993 végén lejárt;
- a belső piac zökkenőmentes működéséhez szükséges politikák kidolgozásának biztosítása, valamint a Közösségnek az új nemzetek közötti felelősségeinek teljesítéséhez szükséges források biztosítása.

A Delors II. csomag együtt működött a Maastrichti Szerződéssel²⁵ annak első éveiben, hasonlóan ahhoz, ahogyan a Delors I. csomag hozzájárult az Egységes Okmány végrehajtásához. Mindazonáltal az új szerződés közvetlen költségvetési hatásai meglehetősen szerények voltak, és az intézményeknek politikai értékelési jogkört hagytak a végrehajtás tekintetében.

A Maastrichti Szerződés fő költségvetési hatása a Kohéziós Alap létrehozása volt, amely a közösségi átlag 90%-a alatti egy főre jutó GNP-vel rendelkező országok (Görögország, Spanyolország, Írország és Portugália) infrastrukturális, közlekedési és környezetvédelmi projektjeinek finanszírozására szolgált, hogy a gazdasági és monetáris unió keretében támogassa a gazdasági konvergencia felé vezető útjukat.

A Szerződés egyéb költségvetési hatásai közé tartoztak:

- a Szerződéshez csatolt, a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló jegyzőkönyv, amely erős politikai jelzés volt a Közösség valamennyi regionális politikájának megerősítése mellett;²⁶
- a Közösség számára kifejezetten kijelölt új hatáskörök számos ágazatban, például a transzeurópai hálózatok, az oktatás, az ipar és a kultúra területén, ami bizonyos esetekben a közösségi fellépés fokozását jelentette ezekben az ágazatokban;
- a közös kül- és biztonságpolitikára, valamint a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó rendelkezések, amelyek kimondták, hogy az intézményeknél e politikák végrehajtása során felmerülő igazgatási kiadások a közösségi költségvetést terhelik, és hogy a működési költségek a Tanács egyhangú döntése esetén a közösségi költségvetésből is finanszírozhatók.

1.2.4. 2000–2006

1995 decemberében a madridi Európai Tanács felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be közleményt az unió jövőbeli pénzügyi keretéről a bővítésre tekintettel.

²⁵ Az Európai Unióról szóló, 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt szerződés 1993. november 1-jén lépett hatályba.

²⁶ Szilárd Rácz: Development Processes of Regional Centres in Central and Southeast Europe – From State Socialism to Dependent Market Economies. *Deturope*, 11. (2019), 2. 92–100.

Válaszul a Bizottság 1997 júliusában kiadta az Agenda 2000²⁷ közleményét. Ezt 1998 márciusában egy részletes javaslatcsomag követte, amely számos közösségi politika reformjára, az új tagállamok csatlakozásának előkészítésére és az elkövetkező időszak pénzügyi keretére vonatkozó részletes javaslatokat tartalmazott,²⁸ majd 1998 októberében a saját források rendszeréről szóló jelentés.²⁹ Az e javaslatokról folytatott tárgyalások háttere több szempontból is nehezebb volt, mint a Delors II. csomagról folytatott 1992-es tárgyalásoké.

- Az új pénzügyi keret létrehozása mellett (figyelembe véve a közelgő bővítés pénzügyi hatásait) fontos döntéseket kellett hozni a Közös Agrárpolitika (a továbbiakban: KAP) reformjáról és a strukturális műveletekről. A strukturális intézkedések tekintetében az elsődleges szempont a juttatások nagysága volt, és az alapszabályokban nem javasoltak lényeges változtatásokat. A bővítés a skandináv országok és Ausztria felvételével a küszöbön állt ugyan, de ezen jóléti országok csatlakozása nem jelentett nettó többletköltséget az unió költségvetése számára.
- A monetáris unió létrehozásával kapcsolatban sokkal nagyobb aggodalomra adott okot a szigorú költségvetési gazdálkodás előírása.
- Számos tagállam nagyon ragaszkodott az uniós költségvetéshez való nettó hozzájárulásuk témájához.
- Ennek következtében az Agenda 2000-ról folytatott tárgyalások közel két évig tartottak. Az Európai Tanács 1999. márciusi berlini ülésén állapodtak meg a főbb irányvonalakról. A 2000–2006-os időszakra vonatkozó pénzügyi keretet tartalmazó új intézményközi megállapodás megkötésére ugyanazon év május 6-án került sor.³⁰ Májusban és júniusban

²⁷ European Commission: *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union. Document drawn up on the basis of COM(97) 2000 final. Bulletin of the European Union, Supplement 5/97* (1997. július 15.).

²⁸ E pénzügyi szempontok tekintetében lásd European Commission: *The Establishment of a New Financial Perspective for the Period 2000-2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*. COM (98) 164 final (1998. március 16.); European Commission: *Report on the Implementation of the Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on Budgetary Discipline and Improvement of the Budgetary Procedure. Proposals for Renewal*. COM (98) 165 final (1998. március 18.); Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a költségvetési eljárás javításáról. HL C 172. 1999. június 18.

²⁹ European Commission: *Financing the European Union. An Overview of the System of Own Resources*. MEMO/98/71 (1998. október 7.).

³⁰ Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a költségvetési eljárás javításáról. HL C 172. 1999. június 18. 1.

elfogadták a KAP reformjáról, a strukturális műveletekre vonatkozó új iránymutatásokról és a bevezetendő előcsatlakozási pénzügyi eszközökről szóló rendeleteket. A Tanács azonban csak 2000 szeptemberében fogadta el a költségvetési fegyelemről szóló új rendeletet³¹ és a saját források rendszeréről szóló új határozatot.³²

1.2.5. 2007–2013

2004 februárjában a Bizottság bemutatta a 2007–2013 közötti időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó megközelítését.³³ A dokumentum tartalmazta a kiadások javasolt felosztását általános kategóriák szerinti bontásban a 2007–2013-as időszakra. 2004 júliusában a Bizottság megerősítette és részletezte eredeti álláspontját,³⁴ és javaslatot tett egy új intézményközi megállapodásra a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról.³⁵ Az Európai Tanács szintjén 2005 júniusában folytatott intenzív tárgyalásokat követően az állam-, illetve kormányfők 2005. december 15–16-i brüsszeli Európai Tanács-ülésén megállapodás született a 2007–2013-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.

Az Európai Tanács megállapodása volt a kiindulópontja az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közötti tárgyalásoknak, amelyek eredményeként a három intézmény 2006. május 17-én aláírta a költségvetési fegyelemről

³¹ A Tanács 2040/2000/EK rendelete (2000. szeptember 26.) a költségvetési fegyelemről. HL L 244. 2000. szeptember 29. 27.

³² A Tanács 2000/597/EK, Euratom határozata (2000. szeptember 29.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről. HL L 253. 2000. október 7. 42.

³³ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Közös jövőnk építése. A kibővített Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013.* COM(2004) 101 végleges/2. (2004. február 26.).

³⁴ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. A 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv.* COM(2004) 487 végleges/2. (2004. július 14.) és Európai Bizottság: *Az Európai Unió finanszírozása. A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről.* COM(2004) 505 végleges, I. és II. kötet (2004. július 14.).

³⁵ Európai Bizottság: *Bizottsági munkadokumentum. Javaslat a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról szóló intézményközi megállapodás megújítására.* COM(2004) 498 (2004. július 14.). A Bizottság javaslatait 2005 áprilisában aktualizálták. Lásd European Commission: *Working Document. Technical Adjustments to the Commission Proposal for the Multi-annual Financial Framework 2007-2013.* SEC(2005) 494 final (2005. április 12.).

és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodást.³⁶ A Tanács 2007. június 7-én új határozatot fogadott el a Közösségek saját forrásairól.³⁷

A tárgyalási kontextust alakító két befolyásoló tényezőt érdemes külön kiemelni:

- Az Európai Tanács 2003. július 17-én elfogadta az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződést, de a tagállamokban a ratifikációs folyamat nem járt sikerrel. Az alkotmánytervezet 2005. május 29-i franciaországi és 2005. június 1-jei holland elutasítása az EU-ban az intézményi és politikai bizonytalanság elhúzódó időszakához vezetett.
- A megbeszélésekre olyan körülmények között került sor, amikor számos tagállam között nézeteltérések alakultak ki a legfontosabb nemzetközi kérdésekkel, különösen az iraki háborúval kapcsolatban.

A tárgyalást három nagyon fontos szempont is befolyásolta:

- Az új tagállamokkal való bővítés csak 5%-kal növelte volna az unió GDP-jét – és bevételeit –, a népességet azonban 30%-kal. Ebből következett, hogy az uniós költségvetés kiadásai nagyobb mértékben növekedtek volna, mint a bevételek, különösen annak fényében, hogy a bővítés négyemlő új mezőgazdasági termelőt jelentett volna (50%-os növekedés), valamint a gazdagok és szegények közötti jövedelmi különbségek megduplázódását.
- A bővítéshez vezető tárgyalások utolsó szakaszában, 2002 októberében az Európai Tanács Franciaország és Németország kezdeményezésére kompromisszumot kötött a kibővített unió mezőgazdasági kiadásairól 2013-ig. Ez a döntés már a Bizottság javaslatainak megtétele előtt előre meghatározta az EU költségvetésének nagy részét.
- A Bizottság javaslatait megelőzően hat tagállam (Németország, Franciaország, Hollandia, Ausztria, Svédország és az Egyesült Királyság) – amelyek mindannyian nettó befizetői az EU költségvetésének – arról tájékoztatta a Bizottságot, hogy nem látnak lehetőséget arra, hogy az EU

³⁶ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. HL C 139. 2006. június 14.

³⁷ A Tanács határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről (2007/436/EK, Euratom). HL L 163. 2007. június 23. A határozat 2009. március 1-jén lépett hatályba, miután valamennyi tagállam ratifikálta 2007. január 1-jei visszamenőleges hatállyal.

költségvetése a saját források felső határának közelében maradjon. A „hatok levele”, amelyet 2003. december 15-én küldtek el a Bizottság elnökének,³⁸ hangsúlyozta, hogy a következő többéves pénzügyi keret során az átlagos kiadások nem haladhatják meg az EU GNI-jének 1,0%-át, beleértve a mezőgazdasági kiadásokat is az Európai Tanács által 2002 októberében meghatározott felső határon belül. Ez a levél nem határozta meg, hogy az 1,0%-os korlát a kifizetésekre vagy a kötelezett-ségvállalási előirányzatokra vonatkozik-e.

Ilyen körülmények között a megállapodás elérése különösen hosszadalmasnak és bonyolultnak bizonyult. A többéves pénzügyi keretről és az új saját forrásokról szóló határozatról folytatott tárgyalások csaknem három és fél évig tartottak. A tárgyalásokat ismét nagymértékben meghatározta a tagállamok nettó hozzájárulásainak kérdése és a nemzeti hozzájárulások szintjével kapcsolatos növekvő aggodalom.

1.2.6. 2014–2020

A Bizottság 2011. június végén terjesztette elő a többéves pénzügyi keretre és a saját forrásokra vonatkozó jogszabállyal kapcsolatos javaslatait *Az Európa 2020 stratégia költségvetése* címmel. A csomag az I. részben a fő közleményt,³⁹ a II. részben egy sor kísérő politikai adatlapot, a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret megállapításáról szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatot,⁴⁰ valamint a költségvetési kérdésekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodás tervezetét⁴¹ tartalmazta. A csomag részeként a Bizottság *A jelenlegi*

³⁸ Lásd a sajtónak szóló tájékoztatást – IP/03/1731 a Bizottságtól: European Commission: *Statement of President Prodi Following the Initiative of Six Member States* (2003. december 15.).

³⁹ Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az Európa 2020 stratégia költségvetése*. COM(2011) 500 végleges (2011. június 29.).

⁴⁰ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről*. COM(2011) 398 végleges (2011. június 29.).

⁴¹ European Commission: *Draft Interinstitutional Agreement Between the European Parliament, the Council and the Commission on Cooperation in Budgetary Matters and on Sound Financial Management*. COM(2011) 403 final (2011. június 29.).

*finanszírozási rendszerről, az előttünk álló kihívásokról, az érdekeltekkel folytatott konzultáció eredményeiről, valamint a főbb horizontális és ágazati kérdésekkel kapcsolatos különböző lehetőségekről*⁴² és *Az uniós költségvetés hozzáadott értéke*⁴³ című munkadokumentumait is kiadták. A Bizottság továbbá mintegy 60 javaslatot nyújtott be a többéves programokra vonatkozó jogi aktusokkal kapcsolatosan a többéves pénzügyi keret által lefedett valamennyi szakpolitikai területen.

Ezzel egyidejűleg a Bizottság egy sajátforrás-csomagot terjesztett elő, amely három, az uniós költségvetés finanszírozására vonatkozó jogalkotási javaslatot tartalmaz: egy új sajátforrás-határozatot,⁴⁴ egy horizontális végrehajtási rendeletet – a Lisszaboni Szerződés új elemét – és egy új, a saját forrásokról szóló rendeletet,⁴⁵ valamint „a hagyományos és GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról” szóló rendeletet.⁴⁶ Ezeket a javaslatokat egészítette ki a Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről.⁴⁷

A pénzügyi tranzakciós adóról szóló bizottsági javaslatot⁴⁸ követően 2011 novemberében elfogadtak egy kiegészítő sajátforrás-csomagot, amely két további rendeletre vonatkozó javaslatot tartalmaz: „a hozzáadottérték-adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról”⁴⁹ és „a pénz-

⁴² European Commission: *Commission Staff Working Paper. A Budget for Europe 2020: The Current System of Funding, the Challenges Ahead, the Results of Stakeholders Consultation and Different Options on the Main Horizontal and Sectoral Issues*. SEC(2011) 868 final (2011. június 29.).

⁴³ European Commission SEC(2011) 867 final: i. m.

⁴⁴ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről*. COM(2011) 510 végleges (2011. június 29.).

⁴⁵ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről*. COM(2011) 511 végleges (2011. június 29.).

⁴⁶ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a hagyományos és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények kielégítését célzó intézkedésekről*. COM(2011) 512 végleges (2011. június 29.).

⁴⁷ Európai Bizottság: *A Bizottság munkadokumentuma. Az uniós költségvetés finanszírozása: Jelentés a saját források rendszerének működéséről. Kísérő dokumentum: Javaslat tanácsi határozatra az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről*. SEC(2011) 876 végleges/2. (2011. október 27.).

⁴⁸ European Commission: *Proposal for a Council Directive on a Common System of Financial Transaction Tax and Amending Directive 2008/7/EC*. COM(2011) 594 final (2011. szeptember 28.).

⁴⁹ European Commission: *Proposal for a Council Regulation on the Methods and Procedure for Making Available the Own Resource Based on the Value Added Tax*. COM(2011) 737 final (2011. november 9.).

ügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásáról”.⁵⁰ Az eredeti csomag javaslatait is hozzá kellett igazítani a végleges pénzügyi tranzakciós adóra vonatkozó javaslatához.⁵¹ Mind a bizottsági javaslatokat, mind az azt követő tárgyalásokat nagyban befolyásolták a következő tényezők:

- A világgazdaságot 2007-ben sújtó pénzügyi válság az EU eddigi legsúlyosabb recesszióját idézte elő.⁵² A gazdasági válság⁵³ és a bankok megmentése az államháztartási hiány és az adósságszint drámai romlásához vezetett. Ennek fényében az európai költségvetés kettős kihívás előtt állt: egyrészt hozzá kell járulnia az Európa 2020 stratégiában kitűzött ambiciózus célok eléréséhez, például a beruházások ösztönzésével,⁵⁴ másrészt tükröznie kell a tagállamok költségvetési konszolidációra vonatkozó erőfeszítéseit. Ez utóbbi célt az Európai Tanács 2010. októberi ülésének következtetései⁵⁵ is tartalmazzák.
- A 2007–2010 közötti időszakban a nemzeti hozzájárulások alacsonyabbak voltak, és a nettó befizetők nettó egyenlegei jobbak voltak, mint ahogy azt a keretrendszer eredeti elfogadásakor várták. A kifizetési előirányzatok szintje alacsony volt, ami a 2007–2013-as többéves pénzügyi keret kései elfogadásának és a programok lassú elindításának köszönhető.

⁵⁰ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete a pénzügyi tranzakciós adó alapú saját forrás rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról*. COM(2011) 738 végleges (2011. november 9.).

⁵¹ Európai Bizottság: *Módosított javaslat. A Tanács határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (EK, Euratom)*. COM(2011) 739 végleges (2011. november 9.); Európai Bizottság: *Módosított javaslat: a Tanács rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedésekről*. COM(2011) 740 végleges (2011. november 9.); Európai Bizottság: *Módosított javaslat: A Tanács rendelete a hagyományos és GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények kielégítését szolgáló intézkedésekről (átdolgozás)*. COM(2011) 742 végleges (2011. november 9.).

⁵² Halmai Péter: Európai integráció és szuverenitás. A gazdasági kormányzás új dimenziói. *Magyar Tudomány*, 174. (2013), 4. 411–422.

⁵³ Halmai Péter: Új geometria: „teljes” gazdasági és monetáris unió? A gazdasági kormányzás új dimenziói az Európai Unióban. *Magyar Tudomány*, 178. (2017), 1. 6–17.

⁵⁴ Halmai Péter: Az európai növekedési modell kifulladás. *Közgazdasági Szemle*, 65. (2018), 2. 122–160.

⁵⁵ Az Európai Tanács 2010. október 29-i ülésének következtetései, 3. pont: „Az állam- és kormányfők hangsúlyozták, hogy az Európai Unióban a költségvetési fegyelem megerősítésével egyidejűleg alapvető fontosságú, hogy az Európai Unió költségvetése és a következő többéves pénzügyi keret tükrözze a tagállamok által a hiány és az adósság fenntarthatóbb pályára állítása érdekében tett konszolidációs erőfeszítéseket.” European Council: *Conclusions*. 2010. október 28–29.

Ez a mesterségesen alacsony szint olyan hivatkozási pontot teremtett a tárgyalásokhoz, amely hozzájárult ahhoz, hogy egyes delegációk kevésbé rugalmas tárgyalási álláspontot alakítottak ki.

- Öt tagállam (az Egyesült Királyság, Németország, Franciaország, Hollandia, valamint Finnország) kormányfője által aláírt levelet küldtek a Bizottság elnökének 2010. december 18-án,⁵⁶ amelyben azt kérték, hogy a következő többéves pénzügyi keret kifizetési előirányzatait reálértéken a 2011. évi szinten fagyasszák be a tagállamok költségvetési konszolidációs erőfeszítéseinek támogatása érdekében. A kötelezettségvállalási előirányzatoknak összeegyeztethetőnek kell lenniük a költségvetési hozzájárulások kért stabilizálásával, és nem haladhatják meg a 2013. évi szintet az inflációs rátánál alacsonyabb növekedési ütem mellett.
- A bizottsági javaslatok elfogadása előtt a Parlament elfogadta a SURE bizottságának a jelentését. Ebben a jelentésben az uniós költségvetés 5%-kal történő növelését követelte a Parlament a 2014–2020-as időszakra a 2013. évi szinten állandó többéves pénzügyi keret felső határán felül azért, hogy a kötelezettségvállalások elérjék az EU bruttó nemzeti jövedelmének 1,11%-át – mindezt anélkül tette, hogy a pontos bontást fejtegetenként meghatározta volna.⁵⁷

E különösen bonyolult körülmények miatt a többéves pénzügyi keretről és az új saját forrásokról szóló határozatról folytatott tárgyalások csaknem három évig tartottak. A Tanácsban folytatott tárgyalások először az uniós költségvetéshez való bruttó hozzájárulások korlátozására összpontosítottak, míg a végső fázisban a tagállamok uniós költségvetésből származó egyedi igényeinek kérdése jelentős szerepet játszott. Bár előzetesen számos véleménycserére került sor, a Tanács csak akkor kezdett rendes tárgyalásokat az Európai Parlamenttel, amikor 2013 februárjában megállapodásra jutott. Ezek a tárgyalások magára a többéves pénzügyi keretre, valamint az általa lefedett főbb szakpolitikai területekkel kapcsolatos számos kérdésre terjedtek ki.

⁵⁶ Lásd a sajtó tájékoztatása: Letter to President of European Commission. A Letter from Prime Minister David Cameron and Other European Leaders to the President of the European Commission on 18 December 2010. *Gov.uk*, 2010. december 18.

⁵⁷ Európai Parlament: *Az Európai Parlament állásfoglalása. Befektetés a jövőbe: új többéves pénzügyi keret (MFF) a versenyképes, fenntartható és inkluzív Európáért.* 2010/221(INI) (2011. június 8.).

1.3. Az Európai Unió költségvetési és pénzügyi rendszere

Az Európai Unió tehát 1988 óta rendelkezik többéves pénzügyi keretekkel, amelyekbe az éves költségvetés beágyazódik. Ez nagy stabilitást biztosított a költségvetés tárgyalása során, és véget vetett a korábbi szakaszok intézményközi konfliktusainak. Az Európai Unió költségvetése és pénzügyi rendszere háromféle jogi eszközön alapul:

- a szerződések pénzügyi rendelkezései (elsődleges jog);
- másodlagos jogszabályok;
- az intézmények közötti megállapodással elfogadott rendelkezések.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) és az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz),⁵⁸ amelyek a korábbi szerződések Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosításaiból erednek, számos változást vezettek be az EU költségvetési struktúrájában, miközben megőrizték az idővel kialakult főbb jellemzőit. A legszembevetőbb, hogy a többéves pénzügyi keretet először rögzítették az elsődleges jogban,⁵⁹ és az éves költségvetési eljárás kapcsán is jelentős változásokra került sor.

Az EUMSz 310. cikke az egységesség, az egyetemesség, az egyensúly, az évenkéntiség, az egyediség és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét határozza meg. Megjelenik a költségvetési fegyelem fogalma, valamint az unió és a tagállamok kötelezettsége a csalás és az unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelemre. Az EUMSz 311. cikke megállapítja a költségvetés saját forrásokból történő finanszírozásának elvét, és meghatározza a rendelkezéseket megállapító tanácsi határozat elfogadására vonatkozó eljárást.

Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa az EU költségvetési folyamatainak két meghatározó szereplője. Feladataik közé tartozik az elfogadási, jóváhagyási szakaszban történő intézkedés, valamint az éves uniós költségvetés és annak módosításainak megállapítása, amelyeket az Európai Bizottság javaslat

⁵⁸ Az Európai Unióról szóló szerződés és Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. HL C 83. (2010. március 30.)

⁵⁹ Az EUMSz pénzügyi rendelkezéseit az unió intézményi és pénzügyi rendelkezéseivel foglalkozó hatodik rész II. címe (310–325. cikk) tartalmazza, és általános szabályokat, valamint hat fejezetet foglal magában.

alapján, a saját források rendszerében és a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletben meghatározott követelményeken belül tárgyalnak meg.

Az Európai Parlament és a Tanács hatásköre a kérdéses témától függően eltérő. Az éves költségvetési eljárás során egyenlő jogokat élveznek. A saját források rendszerének kialakításáról szóló döntéshez a tagállamok egyhangú egyetértése szükséges a Tanácsban, míg az Európai Parlamenttel konzultálni kell. A Tanács szintén egyhangúlag fogadja el a többéves pénzügyi keret létrehozásáról szóló rendeletet, de ebben az esetben előzetesen be kell szereznie az Európai Parlament egyetértését.

A költségvetés elfogadásáért és végrehajtásának ellenőrzéséért felelős két szervezet hatáskörének aszimmetriája felerősíti a költségvetési kérdésekkel kapcsolatos nézeteik közötti különbségeket.⁶⁰ A költségvetési tárgyalásokról szóló viták például gyakran hivatkoznak olyan csoportokra, mint a nettó befizetők és a nettó kedvezményezettek, valamint a „kohézió barátai”, a „jobb kiadási vagy korrekciós mechanizmusok barátai” és a „mezőgazdaság barátai”. Az Európai Parlament már régóta szorgalmazza az EU költségvetési reformját, többek között azokon a területeken is, ahol korlátozottabb a hatásköre, mint például a saját források és a többéves pénzügyi keret, azzal a céllal, hogy a költségvetési viták középpontjába az uniós hozzáadott értéket képviselő intézkedések kerüljenek.⁶¹ A koronavírus-világjárvány hatása új dinamikát hozott a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalásokba, ami egy példátlan csomagot eredményezett egy ideiglenes helyreállítási eszköz, a Next Generation EU (NGEU) elindításával. A költségvetés elfogadásáért és végrehajtásának ellenőrzéséért felelős mindkét szervezet (Tanács és EP) bevonása az NGEU irányításába/végrehajtásába ugyan-csak része volt a vonatkozó tárgyalásoknak.

⁶⁰ Ben Patterson: *Understanding the EU Budget*. Cambridge, Searching Finance Limited, 2011; Stefan Becker – Michael W. Bauer – Alfredo De Feo (szerk.): *The New Politics of the European Union Budget*. Baden-Baden, Nomos, 2017.

⁶¹ A 2014–2020-as többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítéséről: Európai Parlament: *A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret választások utáni felülvizsgálatának előkészítése: a Parlament észrevételei a Bizottság javaslatát megelőzően*. P8_TA(2016)0309 (2016. július 6.); és az uniós pénzügyek jövőjéről szóló vitairat: Európai Parlament: *Vitaanyag az EU pénzügyeinek jövőjéről*. P8_TA(2017)0401 (2017. október 24.).

1.3.1. A többéves pénzügyi keret⁶²

A többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások célja, hogy általánosságban meghatározzák az EU által elkölthető pénzösszegek felső határát, a kiadási programokat, amelyek megszabják, hogy a pénzt mire kell költeni (kiadási struktúra), valamint a szabályok, amelyek meghatározzák a kiadások finanszírozásának módját. Az EUMSZ 312. cikke az unió elsődleges jogába foglalja a többéves pénzügyi keretet, amely korábban csak az intézményközi megállapodások részét képezte. A legalább öt évre szóló, tanácsi rendelet formájában elfogadott többéves pénzügyi keret általános célja annak biztosítása, hogy az Európai Unió kiadásai rendezett módon és a saját források keretein belül alakuljanak.

A saját források rendszere határozza meg az uniós költségvetés finanszírozásának módját, míg a költségvetés kiadási oldalának szerkezetét legalább ötéves időszakra egy többéves tervezési eszköz – a többéves pénzügyi keret – határozza meg. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag elfogadja a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletet. Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadhat olyan határozatot, amely felhatalmazza a Tanácsot a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet minősített többséggel történő elfogadására.

Az EU költségvetésének finanszírozását eddig három fő bevételi forrás⁶³ biztosította: a hagyományos saját források (vámok és cukorilletékek); a hozzáadottérték-adó (héta) harmonizált alapján alapuló saját forrás; valamint a tagállamok GNI-jéhez kapcsolódó saját forrás, amely a költségvetés kiegyensúlyozását szolgálja.⁶⁴ Az uniós költségvetés számára rendelkezésre álló források maximális szintjét az EU GNI-jének 1,20%-ában határozták meg (a „saját források felső határa”, amely az 1990-es évek óta gyakorlatilag változatlan maradt).

⁶² EUMSZ 312. cikk; A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről. HL 433 I. 2020. december 22.

⁶³ A Tanács határozata (2014. május 26.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről (2014/335/EU, Euratom). HL L 168. 2014. június 7.

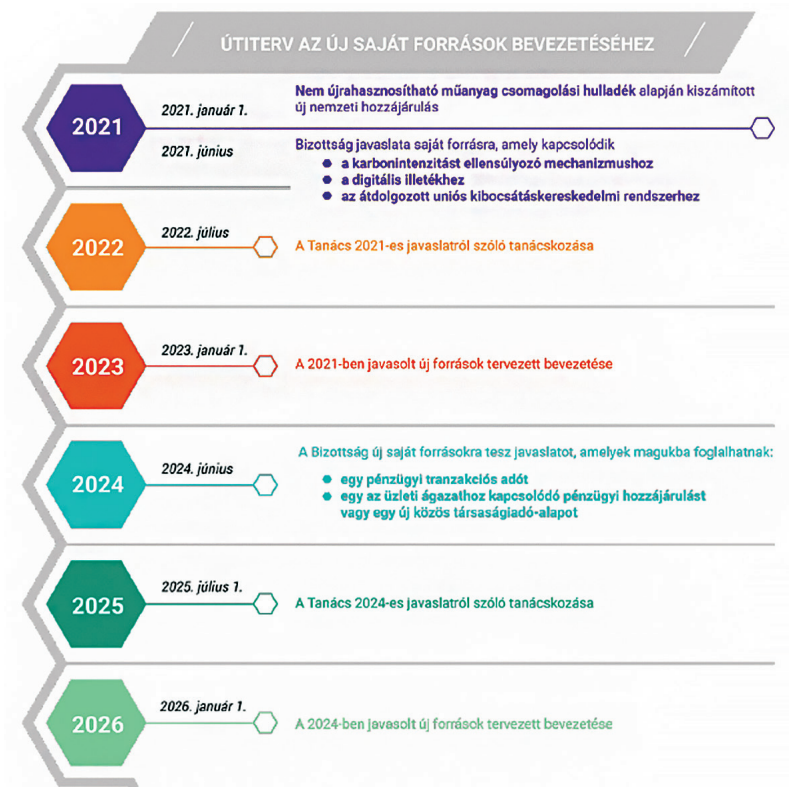
⁶⁴ A saját források közé nem sorolt egyéb bevételek közé tartoznak az uniós alkalmazottak fizetésére kivetett adók, a nem uniós országok bizonyos programokhoz való hozzájárulásai, valamint a versenyjog megsértése miatt a vállalatokra kiszabott bírságok.

A Tanács által 2020 decemberében elfogadott új saját forrásokról szóló határozat⁶⁵ egy sor fontos változást vezetett be a rendszerbe, amelyeket 2021. január 1-jétől visszamenőleges hatállyal kellett alkalmazni. A saját források felső határa különösen az uniós GNI 1,20%-áról tartósan 1,40%-ra emelkedik, hogy figyelembe vegye az olyan fejleményeket, mint a brexit utáni EU kisebb teljes GNI-je és a világjárvány miatt bizonytalan gazdasági kilátások. Ezenfelül a Bizottság számára lehetővé válik, hogy az EU nevében kedvező kamatlábak mellett kölcsönt vegyen fel a piacokon az NGEU finanszírozására.

A Tanács a többéves pénzügyi kereten belül egyidejűleg dönt a saját források maximális összegéről és azok típusairól, valamint a kiadási korlátokról. Amint a Tanács megállapodik minderről, a források automatikusan bekerülnek az EU költségvetésébe anélkül, hogy a nemzeti hatóságoknak erről később határozatokat kellene hozniuk.

A saját forrásokról szóló határozat tehát az unió bruttó nemzeti jövedelmének százalékában kifejezve meghatározza az unió saját forrásainak általános éves felső határát. Mivel az egyes évek költségvetését egyensúlyban kell elfogadni és végrehajtani, az egyéb bevételek sérelme nélkül, a saját forrásokról szóló határozatban megállapított felső határok jelölik ki az unió éves kiadásainak maximális összegét a kifizetési és kötelezettségvállalási előirányzatok tekintetében. Ezek gazdasági értelemben egyrészt az uniós költségvetés nagyságának korlátját jelentik, másrészt pedig garanciát arra, hogy az unió rendelkezésére álljon egy olyan maximális pénzügyi forrásmennyiség, amely az összes tagállam gazdasági tevékenységével összhangban fejlődik.

⁶⁵ A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről. HL L 424. 2020. december 15.



1.2. ábra: Útiterv az új saját források bevezetéséhez

Forrás: Alessandro D'Alfonso: *Own Resources of the European Union. Reforming the EU's Financing System*. European Parliament, 2021 – a költségvetési ügyekről szóló intézményközi megállapodás alapján

A többéves pénzügyi keret a saját forrásokról szóló határozatban meghatározott felső határokon belül a kötelezettségvállalási előirányzatok esetében kiadási kategóriánként, a kifizetési előirányzatok esetében pedig a teljes kiadásra vonatkozóan éves korlátokat állapít meg. A korlátozott számú kiadási kategóriáknak meg kell felelniük az unió főbb tevékenységi területeinek. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet emellett minden egyéb olyan rendelkezést is megállapít, amely az éves költségvetési eljárás zökkenőmentes lefolytatásához szükséges.

Az unió hosszú távú költségvetése tehát összesített kiadási plafonokat állapít meg abból a célból, hogy:

- az uniós kiadásokat a politikai prioritásokhoz igazítsa;
- az uniós támogatás kiszámíthatóbb legyen a társfinanszírozók és a kedvezményezettek számára;
- biztosítsa a költségvetési fegyelmet az EU-ban;
- megkönnyítse az EU éves költségvetésének az elfogadását.

A többéves pénzügyi keret kiadási szerkezetét és az egyes fejezetek nagyságát az EU prioritásaihoz és az adott pillanatban fennálló körülményekhez igazították. A többéves pénzügyi keretről szóló rendelet tehát kiadási plafonokat állapít meg a kiadások széles kategóriáira, amelyeket fejezeteknek neveznek. A többéves pénzügyi keret alapvető struktúrája nem változik az egyes programozási időszakok tekintetében, változatlanak azonban nem nevezhető, hiszen részben az elnevezések, részben az egyes sorokhoz tartozó programok módosulnak, azonban a fő kiadási területek megtalálhatók az egymást követő programozási időszakok többéves pénzügyi kereteiben.

1.1. táblázat: Programidőszakok MFF-szerkezetének összehasonlítása

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Közvetlen források	1. Fenntartható növekedés 1a. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért	1. Intelligens és inkluzív növekedés 1a: Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	1. Egységes piac, innováció és digitális gazdaság
Kohéziós politika	1b. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért	1b: Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	2. Kohézió és értékek 2a. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió 2b. Befektetés a versenyképességbe, az emberekbe és az értékekbe
Közös agrárpolitika	2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése ebből: piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	2. Fenntartható növekedés: természeti erőforrások ebből: a piaccal kapcsolatos kiadások és közvetlen kifizetések	3. Természeti erőforrások és környezet ebből: Piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések

	2007–2013	2014–2020	2021–2027
Belső és külső biztonság	3. Uniós polgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése 3b. Uniós polgárság	3. Biztonság és uniós polgárság	4. Migráció és határ-igazgatás 5. Reziliencia, biztonság és védelem
Nemzetközi politika	4. Az EU mint globális szereplő	4. Globális Európa	6. Szomszédság és a világ
Adminisztráció		5. Igazgatás	7. Európai közigazgatás

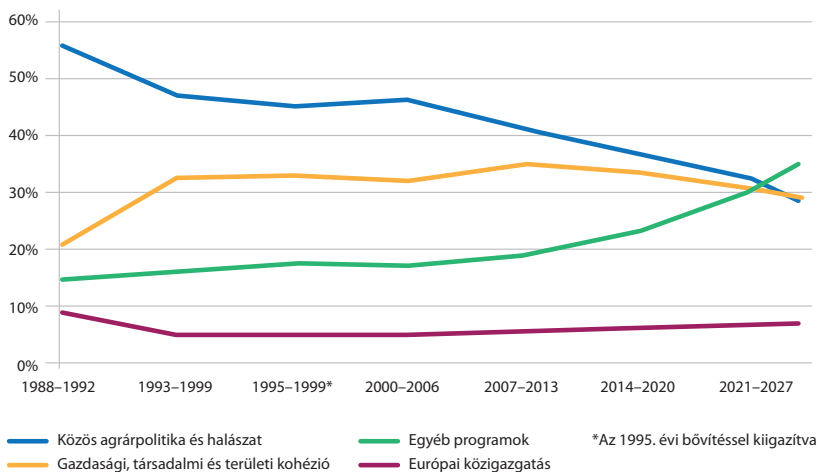
Forrás: Nyikos Györgyi – Erdei-Derschner Katalin: A 2021–2027 programozási időszak EU-forrásai és a lehetséges magyar allokáció. *Európai Tükör*, 23. (2020), 3. 5–26.

Kezdetben a költségvetés főként a mezőgazdasági kiadásokat, a Közös Agrárpolitikát finanszírozta. A KAP az 1957-es Római Szerződés egyik pillére, amely az Európai Gazdasági Közösség (EGK) létrehozását eredményezte. A KAP részesedése az EU költségvetésében fokozatosan csökkent, a 70-es évekbeli 75%-ról jelenleg egyharmadára. Ezzel párhuzamosan más politikák is megjelentek, például a regionális politika, amely a költségvetés további egyharmadát teszi ki.⁶⁶ A többi politika (K+F, külpolitika, infrastruktúra vagy oktatás) súlya szintén nőtt az elmúlt két évtizedben. A beruházások az európai szinten irányított programokra összpontosulnak olyan területeken, mint a kutatás és innováció, a közlekedési és energiahálózatok, az ifjúsági mobilitási programok és a külső fellépések.

Az EUMSZ 312. cikkének új rendelkezései hangsúlyozzák a három intézmény közös felelősségét a pénzügyi keret elfogadásának megkönnyítéséhez szükséges intézkedések meghozatalában.

A 322. cikk (2) bekezdése lehetővé teszi a Tanács számára, hogy minősített többséggel (és már nem egyhangúlag) elfogadja azokat a módszereket és eljárásokat, amelyek révén a saját forrásokról szóló határozat alapján biztosított bevételeket a Bizottság rendelkezésére bocsátják.

⁶⁶ Halmai Péter: *Mélyintegráció. A Gazdasági és Monetáris Unió ökonómiája*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2020b.



1.3. ábra: A fő szakpolitikai területek alakulása az uniós költségvetésben

Forrás: 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.)

Amennyiben az előző pénzügyi keret lejártáig nem sikerül megállapodni az új pénzügyi keretről, az EUMSZ az új többéves pénzügyi keretről szóló rendelet elfogadásáig az előző pénzügyi keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések meghosszabbításán alapuló jogi és költségvetési folytonosságról rendelkezik.

A pénzügyi keret bevezetése jelentősen megváltoztatta az éves költségvetési vita paramétereit, és megkönnyítette a többéves pénzügyi programok kidolgozását.

1.3.2. Az Európai Unió éves költségvetése

Az EU éves költségvetése az Európai Uniónak egy adott évre vonatkozó összes kiadását és bevételeit határozza meg. Az MFF megállapítja az EU éves kiadásainak felső határait (plafonjait), ami nem lépheti túl a következőket:

- a kötelezettségvállalások teljes összegét egy adott évben;
- a kifizetések teljes összegét egy adott évben;
- a kifizetéseket és kötelezettségvállalásokat az uniós kiadások minden egyes területén (fejezetek).

A kötelezettségvállalások teljes összege: a jogi kötelezettségvállalások – példáulul szerződések és támogatások – azon maximális összege, amelyet az EU egy adott évben vállalhat. Ezen összegek kifizetésére nem feltétlenül az adott évben kerül sor, az több pénzügyi évre elosztva is történhet.⁶⁷ A kifizetések teljes összege: az egy adott évben ténylegesen kifizetett összegek. Ezek a kiadások az előző években tett jogi kötelezettségvállalásokból erednek. A felső határok rögzítésének célja:

- az uniós költségvetés nagyságának keretek között tartása;
- az egyes területekre elkülönített összegek garantálása az EU prioritásaival összhangban.

Az EU éves költségvetésében a bevételeknek és a kiadásoknak mindenkor egyensúlyban kell lenniük. Ugyanakkor a költségvetésnek rugalmasnak is kell lennie, hogy előre nem látható szükségletek fedezésére, például válságok és szükség-helyzetek esetében, illetve a változó körülményekhez igazodva is fel lehessen használni. Az MFF ezért több olyan rendelkezést és úgynevezett „speciális eszközt” is magában foglal, amelyek biztosítják, hogy az uniós pénzeket akkor és ott lehessen felhasználni, ahol és amikor arra a leginkább szükség van, így például az előre nem tervezett helyzetekben is.

Az EUMSZ 314. cikke rendelkezik az uniós éves költségvetési eljárásának ütemezéséről és szakaszairól. A Lisszaboni Szerződés egyszerűsítette a költségvetési eljárást, egyrészt a kötelező és nem kötelező kiadások közötti különbségtétel eltörlésével (és ezáltal a „maximális növekedési arány” eltörlésével), másrészt a költségvetési eljárás módosításával, amely az egy olvasatban és egyeztetéssel zajló együttdöntési eljáráshoz hasonlóvá vált. Az uniós költségvetés elfogadására irányuló eljárás az Európai Parlament elnökének az EUMSZ 314. cikkének

⁶⁷ Többéves projektek, például infrastruktúra építése esetében általában eltér egymástól a kötelezettségvállalások és a kifizetések időpontja és összege. A kötelezettségvállalás összegét egy adott évben állítják be a költségvetésbe, míg a kifizetések teljesítése több évre eloszlik. A kötelezettségvállalások összege megegyezik a kifizetések összegével az olyan kiadások esetében, amelyeket ugyanabban az évben teljesíteni kell.

(9) bekezdése alapján hozott aktusával zárul, amellyel az elnök – miután meggyőződött arról, hogy az eljárás jogszerűen zajlott – kijelenti, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták. Az eljárás során mind a Tanácsnak, mind a Parlamentnek lehetősége van arra, hogy elutasítsa a költségvetési tervezetet. A Bizottság minden szükséges kezdeményezést megtehet, például konzultációra és egyeztetésre hívhatja a Parlament és a Tanács elnökét.

Az egyeztetőbizottság összehívható, hogy megállapodásra jusson a közös szövegtervezetről. E tekintetben több forgatókönyv is elképzelhető, amelyek kétféle eredményre vezethetnek: vagy elfogadottnak tekintik a költségvetést, vagy a Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania. Ha az egyeztetőbizottság 21 napon belül nem jut megállapodásra a közös szövegtervezetről, a Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania. Hasonlóképpen, ha az Európai Parlament és a Tanács egyaránt elutasítja a közös szöveget, vagy ha az egyik intézmény elutasítja a közös szöveget, a másik pedig nem hoz határozatot, a Bizottságnak új költségvetési tervezetet kell benyújtania.⁶⁸ Ugyanez vonatkozik arra az esetre is, ha a Parlament elutasítja a közös szöveget, de a Tanács jóváhagyja azt. Az egyeztetési eljárás bármely más eredménye a költségvetés elfogadásához vezet. Az EUMSZ 315. cikke tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik a Közösség pénzügyi tevékenységeinek folytatását, ha a költségvetést nem fogadják el határidőre.

Az EU 2021-es költségvetése példátlan költségvetést jelent példátlan időken: az első költségvetés a 2021–2027-es új többéves pénzügyi keret (MFF) alapján egy kisebb EU-költségvetés, mivel 2021-ben az Egyesült Királyságot először kezeli harmadik országgént.⁶⁹ Ráadásul az EU 2021-es költségvetését a világjárványt övező kivételesen nehéz körülmények között készítették elő és tárgyalták meg, és a döntéshozatali folyamatot tovább bonyolították az EU következő többéves költségvetéséről folytatott elhúzódó tárgyalások.

A 2021. évi költségvetésről szóló megállapodáshoz vezető folyamatot különösen az bonyolította és késleltette, hogy az Európai Tanács sokáig nem jutott megállapodásra a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről (lásd 2.1. fejezet).

⁶⁸ Lásd az Európai Unió Tanácsa kontra Európai Parlament ügyben 2013. szeptember 17-én hozott C-77/11. számú ítéletet.

⁶⁹ A kilépésről szóló megállapodás 140. cikke szerint az Egyesült Királyság felel az uniós költségvetés és az uniós decentralizált ügynökségek 2020. december 31-én fennálló költségvetési kötelezettségvállalásaiból, valamint a 2020. évi költségvetésből átvitt kötelezettségvállalási előirányzatokból 2021-ben tett kötelezettségvállalásokból rá eső részért, a pénzügyi rendezés egyéb elemeinek sérelme nélkül.

Mivel az EU működéséről szóló szerződés [312. cikk (1) bekezdés] szerint az éves költségvetésnek meg kell felelnie a többéves pénzügyi keretnek, ezért mindaddig, amíg nem született megállapodás az új többéves pénzügyi keretről, a 2021. évi költségvetést nem lehetett elfogadni. 2020. december elején, amikor a többéves pénzügyi keretről szóló tárgyalások körüli feszültség egyre nőtt, és közeledett az éves költségvetés elfogadására vonatkozó, a szerződésben rögzített határidő, komolyan fontolóra vették annak lehetőségét, hogy az „ideiglenes tizenkettedek” néven ismert vészmegoldáshoz⁷⁰ kelljen folyamodni. Az éves költségvetési eljárás csak akkor oldódott fel, amikor a tagállamok 2020. december 10-én egyhangúlag megállapodtak a többéves pénzügyi keretsomagról. Mivel azonban időközben lejártak a szerződésben az egyeztetőbizottságban történő hivatalos megállapodásra előírt határidők, a Bizottságnak egy második költségvetési tervezetet kellett benyújtania, amelyet az év utolsó plenáris ülésén módosítások nélkül jóváhagytak,⁷¹ és amelyet David Sassoli, a Parlament elnöke 2020. december 18-án írt alá.

1.1. szövegdoboz: A 2021-es költségvetési eljárás mérföldkövei

2020. július 27. Az Európai Bizottság benyújtja a 2021. évi uniós költségvetés tervezetét.

2020. szeptember 27. A Tanács elfogadja álláspontját a 2021. évi uniós költségvetés-tervezetről.

2020. november 12. Az Európai Parlament módosítja a Tanács álláspontját a 2021. évi uniós költségvetési tervezetről.

⁷⁰ Az EUMSZ 315. cikke és a költségvetési rendelet 16. cikke alapján az éves költségvetésről szóló megállapodás hiányában az ideiglenes tizenkettedek rendszerét vezetik be. Kötelezettségvállalás alcimenként az előző pénzügyi év adott alcímében engedélyezett összes előirányzat legfeljebb egy-negyedéig, valamint minden eltelt hónap után egy tizenkettedrészig tehető. A kifizetések havonta, alcimenként az előző pénzügyi év megfelelő alcímében engedélyezett előirányzatok legfeljebb egy tizenketted részéig teljesíthetők. Mivel azonban a 2014–2020-as többéves pénzügyi keret lejártával számos uniós program és eszköz jogalapja megszűnt, a 2020-as felső korlátok szerinti költségvetés elfogadása a kiadási szabályok meghosszabbítását is szükségessé tette volna.

⁷¹ Európai Parlament: *Az Európai Unió 2021. évi általános költségvetése – összes szakasz. Az Európai Parlament 2020. november 12-i állásfoglalása az Európai Unió 2021. évi pénzügyi évre szóló általános költségvetésének tervezetéről szóló tanácsi álláspontról.* 2020/1998(BUD). HL C 415. (2021. október 13.); European Parliament: *New General Budget of the European Union for the Financial Year 2021.* 2020/0371(BUD).

2020. november 13. Az Európai Bizottság az 1/2021. számú módosító indítványával módosítja a 2021. évi uniós költségvetési javaslatát, figyelembe véve az Európai Parlament és a Tanács elnöksége között 2020. november 10-én létrejött politikai megállapodást a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről.

2020. november 17. – december 7. Egyeztetőbizottság.

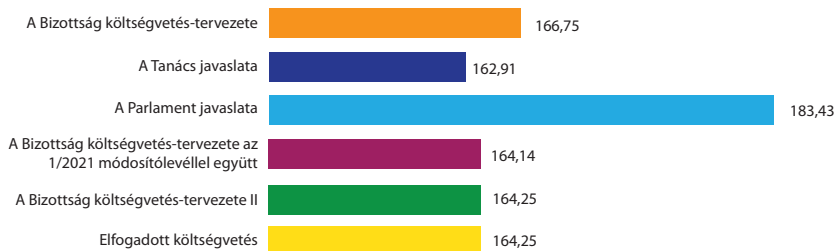
2020. december 4. Az egyeztetőbizottság közös megegyezésre jut a 2021. évi uniós költségvetésről, de az új többéves pénzügyi keret hiányában nem írja alá a közös szöveget.

2020. december 10. Az Európai Bizottság benyújtja a 2021. évi uniós költségvetés második tervezetét.

2020. december 14. A Tanács elfogadja a 2021. évi uniós költségvetés második tervezetének olvasatát.

2020. december 18. Az Európai Parlament módosítások nélkül jóváhagyja a Tanács álláspontját. Ugyanezen a napon az Európai Parlament elnöke, David Sassoli aláírja a 2021. évi uniós költségvetést.

Forrás: Nyikos szerkesztése



1.4. ábra: Az EU 2021. évi költségvetése (kötelezettségvállalások, milliárd euró, folyó áron)

Forrás: Európai Parlament, Parlamenti Kutatási Szolgáltatások Főigazgatósága, 2019

A végleges megállapodás 1,49 milliárd euróval alacsonyabb, mint a Bizottság által az első költségvetési tervezetben javasolt összeg, és 1,34 milliárd euróval magasabb, mint a tanácsi olvasatban meghatározott összeg (1.4. ábra). Az eljárás különböző szakaszaiban bevezetett több emelés megfelel a Parlament prioritásainak, és a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretről és a 2021-es költségvetésről folytatott tárgyalások egyidejűségéből adódik.

1.3.3. A költségvetés végrehajtása és a mentesítés

Az EUMSZ 317. cikke a Bizottságra ruhazza a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos alapvető hatásköröket és elszámoltathatóságot. A Lisszaboni Szerződés figyelembe veszi a tagállamok kötelezettségeit és ebből eredő felelősségét a költségvetés végrehajtása és a mentesítés tekintetében. A költségvetés végrehajtását illetően – ahol a költségvetési előirányzatok többségét a megosztott irányítási rendszer keretében hajtják végre – az EUMSZ 317. cikke kimondja, hogy „a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve hajtja végre”. Ugyanez a cikk azt is előírja, hogy a költségvetési rendeletek meghatározzák a tagállamok ellenőrzési és auditálási kötelezettségeit a költségvetés végrehajtása során. Ezért elismerték a tagállamok felelősségét, amely a költségvetés végrehajtása során az Európai Bizottsággal való szoros együttműködésből fakad.

Az EUMSZ 318. cikke meghatározza a Bizottság által a Tanácsnak és a Parlamentnek benyújtandó elszámolások benyújtására vonatkozó eljárásokat. Az EUMSZ 319. cikke meghatározza a mentesítési eljárást, amelyet a Parlament a Tanács ajánlása alapján a Bizottság számára a költségvetés végrehajtására vonatkozóan ad meg. Az EUMSZ 325. cikke meghatározza a Bizottság és a tagállamok szerepét az unió pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelemben. Itt is a Parlament és a Tanács együttdöntési eljárásának hatálya alá tartozik az e területen szükséges intézkedések elfogadása.

1.3.4. A költségvetési/pénzügyi rendelet

Az EUMSZ 322. cikkével összhangban a költségvetési rendeletet az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében, a Számvevőszékkel folytatott konzultációt követően fogadja el. A költségvetési rendeletről szóló együttdöntési eljárás a Lisszaboni Szerződés által bevezetett újdonság; a korábbi szerződés értelmében a költségvetési rendeletről a Parlamenttel folytatott konzultációt és a Számvevőszék véleményének kikérését követően a Tanács egyhangúlag hozott határozatot.

A költségvetési rendeletet eredetileg 1977. december 21-én fogadták el,⁷² de azóta többször módosították. Elsősorban az általános költségvetésre vonatkozó

⁷² Financial Regulation of 21 December 1977 Applicable to the General Budget of the European Communities. HL L 356. 1977. december 30.

rendelkezéseket tartalmaz: az alapelveket, a létrehozást, a szerkezetet, a végrehajtást és az elszámolások ellenőrzését. A rendelet kimerítően foglalkozik a végrehajtással és az ellenőrzéssel, mivel ezeket a szempontokat a szerződés nem tárgyalja átfogóan. Az 1977-es szöveget tizennégyszer módosították az intézményi változások (Maastrichti és Amszterdami Szerződés, az EFTA-országok közös finanszírozása az EGT számára), valamint az uniós pénzgazdálkodás szigorítása érdekében.⁷³

Sajátossága még a működésnek, hogy az egész költségvetési végrehajtást a pénzügyi rendelet szabályozza horizontálisan, azonban az egyes sorokhoz rendelt források felhasználási szabályait (jogosultsági feltételek, tematikus célterületek, végrehajtási intézményrendszer, végrehajtási feladatok és folyamatok stb.) ágazati, illetve alapspecifikus rendeletekben rögzítik.⁷⁴ A szabályozás specialitása, hogy a többéves pénzügyi keret soron lévő forrásához kapcsolódik a szabályozás; vagyis azokban az időszakokban, amikor átfedésben egyidejűleg használunk az előző és az azt követő pénzügyi keretből is forrásokat (lásd N+ szabály), akkor a „rég”i” pénz a régi szabályok szerint, az „új” forrást pedig az új végrehajtási rendelkezések alapján kell felhasználni.

A költségvetési eljárások során felmerülő konfliktusok és elakadások kockázatának megelőzése vagy leküzdése érdekében az érintett intézményeket gyakran arra ösztönözték, hogy megállapodásokat kössenek a szerződések által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlásának módjáról. Így az 1970-es évek közepe óta számos intézményközi megállapodás vagy közös nyilatkozat született, beleértve 1988-tól kezdve a pénzügyi szempontokat is. E megállapodások célja az volt, hogy költségvetési fegyelmet vezessenek be, ezzel javítsák az éves költségvetési eljárás működését és az intézmények közötti együttműködést költségvetési ügyekben, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást.

⁷³ Lásd a felülvizsgált pénzügyi szabályozásra vonatkozó bizottsági javaslatot kísérő indoklást: European Commission: *Proposal for a Council Regulation (EC, ECSC, Euratom) on the Financial Regulation Applicable to the General Budget of the European Communities*. COM(2000) 461 final (2001. március 27.) 6.

⁷⁴ Györgyi Nyikos – Tünde Tátrai: Public Procurement and Cohesion Policy. In *5th International Public Procurement Conference: VIII: Public Policy, Public Value and Social Outcomes*. Dublin, IPPC, 2012. 2235–2252.; Györgyi Nyikos – Tünde Tátrai: Better Spending through Public Procurement. In Mihalis Giannakis – Thomas Johnson – Joe Miemczyk – Dirk-Jan Kamann – Emmanuelle Bernardin (szerk.): *22 Annual IPSERA Conference: Purchasing & Supply Management for a Sustainable World*. Nantes, International Purchasing and Supply Education and Research Association (IPSERA), 2013.

A Lisszaboni Szerződés jogilag kötelező jelleggel ruházta fel ezeket a megállapodásokat (EUMSZ 295. cikk). Tartalmuk is megváltozott, mivel a többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezéseket ma már főként az EUMSZ 312. cikke alapján elfogadott tanácsi rendelet tartalmazza. A költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben folytatott együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló, 2013. december 2-ai intézményközi megállapodás számos részletesebb, a többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezést, valamint a költségvetési ügyekben folytatott intézményközi együttműködés és az uniós pénzeszközökkel való hatékony és eredményes pénzgazdálkodás javítását célzó rendelkezéseket tartalmaz.

1.3.5. Végrehajtás

Az EUMSZ 317. cikke alapján: „A Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.”

A költségvetési rendelet a költségvetéstől elkülönített jogalapot követel meg az előirányzatok végrehajtásához bármilyen tevékenységre vonatkozóan, kivéve a költségvetési rendeletben meghatározott eseteket (kísérleti projektek, előkészítő intézkedések stb.). A költségvetési rendelet tisztázza azokat a feltételeket, amelyek mellett a Bizottság hatásköröket ruházhat át: a Bizottság nem ruházhatja át harmadik félre a Szerződések alapján rá ruházott végrehajtási hatásköröket, amennyiben azok nagyfokú mérlegelési jogkörrel járnak, ami politikai döntéseket von maga után. E korlátokon belül a Bizottság közhatalmi feladatokat, különösen a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat átruházhat bizonyos szervezetekre; az átruházott végrehajtási feladatokat mindenesetre világosan meg kell határozni, és teljes mértékben ellenőrizni kell azok felhasználását.

Általános szabályként a Bizottság nem bízhat meg külső magánjogi szervezeteket a költségvetésből származó pénzeszközök végrehajtásával kapcsolatos intézkedésekkel, beleértve a kifizetést és a behajtást is, kivéve, ha azok közszolgálati feladatot látnak el. Szerződés útján csak technikai szakértői feladatokkal, valamint olyan igazgatási, előkészítő vagy kiegészítő feladatokkal lehet megbízni

külső, magánszektorbeli szervezeteket, amelyek nem járnak sem közhatalom gyakorlásával, sem mérlegelési jogkör gyakorlásával.

Az Európai Unió bővítése, a kezelendő összegek növekvő volumene és különösen a Bizottság feladatainak fokozatos bővülése az uniós politikák fejlődésével arra készítette a Bizottságot, hogy különböző irányítási módszereket alkalmazzon.⁷⁵ A költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtására három módszert ír elő: közvetlen, megosztott, közvetett.

1.3.5.1. Közvetlen végrehajtás

A Bizottság közvetlenül is végrehajthatja a költségvetést, ami azt jelenti, hogy a végrehajtás közvetlenül történik: 1. szervezeti egységei által; 2. végrehajtó ügynökségeken keresztül. A Bizottság irányítási feladatainak megsokszorozódása és diverzifikálódása, valamint a szakosodással elérhető hatékonyság indokolja az egyes programirányítási feladatoknak a végrehajtó ügynökségekhez történő kiszervezését.

Ha a Bizottság a programok irányítását a végrehajtó ügynökségekre ruházza át, akkor azok olyan feladatok végrehajtásáért felelősek, amelyek egyszerűen végrehajtó jellegűek, és nem járnak nagyfokú, politikai döntéseket igénylő mérlegelési jogkörrel, mint például a támogatási és közbeszerzési eljárások elindítása és lezárása, az odaitéleési határozatok elfogadása, a projektek nyomon követése, a pénzügyi ellenőrzés és elszámolás, a programértékeléshez való hozzájárulás és különböző támogatási feladatok. Ezeket a végrehajtási feladatokat a Bizottság ellenőrzése alatt álló végrehajtó ügynökségek végzik.

⁷⁵ A 2012-ben elfogadott költségvetési rendelet a korábbi költségvetési rendeletekhez képest jelentős egyszerűsítést vezetett be az irányítási módok felépítésében, azzal a céllal, hogy csökkentse a jogi keret koherenciahiányát és összetettségét. A korábbi költségvetési rendelet szerinti öt irányítási módot háromba olvasztották össze: a közvetett centralizált irányítás, a harmadik országokkal való decentralizált irányítás és a nemzetközi szervezetekkel való közös irányítás mostantól a közvetett irányítás alá tartozik. Közös, koherens keretrendszert vezettek be, beleértve a közös jelentéstételi követelményeket (mint például a kötelező irányítási nyilatkozat éves benyújtása, amelynek célja, hogy a Bizottság nagyobb bizonyosságot kapjon a végrehajtó partnerektől, és hogy egységes elszámoltathatósági láncot hozzon létre). A nemzetközi szervezetek által végrehajtott külső fellépések sajátosságait figyelembe veszik.

1.3.5.2. Megosztott irányítás

A megosztott irányításra kifejezetten utal a szerződés, amely kimondja, hogy „a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve, saját felelősségére hajtja végre”, és hogy „a tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak biztosítása érdekében, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveivel összhangban használják fel”.⁷⁶ A mentesítést kizárólag a Bizottság kapja meg.⁷⁷ A szerződés⁷⁸ előírja továbbá, hogy a pénzügyi szabályok meghatározzák a tagállamok ellenőrzési és könyvvizsgálati kötelezettségeit a költségvetés végrehajtása során, valamint az ebből eredő felelősségeket.

Bár a megosztott irányítás régóta bevett gyakorlat, sokáig csak a másodlagos jogszabályokban rögzített szabályok szabályozták, amelyek minden ágazatban meghatározzák a Bizottság és a nemzeti hatóságok szerepét.⁷⁹ A megosztott igazgatásra alkalmazandó fő elvek:

- a tagállamok felelőssége, amelyeknek meg kell hozniuk minden olyan törvényi, rendeleti, közigazgatási vagy egyéb intézkedést, amely az unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükséges;
- a tagállamok hatékony belső ellenőrzési rendszerének felállítása;
- az uniós pénzeszközök kezeléséért és ellenőrzéséért felelős szervek kijelölése a tagállamok által;
- egyszerűsített jelentéstételi kötelezettségek bevezetése a megosztott igazgatás keretében kezelt valamennyi alapra vonatkozóan, beleértve a vezetői nyilatkozat éves benyújtását, amelynek célja egy egységes megbízhatósági lánc létrehozása, amely lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy jobban teljesítse a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatait;

⁷⁶ EUMSZ 317. cikk.

⁷⁷ EUMSZ 319. cikk.

⁷⁸ EUMSZ 317. cikk.

⁷⁹ A közös agrárpolitika keretében a tagállamok tájékoztatási kötelezettségét, a Bizottság ellenőrzési hatáskörét és a számlaelszámolási eljárást a következő rendelet állapította meg: A Tanács 1290/2005/EK rendelete (2005. június 21.) a közös agrárpolitika finanszírozásáról. HL L 209. 2005. augusztus 11. 1.; a strukturális alapok tekintetében a vonatkozó rendelkezéseket az alábbi dokumentum tartalmazta: A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről. HL L 210. 2006. július 31. 25.

- az éves irányítási nyilatkozat kiegészítésének lehetősége egy tagállami szintű éves politikai nyilatkozattal, amely kiegészítené a megbízhatósági láncot, és magában foglalná az irányítási nyilatkozat technikai szintjét;
- a tagállamok kijelölt szervei és pénzügyi testületei beszámolóinak vizsgálata és elfogadása.

A tagállamokkal megosztott irányítás vonatkozik a költségvetés nagy részére: az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapra (EMGA), az európai strukturális és beruházási alapokra, valamint az otthonteremtés területén működő alapokra. Ezeket a részben vagy egészben az uniós költségvetésből finanszírozott kiadásokat a tagállamok az uniós szabályoknak megfelelően a nemzeti struktúrákon keresztül kezelik.

1.3.5.3. Közvetett irányítás

A Bizottság a költségvetést végül közvetett módon is végrehajthatja azáltal, hogy harmadik szervezeteket bíz meg a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokkal. A költségvetés végrehajtásával megbízható szervek:

- harmadik országok vagy az általuk kijelölt szervek;
- nemzetközi szervezetek és ügynökségek;
- az EBB és az Európai Beruházási Alap;
- decentralizált ügynökségek és PPP-szervezetek;⁸⁰
- közjogi szervek;
- közszolgálati feladatot ellátó magánjogi szervezetek;
- valamely tagállam magánjogának hatálya alá tartozó szervek, amelyeket a köz- és magánszféra közötti partnerség megvalósításával bíztak meg;
- a KKBP egyes cselekvéseinek végrehajtásával megbízott személyek.

Mielőtt a Bizottság harmadik szervezeteket bíz meg a költségvetés végrehajtásával, bizonyítania kell, hogy e harmadik szervezetek rendszerei és szabályai az uniós pénzügyi érdekek védelmének a KR által garantálttal egyenértékű szintjét biztosítják. A Bizottság elvégzi a harmadik szervezet rendszereinek és szabályainak előzetes értékelését, és ha e szabályok egyenértékűnek minősülnek a saját szabályaival, akkor folytathatja a megbízást.

⁸⁰ A KR 208. és 209. cikke szerinti szervek.

A megbízott szervezetnek tiszteletben kell tartania a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, az átláthatóság és a megkülönböztetésmentesség elvét, és az uniós pénzeszközök kezelése során biztosítania kell az uniós fellépés láthatóságát. A Bizottság felelős a szervezetek felügyeletéért, valamint az elszámolások vizsgálatára és elfogadására vonatkozó eljárások alkalmazásáért, továbbá az alkalmazandó szabályok megsértésével végrehajtott kiadások uniós finanszírozásból való kizárásáért.

Az Európai Bizottság Csalás Elleni Hivatalát (OLAF) 1999-ben hozták létre⁸¹ a csalás és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem céljából. Az OLAF 1999. június 1-jén kezdte meg működését a Bizottság önálló vizsgálati feladatkörrel rendelkező szervezeti egységeként, a költségvetésért felelős biztos felügyelete alatt. Az OLAF munkáját szabályozó 883/2013/EU rendelet⁸² 2013. október 1-jén lépett hatályba. A rendelet értelmében az OLAF megbízása a pénzügyi érdekek védelmén túlmenően kiterjed az EU érdekeinek a közigazgatási vagy büntetőeljárást eredményező szabálytalan magatartásokkal szembeni védelmével kapcsolatos valamennyi tevékenységre. Ezenfelül az OLAF vizsgálati hatásköreit is pontosították és egységesítették. Ezek közé tartozik a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatására vonatkozó hatáskör. Az intézményeken belül az OLAF adminisztratív vizsgálatokat folytathat az uniós intézmények, szervek, intézmények és ügynökségek szervezeti egységeinek bármely tevékenységével kapcsolatban a csalás, a korrupció és az uniós pénzügyi érdekeit érintő bármely más jogellenes tevékenység elleni küzdelem céljából.

2013-ban a Bizottság javaslatot tett az Európai Ügyészség (EPPO) létrehozására, amely az EUMSZ 86. cikkének (1) bekezdésével összhangban kizárólagos hatáskörrel rendelkezik az uniós pénzügyi érdekeit érintő bűncselekményekkel kapcsolatos ügyekben.⁸³ Az EPPO egy decentralizált struktúra, amely egy európai ügyészből és a tagállamokba delegált európai ügyészekből áll. Az EPPO függetlenségét különböző biztosítékok garantálják, különösen a kinevezési

⁸¹ A Bizottság határozata (1999. április 28.) az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról (1999/352/EK, ESZAK, Euratom). HL L 136. 1999. május 31. 20.

⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete (2013. szeptember 11.) az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról és az (EK) rendelet hatályaon kívül helyezéséről (HL L 283., 2013.9.11., 1.).

⁸³ Európai Bizottság: *Javaslat. A Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról.* COM(2013) 534 végleges (2013. július 17.).

és felmentési eljárások, a hivatali időre vonatkozó szabályok és az összeférhetlenségre vonatkozó szabályok révén.

Az Európai Unió összevont éves beszámolója a költségvetési rendelet 141–148. cikkei szerint készül. Az éves beszámoló a következőket tartalmazza: a) a pénzügyi kimutatások (az eredményszemléletű elszámolás szabályai alapján) és b) a költségvetési beszámoló (a költségvetés végrehajtásáról szóló, módosított pénzforgalmi szemléletű jelentések). Az Európai Bizottság és más uniós szervek kettős számviteli rendszert alkalmaznak e kétféle számla előállítása érdekében – a számviteli rendszer egy általános számviteli elemmel (amely az eredményszemléletű számvitel szabályain alapul) és egy költségvetési számviteli elemmel (amely a pénzforgalmi szemléletű számvitel elvein alapul) rendelkezik. Az EU összevont éves beszámolója tartalmazza az összes uniós intézményt, ügynökséget és egyéb, a konszolidáció körébe tartozó szervet. Bár a költségvetési hatáskörök megosztottak az Európai Parlament és a Tanács között, az EUMSz 319. cikke, az Euratom-szerződés 180b. cikke, valamint a költségvetési rendelet 164–167. cikke alapján az előbbi viseli a költségvetés végrehajtása feletti politikai ellenőrzés alapvető felelősségét.