

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁSÁRÓL

On the budgetary regulation of the European Union

FÁBIÁN KLAUDIA* – VARGA ZOLTÁN**

Absztrakt: Tanulmányunk kutatási témája az Európai Unió költségvetésének szabályozása, valamint lehetséges fejlődési stratégiái. A vizsgálat kiterjed egyrészt az Európai Unió közös költségvetésére, illetve annak szabályozási kérdéseire, másrészt tanulmányozza a költségvetés finanszírozását és a költségvetésből nyújtott támogatások szabályozásának alapvető kérdéseit is. A tanulmány részletesen elemzi a költségvetési szabályozás múltját, ennek tekintetében az elmúlt öt évben történő jelentős változásokat is statisztikákkal és részletszabályokkal összekötve. Továbbá foglalkozik az elmúlt évek, évtizedek forradalmi változásaival, valamint a várható fejlődési tendenciáival a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében.

Kulcsszavak: Európai Unió költségvetése, uniós költségvetés, többéves pénzügyi terv

Abstract: The research topic of our study is the regulation of the European Union budget and possible development strategies. The study covers, on the one hand, the general budget of the European Union and its regulatory issues, and, on the other hand, the basic issues of the financing of the budget and the regulation of subsidies from the budget. The study provides a detailed analysis of the past of fiscal regulation, linking significant changes over the past five years with statistics and modalities. It also addresses the revolutionary changes of recent years and decades, as well as their expected development trends in the light of the 2021–2027 multiannual financial framework.

Keywords: European Union budget, EU budget, multiannual financial perspective

Bevezetés

Az elemzésünkben előtérbe kerül minden, a költségvetési szabályozást érintő általános kérdés, a költségvetési bevételek rendszere, a középtávú pénzügyi terv, a költségvetés megalkotásának alapelvei, a költségvetés megalkotásának, elfogadásának

* DR. FÁBIÁN KLAUDIA
jogász
fabian.klaudia226@gmail.com

** DR. VARGA ZOLTÁN
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
civdrvz@uni-miskolc.hu

szakaszai, végrehajtásának és ellenőrzésének folyamata, szerkezete és tartalma; a költségvetési jog egykori és hatályos forrásai és az éves költségvetési eljárás is. A rendelkezésre álló szakirodalmat, jogforrásokat és az Európai Közösségek Bíróságának vonatkozó gyakorlatát, valamint az Európai Számvevőszék jelentéseinek és véleményeinek áttekintéseit alapul véve saját kutatási eredményeinkkel egészítjük ki. Célunk továbbá, hogy ismertessük a korábbi évek elért eredményeit a kitűzött célokhoz mérten, valamint az is, hogy a hosszú távon megnyíló és ezt kihasználható fejlődési lehetőségek megítéléséhez a költségvetési keretokről folytatott egyeztetések tapasztalatai alapján milyen általános megállapításokat vonhatunk le következőképpen, amely valószínűleg befolyásolni fogja a jelenleg még fennálló és stabil korlátokat. A rendelkezésre álló forrásokból egy aktuális képet kapunk annak a lehetőségéről, hogy az Európai Unió az elmúlt években, évtizedekben, valamint napjainkban mely területekre összpontosította és összpontosítja jelenleg is költségvetésének fejlődését, illetve arról, hogy mely ágazatok részesülnek egyre inkább a költségvetésből. Kitérünk továbbá az aktuális 2020-as és 2021-es évben történő folyamatos változásokra, összpontosítva arra, hogy milyen módon befolyásolja a pandémia a költségvetési ciklusok kialakulását. Erre tekintettel elemezzük az ebből kifolyó változásokat is. Az 2020-as év meghatározóan alakította a költségvetés eljárását, mivel csak többszöri módosítással sikerült azt a lehető legjobban megalkotni a veszélyhelyzetre való tekintettel. Ennek tükrében kerül bemutatásra a jelenlegi álláspont, illetve annak folyamata.

1. Az Európai Unió költségvetése

Az EU költségvetéséből finanszírozott fellépések és projektek az EU által egy adott időpontban meghatározott prioritásokat tükrözik. Az uniós kiadások százalékos megoszlása szerint a 2007–2013 közötti időszakban a legnagyobb prioritásként a versenyképesség és a kohézió jelent meg, ennek aránya 44,6% volt. A 2007–2013 közötti időszak tekintetében az uniós országok úgy döntöttek, hogy közös erőfeszítéseik és az EU költségvetésének jelentős részét arra fordítják, hogy nagyobb gazdasági növekedést érjenek el és több munkahelyet teremtsenek. A fenntartható növekedés az Unió egyik fő prioritásává vált. Az EU gazdaságának versenyképesebbé kell válnia, és a kevésbé jómódú régióknak utol kell érniük a többieket.¹

A második helyre a természeti erőforrások kerültek: a mezőgazdaság, a vidék-fejlesztés, a környezetvédelem és a halászat. Európa földrajzi és klimatikus sokféleségének köszönhetően az uniós országok rengetegféle mezőgazdasági terméket állítanak elő. E téren az Európai Unió két fő szempontot irányoz elő. Fontos az, hogy amit előállítanak, az feleljen is meg a fogyasztók igényeinek, másrészt fontos törekedni arra is, hogy az előállított mezőgazdasági terméknek a minősége is és az előállítás biztonsága is magas fokú legyen. Emellett természeti erőforrásaink sike-

¹ *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban.* Európai Bizottság. Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 3.

res kezelésének és védelmének fel kell ölelnie a környezet védelmét, a vidéki gazdaságok szerkezetének átalakítását és szélesítését, valamint a fenntartható halászat előmozdítását célzó közvetlen intézkedéseket is. Hiszen az állatbetegségek, az olajfoltok és a légszennyezés nem állnak meg az országhatárokon. Az ilyen veszélyek több országban, számos fronton megvalósított, kiterjedt fellépést igényelnek.²

Ezt követi 1,3%-os aránymegoszlással az állampolgárság, a szabadság és biztonság, valamint jogok érvényesülése. Az EU arra törekszik, hogy hatékonyabban kezelje az Unióba irányuló migrációs áramlásokat, kiterjessze a büntetőügyekben folytatott és igazságügyi együttműködést, valamint megerősítse a jogállamiságon alapuló társadalmakat.³

Ezek a jelenleg is legfőbb kiadási kategóriák. Az EU költségvetését eredetileg a tagállamok által elfogadott közös politikák finanszírozásának biztosítása érdekében hozták létre. Az integrációs folyamat, valamint a külső környezet változásai azonban új politikákat tettek és tesznek szükségessé. Az Európai Unió közös költségvetése azonban csak részben tudta követni ezt a fejlődést, nem utolsósorban azon tagállamok hozzáállása miatt, amelyek nagy figyelmet fordítottak az uniós költségvetéshez való hozzájárulásuk és az azokhoz való hozzájárításuk egyensúlyára. Ez a hozzáállás (és ennek terjedése) fokozatosan háttérbe szorította a viták során a közösen elfogadott közös politikák közös (társ)finanszírozásának eredeti célkitűzését.⁴

Pénzügyi jogi nézőpontból azt a költségvetést vesszük alapul, amely az Európai Unió működésének finanszírozását biztosítja. Az Európai Unió költségvetése egyedülálló, ugyanakkor részben összehasonlítható egy-egy nemzetközi szervezet, vagy akár egy tagállam költségvetésével, azonban sok szempontból különböznek, így rengeteg eltérés található benne.

A kutatás eredményeként megállapítható, hogy az Európai Unió költségvetése évről évre egyre összetettebbé válik. Az előző éves tendenciák azt mutatják, hogy a költségvetés olyan változásokon megy keresztül, amely pozitív hatással van a gazdaságra is. Az Európai Unió éves költségvetése meghatározza az Európai Uniónak az adott aktuális évre vonatkozó összes bevételeit és kiadásait. A költségvetés biztosítja többek között a programok finanszírozását, valamint azt, hogy az EU hozzájusson azokhoz a bevételekhez, amelyek a kiadásai fedezéséhez szükségesek. Az EU költségvetése olyan szakpolitikai területeken finanszíroz fellépéseket és projekteket, ahol valamennyi uniós ország beleegyezett abba, hogy a cselekvésre az Unió szintjén kerüljön sor. E területeken erejük egyesítése révén a tagállamok kisebb költséggráfordítással érhetnek el jelentősebb eredményeket.⁵

² JUHÁSZ Erika: *Hazai és nemzetközi pályázatok forrásai kulturális fejlesztésre*. 2. modul. http://www.kulturasz.hu/letoltes/KPCM_Alapjai.pdf, 2020. szeptember 10., 147.

³ JUHÁSZ Erika: i. m. 147.

⁴ SZEMPLÉR Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép. *Európai Tükör* 2019/1., 8. <http://doi.org/10.32559/et.2019.1.1>.

⁵ *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban*. Európai Bizottság, Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 2.

Az Unió valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.⁶ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés rögzíti a költségvetés működésére vonatkozó elveket, a saját források szükségességét, valamint részletesen szabályozzák a közös költségvetés elkészítésének, elfogadásának és végrehajtásának intézményi, döntéshozatali folyamatát. Ugyanakkor korántsem beszélhetünk a tagállamok és az uniós szint között kialakított, világosan körülhatárolt, föderatív jellegű munkamegosztásról.⁷

Az EU költségvetési kiadásainak meghatározó részét, százalékos arányban kifejezve 60-70 százalékát képezik az olyan kiadások, amelyek az agrárpolitikával és a regionális politikával vannak összefüggésben. Ez elsősorban allokációs, disztribúciós és fejlesztési funkciókat jelent. Ugyanakkor a redisztribúciós, azaz az újraelosztási politika legtöbb területére mégsem terjed ki, mert az EU költségvetése nem foglalkozik jóléti transzferekkel (például munkanélküli-segélyekkel), egészségügyi biztosítással vagy például olyan közjavakkal, mint a védelem.⁸

2. Az uniós jog forrásai és hierarchiájuk

- Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz); az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz); és ezek jegyzőkönyvei (a szerződésekhez 37 jegyzőkönyv, 2 melléklet és 65 nyilatkozat került csatolásra olyan részletek szabályozása céljából, amelyek nincsenek a jogszabályszövegbe belefoglalva);
- az Európai Unió Alapjogi Chartája;
- az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés (Euratom-Szerződés) külön szerződésként még mindig hatályban van;
- nemzetközi megállapodások;
- az uniós jog általános elvei;
- másodlagos jog.⁹

A jogszabályi hierarchia csúcán az elsődleges jogként ismert szerződések és általános elvek állnak. A Lisszaboni Szerződés 2009. december 1-jén történt hatálybalépését követően velük azonos rangúvá vált az Alapjogi Charta is. Alattuk helyezkednek el az Unió által kötött nemzetközi megállapodások. Az ez alatti szinten a másodlagos jog található, amely csak akkor érvényes, ha összhangban van a hierarchiában felette álló jogszabályokkal.¹⁰ A másodlagos jog az egyoldalú jogi aktusokat foglalja magában, amelyek két kategóriába sorolhatók:

⁶ Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) II. cím pénzügyi rendelkezések 310. cikk.

⁷ KENGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 522.

⁸ KENGYEL Ákos: i. m. 522.

⁹ *Az Európai Parlament Hivatalos Lapja*. <https://www.europarl.europa.eu/portal/hu>, 2020. szeptember 10.

¹⁰ *Az Európai Unió ismertetése, 2021. Az Európai Unió jog forrásai és hatálya*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.2.1.pdf, 2020. október 5.

- az EUMSZ 288. cikkében felsoroltak: rendeletek, irányelvek, határozatok, vélemények és ajánlások;
- az EUMSZ 288. cikkében nem felsoroltak, vagyis atipikus aktusok, mint például a közlemények és az állásfoglalások, valamint a fehér és a zöld könyvek.¹¹

2.1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés kritériumai a költségvetés tekintetében

Az EUMSZ szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető egyéb kérdéseket is, beleértve az Európai Unió költségvetéskészítési kötelezettségét, ahol a költségvetés magában foglalja a Közösség valamennyi bevételeit és kiadásait, továbbá a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos igazgatási kiadásokat is. Az EUMSZ rögzíti ezen kívül a költségvetés finanszírozására vonatkozó alapvető szabályokat, a költségvetési felhatalmazás időszakát, az éves költségvetés elvét is. A költségvetés elkészítésének rendjéről is találunk rendelkezéseket a 3. fejezet 313–314. cikkében. Az Európai Központi Bank kivételével valamennyi intézmény július 1-je előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait.¹² Az EUMSZ rendelkezik a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumairól, a Bizottság általános felelősségéről a költségvetés végrehajtásáért, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményéről.

3. Az Európai Unió költségvetési bevételeinek és kiadásainak rendszere

Az Európai Unió (EU) működésének alapja a kiegyensúlyozott költségvetés. Az Európai Unió kiadásainak finanszírozására érdekében forrásokkal rendelkezik, a költségvetését teljes egészében saját forrásaiból finanszírozza. Ezek jogszerűen az Unió forrásai. Mivel az Európai Unió nem rendelkezik saját, önálló vám-, valamint adóhatósággal, ezért ezeket az Európai Unió megbízásából a tagállamok szednék be és egyúttal meghatározott ütemezésben továbbítják is az EU költségvetésébe. A költségvetés összevöibe tervezett bevételek és kiadások kerülnek.

Az EU költségvetése (az egységesség elvét követve) két fő részből tevődik össze: a kiadásokból és a bevételekből. Ezek nagysága (a költségvetési egyensúly elve alapján) meg kell, hogy egyezzen egymással.¹³

A Bizottság kivételével valamennyi intézmény becslést készít tervezett bevételeiről és kiadásairól, és ezt minden év július 1-jéig megküldi a Bizottságnak, valamint ezzel egyidejűleg tájékoztatás céljából az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak.¹⁴

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A114534>, 2020. szeptember 15.

¹² Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 3. fejezet, 314. cikk.

¹³ MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen*. PhD-értekezés, Pécs, 2018, 26.

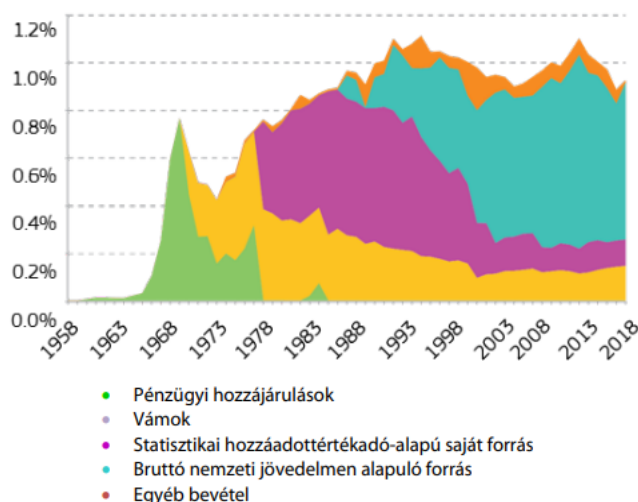
¹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 36. cikk.

A költségvetési tervezet tartalmazza az Unió bevételei és kiadásai általános ki-mutatásának összefoglalóját, és összevonja a 36. cikkben említett tervezett össze-geket. A tervezet az intézmények által becsült összegektől eltérő tervezett össze-geket is tartalmazhat.¹⁵

A költségvetés feladata általában abban áll, hogy átcsoportosítsa az állam (vagy egy állam alatti szint, vagy éppen egy szupranacionális szervezet) bevételeit annak érdekében, hogy finanszírozza annak kiadásait. A költségvetési bevételek jellem-zően adók, vámok és különféle hozzájárulások lehetnek; különböző szervezetek esetében a bevételi struktúra akár nagymértékben is eltérő lehet.¹⁶

3.1. A saját bevételek

A Községek saját forrásai rendszerének megfelelő forrásokat kell biztosítania a közösségi politikák szabályos fejlődéséhez, figyelemmel a szigorú költségvetési fegyelem szükségességére is.¹⁷ A közös költségvetés bevételei tehát két fő kategó-riára oszthatók: az ún. saját forrásokra és az egyéb bevételekre. Az egyéb bevételek a költségvetésnek csak egy elenyésző részét képezik, így az Európai Unió a saját hagyományos forrásaira épít.



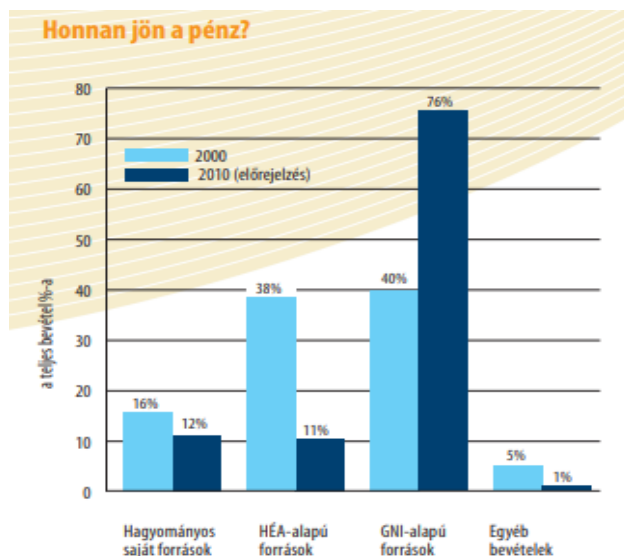
1. ábra. A saját források alakulása 1958 óta¹⁸

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről. 38. cikk.

¹⁶ SZEMPLÉR Tamás: i. m. 8.

¹⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapja 2007/436/EK, Euratom.

¹⁸ Európai Parlament – Részletes elemzés a BUDG kérésére – Az uniós költségvetés története, költségvetési ügyek. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572713/IPOL_IDA\(2017\)572713_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/572713/IPOL_IDA(2017)572713_HU.pdf), 2020. október 5., 15.



2. ábra. Az EU-költségvetés saját forrásai¹⁹

Megkülönböztetünk tradicionális, hagyományos saját forrásokat, ezen források nagy része főként a nem uniós államokból érkező termékek behozatalára kiszabott vámokból keletkezik.

Ez az uniós teljes bevétel megközelítőleg 12%-át teszi ki. A hozzáadottértékadó forrás olyan egységes százalékos kulcs, amelyet valamennyi tagállam harmonizált héabevételére alkalmaznak. A héaalapú forrás a teljes bevétel 11%-át teszi ki. A bruttó nemzeti jövedelem (GNI) alapú saját forrás tekintetében minden tagállam GNI-jére egységes kulcsot alkalmaznak.

Ez a forrás az egyes tagállamok bruttó nemzeti jövedelme (GNI) alapján egységes kulcs alkalmazásával kerül lehívásra, és az EU költségvetése azon részének finanszírozására használják, amelyet nem fedeznek a saját források és más bevételi források. Célja a bevételek és kiadások egyensúlyának biztosítása.²⁰

Továbbá megállapíthatjuk azt is, hogy a hagyományos saját forrásokból származó bevételek fokozatos térvesztése és az elmúlt költségvetési időszakok során végbement arányeltolódás következtében az EU költségvetésének bevételei egyre inkább a GNI-arányos hozzájárulásokból származnak. Ez a folyamat aláássa a saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodás elvét és az EU finanszírozási autonómiáját, hiszen lényegében csak a vámbevételek az EU költségvetésének valódi saját forrásai.

¹⁹ Az Európai Unió költségvetése dióhéjban. Európai Bizottság, https://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_hu.pdf, 2020. október 5., 6.

²⁰ Az Európai Unió Hivatalos Lapja – HL L 163., 2007. június 23.

A hozzáadottértékadó-alapú forrás és a GNI-alapú hozzájárulás már a tagállami költségvetésekhez kötődik, ezáltal az uniós költségvetés – ez utóbbi két tételt összeadva – gyakorlatilag legalább 85%-ban a tagállamok befizetési hajlandóságától függ, vagyis nem beszélhetünk valóban autonóm költségvetési gazdálkodásról.²¹ A javasolt új források a közös költségvetés bevételeinek körülbelül 12%-át tennék ki. Tehát továbbra is fennmaradna a GNI-alapú befizetésektől való nagymértékű függőség, ugyanakkor valóban el lehetne indulni a valódi saját források megteremtése felé. A Bizottság számításai szerint az EU költségvetésének bevételi oldalán a hagyományos saját források részaránya a 2018-as 15,9%-ról 15,1%-ra csökkenne 2027-ben. A hozzáadottértékadó-alapú befizetés részesedése a 2018. évi 12%-ról 14,1%-ra változna. A GNI-alapú befizetés a 2018-as 72,1%-os részarányról 56,8%-ra mérséklődne 2027-re.²²



3. ábra (saját szerkesztés)²³



4. ábra (saját szerkesztés)²⁴

²¹ KENGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 524.

²² KENGYEL Ákos: i. m. 525.

²³ KENGYEL Ákos: i. m. 526.

²⁴ KENGYEL Ákos: i. m. 526.

3.2. Az egyéb bevételek

Az egyéb bevételek kategóriájába sorolhatjuk a korábbi költségvetési évek többlet-bevételét vagy a közösségi intézményekkel kapcsolatban álló személyektől, a közösségi intézmények alkalmazottjaitól származó bevételeket, így az általuk fizetett adókat, nyugdíjjárulékokat. A közösségi intézmények igazgatási tevékenységéből származó bevételeit, eszközök értékesítését, kamatokat is, különböző közösségi programokhoz kapcsolódó kiadások visszafizetéseit, késedelmi kamatokat és pénzbírságokat, hitelműveletekből származó bevételeket.²⁵ További kikötés a 2007/436/EK, Euratom 7. cikk alapján, hogy a Közösségek költségvetésében a pénzügyi év folyamán az összes tényleges kiadást meghaladó közösségi bevételi többletet a következő pénzügyi évre viszik át.

3.3. A kiadások

Az EU költségvetésének kiadási oldala hosszú időn keresztül alakult ki, ebben jelenleg a mezőgazdasági politika és a kohéziós politika képviselik a legnagyobb alkotórészt, összrészesezésük aránya megközelítőleg 80%. Az 1980-as éveket követően a költségvetési kiadások jelentős részét képviselte a kohéziós politika, azaz a regionális és szociális politika, amely társfinanszírozás formájában projektek széles körét öleli fel, így például az infrastruktúra kiépítését vagy a szakmai képzést.²⁶

A költségvetés kiadási oldala 10 fejezetre tagolódik, ezek a fejezetek a következők: az *Európai Parlament*, a *Tanács*, a *Bizottság*, a *Bíróság*, a *Számvevőszék*, a *Gazdasági és Szociális Bizottság*, a *Régiók Bizottsága*, az *Európai Ombudsman*, az *Európai Adatvédelmi Biztos* és az *Európai Külügyi Szolgálat*.

A kiadási fejezetek előirányzatai mind kizárólag működési előirányzatok, kivételt képez a Bizottság fejezete, amely két fő részre oszlik, mint a Bizottság működési előirányzatai, továbbá az uniós politikák – mezőgazdaság, strukturális politika – finanszírozására vonatkozó előirányzatok. A költségvetés kiadási oldala első körben az intézmények fejezeteire oszlik, amely fejezetek döntően az intézmények adminisztrációs, működési kiadásainak fedezetéül szolgáló előirányzatokat tartalmaznak. Az Unió politikai céljai, műveletei fedezetéül szolgáló előirányzatok nem önálló részben, hanem a Bizottság fejezetében találhatók. Ebben a fejezetben a Bizottság operatív működését fedező előirányzatokon túl az alábbi hét fő kategóriára oszlanak az Unió politikáinak finanszírozására szolgáló előirányzatok:

- közös agrárpolitika (KAP);
- strukturális alapok és kohéziós politika – ez a két előirányzat a mai napig vezető pozícióban áll –;
- egyéb belső politikák;

²⁵ HALÁSZ Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Bp., 2018, 49.

²⁶ GIDAY Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: *Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége*. [Európai Tükör Műhelytanulmányok 87.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2002, 505.

- a külső – harmadik államokkal kapcsolatos – műveletek (+ előcsatlakozási eszköz);
- adminisztrációs előirányzatok;
- tartalékok.

3.4. A költségvetés bevételeit és kiadásait korlátozó tényezők

Korlátozó tényezőként jelennek meg első körben maguk a szerződések. Az Európai Unió költségvetésének nem lehet hiánya, ami azt jelenti, hogy a bevételeknek fedezniük kell az összes kiadást. A következő tényező a kiadások felső határa, amelyet a tagállamok kormányai és parlamentjei állapítanak meg közösen. A „saját források felső korlátjaként” ismert és az EU költségvetéséből kifizetésekre fordítható határérték jelenleg az Unió bruttó nemzeti jövedelemének (GNI) 1,24%-a. Ez átlagban uniós polgáronként megközelítőleg 293 eurónak felel meg; – a többéves pénzügyi keret, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és az Európai Bizottság állapít meg közösen, és amely adott időszakban költségkategóriánként szabályozza az EU költségvetésének alakulását; a Tanács és a Parlament által elfogadott költségvetési rendelet, amely rögzíti a költségvetés összeállításának, végrehajtásának, irányításának és ellenőrzésének szabályait.²⁷

4. A költségvetési szabályozás alapelvei

A költségvetési alapelvek a költségvetési gazdálkodás általános kereteit határozzák meg. Általános jelleggel fedik le a költségvetési gazdálkodás egész területét, ugyanakkor a legalapvetőbb vázát adják a költségvetésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek.²⁸

Az alapelvek tartalmazznak úgynevezett költségvetési gazdálkodási, másrészt számviteli vagy azzal összefüggő szabályokat is. Ezek a költségvetési alapelvek segítik az Európai Uniót abban, hogy a kidolgozott költségvetés legyen átlátható. Ezek az alapelvek a kezdetektől fogva léteztek, és folyamatosan fejlődésen és kiegészítéseken mentek keresztül.²⁹ Hatályos szabályozás szerint egyrészt az EUMSZ-ben, másrészt a költségvetési rendeletben találhatók meg a költségvetési jog alapvető elvei:

1. Az *egységesség elve*, amely szerint a Közösség valamennyi pénzügyi művelete, összes bevétele és kiadása egyetlen dokumentumban, a költségvetésben kerül összefoglalásra. Az EUMSZ hatályos rendelkezései szerint a Közösség valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.³⁰ A költségvetésben semmilyen bevétel nem szedhető be és semmilyen kiadás nem teljesíthető,

²⁷ *Az Európai Unió költségvetése dióhéjban*. Európai Bizottság. Luxemburg: Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2010, 7.

²⁸ HALÁSZ Zsolt: i. m. 42.

²⁹ ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bünygyi együttműködés rendszerében* (szerk.: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 43–63.

³⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 310. cikk.

ha nincs a költségvetésben feltüntetve. A költségvetésben szereplő előirányzatok a kiadások felső határát is jelentik egyben, és ennek megfelelően nem vállalható és nem engedélyezhető kiadási kötelezettség a jóváhagyott költségvetési előirányzatokat meghaladóan. A költségvetésben csak olyan előirányzat szerepelhet, amely konkrét célhoz kötött, és amelyet szükségesnek tekintenek, és ennek megfelelően a költségvetés nem tartalmazhat olyan előirányzatot, amely szükségtelennek tekintett kiadásra vonatkozik.³¹ Az elmúlt évtizedekben számos próbálkozás volt több irányból – köztük az Európai Parlament részéről is – e költségvetésen kívüli tételek költségvetésbe történő integrálására. Ezek közül az Európai Fejlesztési Alap költségvetési helyzetét érintő vitában az Európai Községek Bíróságának is állást kellett foglalnia.³²

2. *Az éves költségvetés elve.* Az éves költségvetés elve szerint a Község költségvetésének egyetlen és teljes költségvetési évre kell vonatkoznia. Az Unióban – a magyar és sok más európai állam rendszeréhez hasonlóan – a költségvetési év január 1-jén kezdődik és december 31-ig tart. A költségvetésben szereplő előirányzatok, amennyiben a költségvetést elfogadták, január 1-jétől kezdődő hatállyal használhatók fel – főszabályként – a költségvetési év végéig, azaz december 31-ig.³³

Az adott költségvetési évre jóváhagyott előirányzatokat mindenképp abban a költségvetési évben kell felhasználni, amelyre a jóváhagyás megszületett, de amennyiben előfordul, hogy mégsem kerülnek felhasználásra, azokat törölni szükséges. Bizonyos esetekben előfordulhat, hogy a *költségvetési előirányzatok átvihetők a következő évre*. Ilyen kivételek

- az olyan kötelezettségvállalási előirányzatokkal összefüggő összegek, amelyek esetében a kötelezettségvállalási eljárás előkészítésének jelentős része december 31-ig megtörtént. Ezen összegek tekintetében a következő év március 31-ig kötelezettségvállalás tehető;
- azon kötelezettségvállalások, amelyek jogalapját a jogalkotó a pénzügyi év utolsó negyedében már elfogadta, de a Bizottság nem tudta e célra az előirányzatot biztosítani december 31-re;
- azon kifizetési előirányzatok, amelyek meglévő kötelezettségvállalások fedezésére szükségesek, amennyiben a következő pénzügyi év költségvetésének vonatkozó során szereplő előirányzatok nem fedezik a szükségleteket. Az érintett intézmény először az adott pénzügyi évre vonatkozó előirányzatokat használhatja fel, és nem használhatja fel az áthozott előirányzatokat, amíg az előbbi ki nem merítette;
- a pénzügyi év végén kötött szerződésből származó kötelezettségvállalásokkal összefüggő nem differenciált előirányzatok automatikusan, de csak a következő pénzügyi évre.³⁴

³¹ HALÁSZ Zsolt: i. m. 44.

³² IVÁN Gábor: *Az Európai Unió költségvetése*. Budapest, Complex Kiadó, 2006, 40.

³³ HALÁSZ Zsolt: i. m. 44.

³⁴ HALÁSZ Zsolt: i. m. 49.

Az EUMSZ 315. cikke kimondja, hogy amennyiben a pénzügyi év kezdetére a költségvetést nem sikerült elfogadni, a Szerződés alapján minden fejezet vagy más kisebb egység számára havi kiadások állapíthatók meg az előző költségvetési évben biztosított eszközök egy tizenketted részéig, ugyanakkor az előirányzatok legmagasabb összege az előkészítés alatt lévő költségvetési tervben foglaltakat nem haladhatja meg.

3. Az *egyensúly elve* szerint az Unió költségvetésében a kiadásokat teljes egészében bevételekkel fedezik, vagyis a költségvetés nem tartalmazhat sem többletet, sem hiányt, nincs lehetőség a költségvetési kiadások hitelfelvétellel történő fedezésére. A nemzeti költségvetésektől talán a legmarkánsabban e szabály miatt tér el az EU költségvetése. Az egyensúly elve egyfelől azt jelenti, hogy sem költségvetési többlet, sem hiány nem tervezhető, a kifizetéseket a bevételeknek teljes egészében fedezniük kell.³⁵

Ez az alapelv egyszerűen betarthatónak tűnik, de lényeges körülménnyel szembeütköző, hogy a költségvetésben nem tervezhető hiány vagy többlet, és a költségvetés végrehajtása során is törekedni kell arra, hogy a bevételek fedezzék a kiadásokat. Tekintettel arra, hogy az egyensúly elve értelmében nincs lehetőség az előre nem látott, illetve tervezett költségvetési hiány kölcsönfelvétellel történő fedezésére, a hiány (vagy többlet) kialakulása esetén módosító költségvetést kell készíteni, amely vagy az előirányzatokat csoportosítja át, vagy pótlólagos forrásokat von be.³⁶

4. Az *elszámolási egység elve*. A részletesség elve szerint a költségvetési előirányzatokat nemcsak egy összegben, hanem különböző mélységű bontásban is meg kell adni.

A költségvetés elszámolási egysége az euró. A tagállamok egy jelentős része ma még saját nemzeti valutáját használja, így szükséges azt is szabályozás alá venni, hogy miként, milyen árfolyamon történhet az euró és a nemzeti valuta közötti átváltás. A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai szerint főszabályként a Hivatalos Lapban közzétett napi euró-árfolyamot kell ebben az esetben figyelembe venni. Abban az esetben pedig, ha nem kerülne sor a napi árfolyam közzétételére, akkor a havi elszámolási árfolyamot kell figyelembe venni. Noha az euró használata a költségvetési kérdésekben ma már triviálisnak tűnhet, ugyanakkor fontos jelentősége volt az elszámolási egység alapelvei szintű meghatározásának a közös pénz bevezetése előtti időszakban.³⁷

5. Az *univerzalitás elve*, amely kimondja, hogy minden bevételt és kiadást teljes egészében, egymással szembeni beszámítás nélkül kell feltüntetni. Így tulajdonképpen megegyezik a bruttó elszámolás elvével, amely a magyar számviteli törvényben kerül nevesítésre. A bevételek és a költségek (ráfordí-

³⁵ MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen*. PhD-értekezés, Pécs, 2018, 18.

³⁶ IVÁN Gábor: i. m. 704.

³⁷ HALÁSZ Zsolt: i. m. 54.

tások), illetve a követelések és a kötelezettségek egymással szemben – az e törvényben szabályozott esetek kivételével – nem számolhatók el.³⁸

Amennyiben nem a bruttó elszámolás elvét vennénk alapul, hanem a nettó elszámolás elve érvényesülne, ami akkor valósul meg, ha a bevételek és a kiadások egymással szemben elszámolhatóak lennének, akkor a Tanács és a Parlament csak a bevételek és a kiadások különbségéről dönthetne, vagyis az egész rendszer alapjaiban kérdőjeleződne meg.

6. A *részletesség és egyediség elve*. A részletesség vagy más néven egyediség elve azt irányozza elő, hogy a költségvetésben szereplő előirányzatok – főként a kiadási oldal előirányzatai – megfelelő részletezettséggel legyenek megtervezve, előterjesztve, elfogadva és hasonló részletezettséggel történjen a beszámolás is a végrehajtásról. A megfelelő részletezettség a garancia arra, hogy csak azok a kiadások valósulnak meg, amelyeket a költségvetést elfogadó, megalkotó intézmény(ek) szándékoltak.³⁹ Az elvet az EUMSZ rögzíti a 316. cikkében. Az előirányzatokat különböző alcímek alá kell sorolni, ezeken belül a kiadásokat természetük és rendeltetésük szerint csoportosítva, illetve a 322. cikk értelmében elfogadott rendeletnek megfelelően továbbrészletezve. Az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Bizottság, valamint az Európai Unió Bírósága kiadásai – az egyes közös kiadásokra vonatkozó külön rendelkezések sérelme nélkül – a költségvetésben önálló részeket képeznek.⁴⁰

Az EUMSZ 316. és 322. cikkei (korábban az EK Szerződés 271. és 279. cikkei) alapján írja elő a költségvetési rendelet a költségvetés megfelelő tagolását. A költségvetésben a következő tagolási kategóriákkal találkozunk (a legnagyobbtól a legkisebb felé haladva): – *könyv (volume) vagy szakasz (section)*, amelynek a magyar terminológiai megfelelője a fejezet lehet – *önálló könyv/szakasz a költségvetésben az alább felsorolt intézmények*; – *cím (title)*, amelynek a magyar terminológiai megfelelője a cím lehet – címként jelennek meg például egy adott intézmény működési bevételei, személyi, illetve dologi kiadásai; – a címeken belül további kategóriák az *alcímek (chapter)*, *jogcímcsoportok (article)* és *jogcímek (item)*.⁴¹

7. A *hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve*, valamint a *gondos pénzgazdálkodás elve* szerint a költségvetés pénzével takarékosan kell bánni, törekedni kell az eredmény és a ráfordítások közötti optimumra. A Számvevőszék ellenőrzése erre terjed ki.

A hatékony és eredményes gazdálkodás záloga azonban nemcsak a megfelelő döntéshozatalban, hanem a hatékony és eredményes belső ellenőrzésben is rejlik, amelynek célja a költségvetési rendelet 31. cikke alapján

- a. a műveletek hatékonyságának, eredményességének és gazdaságosságának,
- b. a jelentések megbízhatóságának,
- c. az eszközök és információk védelmének,

³⁸ 2000. évi C. törvény a számvitelről.

³⁹ HALÁSZ Zsolt: i. m. 57.

⁴⁰ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 316. cikk.

⁴¹ HALÁSZ Zsolt: i. m. 58.

- d. a csalások és a szabálytalanságok megelőzésének, felderítésének, korrekciójának, nyomon követésének, valamint
 - e. az érintett műveletek törvényességéhez és szabályosságához kapcsolódó kockázatok megfelelő kezelésének biztosítása.⁴²
8. Az *átláthatóság elve*. A költségvetés megállapítása és végrehajtása, valamint a beszámolók benyújtása az átláthatóság elvével összhangban megfelelően történik.⁴³ A költségvetési rendelet meghatározza továbbá azt is, hogy a költségvetést és a költségvetés-módosításokat végleges formájukban az Európai Parlament elnöke teszi közzé, továbbá az összevont éves beszámolót, valamint az egyes intézmények által elkészített, a költségvetési és pénzgazdálkodásról szóló jelentéseket szintén az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* ki kell hirdetni.

A költségvetési ellenőrzés során kiemelkedő szerepe van az Európai Számvevőszék által végzett ellenőrzéseknek. A Számvevőszék által készített éves jelentéseket, megbízhatósági nyilatkozatokat, külön jelentéseket, éves külön jelentéseket és véleményeket szintén közzé kell tenni a Hivatalos Lapban, de emellett megtalálhatók a Számvevőszék honlapján is.⁴⁴

Fontos megemlíteni, hogy az átláthatóság nem egyenlő a nyilvánossággal. A nyilvánosság azt jelenti, hogy a jelentés, az adat bárki számára hozzáférhető, szabadon áttekinthető. Az átláthatóság ennél sokkal szűkebb fogalmi kört képez, mégpedig azt, hogy a megismert tények, adatok vagy akár információk tegyék lehetővé annak valós voltában megismerhetőségét, hogy amennyiben a költségvetést, vagy annak egy-egy részét vizsgálják, vagy éppen egy költségvetési intézmény gazdálkodását elemzik, kiderüljön, hogy a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően történik mindez. Ennek egyik fontos eszköze az összehasonlíthatóság számviteli elvének alkalmazása. Ennek megfelelően az Áht. 4. § (4) bekezdés előírja, hogy „[a] beszámolás során biztosítani kell, hogy valamennyi bevétel és kiadás teljes összegében, a költségvetési évek között összehasonlítható módon kerüljön számbavételre”.⁴⁵

9. A *nyilvánosság elve* alapján az Unió költségvetését a Közösség Hivatalos Lapjában, az elfogadást követő két hónapon belül közzé kell tenni.

Az alapelveket követően a költségvetésnek ezen túlmenően bizonyos kritériumoknak is meg kell felelnie, ennek tükrében jelenik meg az externalitás, amely tulajdonképpen annak feltételezése, hogy a tevékenységek egy részével kapcsolatosan a költségek és a hasznok a partnerországokban is megjelennek, ami megfelelő ellenőrzést és kompenzációkat igényelhet. A következő kritérium az osztatlanság,

⁴² HALÁSZ Zsolt: i. m. 62.

⁴³ Az Európai Parlament és a tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, 26.

⁴⁴ HALÁSZ Zsolt: i. m. 63., A Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól.

⁴⁵ 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

mely alapján bizonyos tevékenységek méretgazdasági és funkcionális okokból nem oszthatók szét a tagállamok között, ezért ezeket mindenképpen közösségi szinten kell megvalósítani. A következő a kohézió, mint jövedelemtranszfer, így a gazdagabbaktól a szegényebb és gyengébb gazdaságok javára továbbít. A közösség valamennyi polgára számára biztosítani kell a szolgáltatások minimumát. Az utolsó kritérium a szubszidiaritás: a funkciókat a legalacsonyabb szintre kell delegálni, ha semmilyen előny nem származik abból, hogy magasabb szinten gyakorolják azokat.⁴⁶

Ezen alapelvek határozzák meg a költségvetés felépítését és teljességét.

5. Az Európai Unió éves költségvetésének elfogadása

A költségvetés megalkotásával kapcsolatos feladat- és a hatáskörök megoszlanak az Unió három fő intézménye, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között.

A Bizottság feladata a költségvetés megtervezése és az előzetes költségvetési terv elkészítése. A költségvetés elfogadásának specifikuma, hogy 1975 óta az elfogadás jogköre megoszlik a két másik intézmény az Európai Parlament és a Tanács között. (Korábban a költségvetést a Parlamenttel való konzultáció után a Tanács fogadta el.) A nemzeti költségvetésektől eltérően az Unió költségvetését a két intézménynek együttesen kell elfogadnia.⁴⁷

A fentiek ismeretében elmondható, hogy alapvetően egy hosszú folyamatról van szó. Hónapokon át tartó ülésés és javaslattevés után kerül sor az elfogadásra, melynek pragmatikus menetrendje a következőképpen alakul. Ez egy sokáig elhúzódó, egyedi feladat. Az egyedi jellege alatt értve azt, hogy sem a rendes költségvetési eljárás, sem pedig annak módosítására irányuló eljárás nem egyesíthető és nem vonható össze más egyéb eljárásokkal. Az Európai Unióban ilyen vegyes jogalkotási eljárásra nincs lehetőség. Mind a költségvetés, mind a költségvetés módosítása, mind pedig a beszámoló elfogadása egy speciális eljárás keretében történik, amely nem teszi lehetővé, hogy a más típusú eljárással elfogadandó jogszabályokat vagy a költségvetést a költségvetés vagy a beszámoló elfogadására irányuló javaslat részévé tegyenek.⁴⁸

Február hónapban a Tanács és az Európai Parlament költségvetési iránymutatásokat fogad el, majd márciusban a Tanács és az Európai Parlament találkozót tart, melyen ismertetik prioritásaikat, és megállapodnak a fő időpontokról.

A költségvetés-tervezetet a Bizottság készíti el, általában május végére, amelyet benyújt a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek. Júliusban a Tanács kialakítja álláspontját. Szeptemberben a Tanács elfogadja álláspontját, és továbbítja az Európai Parlamentnek. 42 napon belül az Európai Parlament vagy jóváhagyja a Tanács álláspontját, vagy módosításokat fogad el.

Októberben a Bizottság elfogadja a mezőgazdaságról szóló módosító indítványt. Ha az Európai Parlament módosításokat fogad el a Tanács álláspontjára vonatko-

⁴⁶ SZEVERÉNYI Dávid: *Oktatói kézikönyv, Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul Európai dimenzió*. 2012, <https://nkrepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/100056/423.pdf?jsessionid=2CF876783CCE42F66E7C6A2B40AC845E?sequence=2>, 23.

⁴⁷ HALÁSZ Zsolt: i. m. 139.

⁴⁸ HALÁSZ Zsolt: i. m. 150.

zóan, összehívják az egyeztetőbizottságot, amelynek 21 napja van egy közös szöveg elfogadására. Ha az egyeztetőbizottságnak sikerül közös szövegről megállapodnia, a Tanácsnak és a Parlamentnek 14 napja van, hogy jóváhagyja azt. Ebben az esetben az éves költségvetés elfogadásra kerül.

Ha nem jön létre megállapodás a Tanács és az Európai Parlament között, a Bizottságnak új költségvetés-tervezetet kell benyújtania. Ha az éves költségvetést a következő év elejéig nem sikerül elfogadni, az ún. ideiglenes tizenkettedek rendszerét kell alkalmazni: minden hónapban az előző év költségvetésének 1/12 része használható fel.⁴⁹

A költségvetés végleges elfogadása lényeges mozzanat a Közösségek és a tagállamok pénzügyi kapcsolatai szempontjából is. A költségvetés véglegesen elfogadottá nyilvánítása ugyanis fontos kötelezettséget ró a tagállamokra, tekintettel arra, hogy ha az Európai Parlament elnöke a költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánította, minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-jétől kezdve, köteles a Közösségek rendelkezésére bocsátani a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozatban meghatározott saját forrásoknak nevezett összegeket.⁵⁰

6. Az Európai Unió éves költségvetésének végrehajtása

A EK Szerződésnek és az EUMSZ rendelkezéseinek megfelelően az Európai Unió általános költségvetésének elfogadása a Tanács és a Parlament, míg annak végrehajtása a Bizottság feladata. Az viszont egyértelműen nem állítható, hogy valamennyi végrehajtási hatáskört kizárólag a Bizottság gyakorol. A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás alapelveivel összhangban történő felhasználását.

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.⁵¹

A korábbi költségvetés végrehajtása négy módon történhet. Az első költségvetési rendeletet 1977. december 21-én fogadták el. Az utolsó felülvizsgált költségvetési rendeletet 2012-ben fogadták el a Bizottság által 2010-ben kezdeményezett jogalkotási eljárást követően, amelyet egy nyilvános konzultáció előzött meg 2009-ben. A rendeletet 2014 májusában, majd 2015 októberében módosították.⁵²

1. Központosított módon, amelynek során a Bizottság közvetlenül saját szervezeti egységein keresztül vagy közvetetten, a közösségi jog hatálya alá tartozó végrehajtó hivatalok, szakosított szervek (pl. Európai Beruházási Bank), tag-

⁴⁹ Infografika. Az uniós költségvetés elfogadásának menete (pragmatikus menetrend). <https://www.consilium.europa.eu/hu/infographics/eu-budget-timeline/>, 2020. október 20.

⁵⁰ HALÁSZ Zsolt: i. m. 208.

⁵¹ Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 317. cikk.

⁵² Az Unió működése. Finanszírozás. *A költségvetés végrehajtása*. <https://www.euro-parl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/30/a-koltsegvetes-vegrehajtasa>, 2020. november 20.

- állami vagy nemzetközi közszektorbeli szervek, illetve magánjogi közfeladatot ellátó szervek közreműködésével teljesíti a végrehajtási feladatokat;
2. a tagállamokkal megosztott módon, amikor a Bizottság egyes végrehajtási feladatokat átruház a tagállamokra;
 3. decentralizált módon, amelynek során a végrehajtási feladatok harmadik államokat – is – terhelnek; továbbá
 4. nemzetközi szervezetekkel közös gazdálkodás keretében.⁵³

Az új rendelet alapján három módozatot különböztetünk meg, így a *közvetlen végrehajtást*, amelynek során a Bizottság a saját szervezeti egységei vagy a végrehajtó ügynökségei által látja el a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat.

A közvetlen végrehajtás azt jelenti, hogy a Bizottság teljesen önállóan, valamely tagállam vagy tagállamok formális közreműködése nélkül hajtja végre a költségvetést (pontosabban annak bizonyos előirányzatait). Ennek során maga a Bizottság (mint intézmény és nem mint a biztosok testülete) jár el, vagy végrehajtó ügynökségek által történik, ha a végrehajtással megbízott szervek rendelkeznek átlátható, megkülönböztetés- és összeférhetetlenség-mentes beszerzési és támogatás odaítélési eljárásokkal, hatékony és eredményes belső ellenőrzési rendszerrel, a források helyes felhasználásának ellenőrzését lehetővé tevő elszámolási rendszert működtetnek, biztosított a külső ellenőrzés, az információkhoz való nyilvános hozzáférés, valamint a kedvezményezettek jegyzékének évenkénti közzététele.⁵⁴

A második módozat a tagállamokkal *megosztott végrehajtást* jelenti, amikor a Bizottság a felelősségét megtartva, de a feladatokat a tagállamokkal megosztva látja el a végrehajtási feladatokat (tipikusan a költségvetés legnagyobb hányadát kitevő Európai Mezőgazdasági Garancia Alap, valamint az Európai Strukturális és Beruházási Alapok esetében). A költségvetési rendelet II. részének I. és II. címe (168–180. cikkek) meghatározza egyrészt azt, hogy az EMGA-ra, az EMVA-ra, a Strukturális Alapokra, a Kohéziós Alapra, valamint az ETHA-ra is alkalmazni kell a végrehajtásra vonatkozó, a költségvetési rendelet I. részében meghatározott – és a központosított végrehajtás tekintetében fentebb tárgyalt rendelkezéseket –, de ugyanakkor az említett költségvetési eszközök végrehajtása során emellett figyelembe kell venni nemcsak a költségvetési rendelet (és végrehajtási rendelete), hanem az alapokra vonatkozó külön rendeletek előírásait is.⁵⁵

A harmadik módozat a *közvetett végrehajtás*, amikor a végrehajtási feladatok ellátásával a Bizottság harmadik személyeket vagy akár egyes szervezeteket bíz meg, legyen az akár harmadik ország, nemzetközi szervezetek, Európai Beruházási Bank vagy közjogi jogi személyek. A gyakorlatban a költségvetés mintegy 76%-át „megosztott irányítás” keretében költik el, amelynek során a pénzeszközök elosztását és a kiadások kezelését a tagállamok végzik, 22%-át „közvetlen irányítással” a

⁵³ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248, 2002. 9. 16., 53. cikk.

⁵⁴ HALÁSZ Zsolt: i. m. 174.

⁵⁵ HALÁSZ Zsolt: i. m. 179.

Bizottság vagy végrehajtó ügynökségei hajtják végre, és a fennmaradó 2% tartozik „közvetett irányítás” alá.⁵⁶

Az EUMSZ 317. cikke kimondja, hogy a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve hajtja végre, és hozzáteszi, hogy az EUMSZ 322. cikke értelmében elfogadott rendelkezések meghatározzák a költségvetés végrehajtása során a tagállamokat terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget.⁵⁷

7. Az Európai Unió éves költségvetésének ellenőrzése

A nemzeti szintű ellenőrzés mellett az uniós szintű ellenőrzés is megvalósul. Uniós szinten megkülönböztetünk belső ellenőrzést. Az ellenőrzést az egyes intézményekben az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a számvitelért felelős tisztviselők, majd az egyes intézmények belső ellenőre végzik.⁵⁸

A külső ellenőrzésért a Számvevőszék felel.⁵⁹ A külső ellenőrzést a nemzeti számvevőszékek és az Európai Számvevőszék végzik. Ez utóbbi az EUMSZ 287. cikkével összhangban minden évben a következő részletes jelentéseket terjeszti a költségvetési hatóság elé:

- az elszámolás megbízhatóságát, valamint az alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségét és szabályszerűségét igazoló megbízhatósági nyilatkozat (DAS);
- éves beszámoló az általános költségvetés végrehajtására vonatkozóan, ideértve valamennyi intézmény és kapcsolatos szerv költségvetését;
- az Európai Unió ügynökségeire és szerveire vonatkozó éves külön jelentések;
- külön jelentések egyes konkrét kérdésekről (teljesítményvizsgálatok);
- ellenőrzési jelentések és vélemények;
- a szakpolitikákkal és irányítási témákkal foglalkozó felülvizsgálatok, a még nem ellenőrzött területek elemzése, vagy bizonyos témák tényszerű alapjának megállapítása (2019 szeptemberéig a felülvizsgálatok több alkategóriát tartalmaztak: állapotfelmérések, tájékoztató dokumentumok és gyors esettanulmányok).⁶⁰

Azzal tulajdonképpen, hogy az Európai Számvevőszék átfogó, terjedelmes és valós ellenőrzési jelentéseket és véleményeket készít bizonyos kérdésekben, egyúttal hozzájárul az Európai Unió gazdaságának és gazdálkodásának javításához, ezzel védve az európai uniós polgárok érdekeit.

⁵⁶ A Bizottság Költségvetési Főigazgatóságának statisztikai adatai alapján.

⁵⁷ <https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU1.4.4.pdf>, 2020. december 20.

⁵⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/31/a-koltsegvetes-ellenorzes>, 2020. november 20.

⁵⁹ Lásd erről bővebben: ERDŐS Éva: Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bünyügyi együttműködési rendszerében* (szerk.: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 63–83.

⁶⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/31/a-koltsegvetes-ellenorzes>, 2020. november 20.

A Számvevőszék éves jelentést készít minden egyes év költségvetéséről, miután az Európai Bizottságtól megkapta az elszámolást. Vizsgálhatja az EU eszközzeit, bevételeit és kötelezettségeit, és hatáskörrel rendelkezik az uniós kiadások nemzeti szinten történő ellenőrzésére. 1993 óta a Számvevőszék az uniós elszámolás megbízhatóságát igazoló „megbízhatósági nyilatkozat” kiadására vonatkozó hatáskörrel is rendelkezik. (EUSZ 45c. cikk és 188c. cikk) 2003 óta „ez a nyilatkozat a Közösség tevékenységének valamennyi főbb területére kiterjedő külön értékelésekkel egészíthető ki. (EUSZ 45c., 160c. és 248. cikk) 1999 óta a Számvevőszék hatáskörébe már nemcsak az elszámolás hatékonyságának és eredményességének ellenőrzése tartozik, hanem jelentést tesz, ha szabálytalanságot észlel. (EUSZ 45c., 23 160c. és 188c. cikk) 1993 óta a Számvevőszék a pénzügyi megfelelés ellenőrzése mellett külön jelentéseket is készít a kiadási politikák minőségéről.”⁶¹

A politikai szintű ellenőrzés az Európai Parlament feladata. Az Európai Parlamenten belül a *Költségvetési Ellenőrző Bizottság* feladata a Parlament álláspontjának elkészítése és különösen:

- az Európai Unió és az Európai Fejlesztési Alap költségvetésének végrehajtása feletti ellenőrzés;
- az Unió, annak intézményei és az Unió által finanszírozott minden szervezet elszámolásainak és mérlegének lezárása és ellenőrzése;
- az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenységeinek ellenőrzése;
- az Unió szakpolitikáinak végrehajtása során az európai finanszírozás különféle formái költséghatékonyságának figyelemmel kísérése;
- az Unió költségvetésének végrehajtása során előforduló csalások és szabálytalanságok vizsgálata, az ilyen esetek megelőzését és a velük szemben történő fellépést célzó intézkedések elfogadása, valamint általánosságban az Unió pénzügyi érdekeinek védelme.⁶²

Az Európai Számvevőszéknek nincs arra kapacitása, hogy minden évben minden területen részletes ellenőrzést folytasson, ezért ellenőrzési feladatokat választ ki annak érdekében, hogy erőforrásait a leghatékonyabb módon tudja felhasználni. Az egyes feladatok kiválasztása során számos tényezőt vesz figyelembe, ilyen tényező például a teljesítménnyel kapcsolatos kockázatok, a kiadások szabályszerűsége, az elköltött összegek szintje a legutóbbi számvevőszéki ellenőrzés óta, illetve a szabályozási és működési keretekben bekövetkező várható fejlemények és a politikai vagy közérdek figyelembevétele.⁶³

⁶¹ *Az uniós költségvetés története, költségvetési ügyek.* Európai Parlament. Részletes elemzés a BUDG kérésére. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA\(2019\)636475_HU.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/636475/IPOL_IDA(2019)636475_HU.pdf), 2021. január 18.

⁶² <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/31/a-koltsegvetesi-ellenorzes>, 2021. január 18.

⁶³ GIDAY Zoltán: i. m. 506.

8. A 2018. évi európai uniós költségvetés

A 2018. évi uniós költségvetés 160,1 milliárd EUR kötelezettségvállalás előirányzására törekedett. Ennek fejében megállapítható, hogy az előző év eredményéhez képest ez 0,2%-os növekedést jelentett a módosított 2017-es uniós költségvetéshez képest.

A kifizetések teljes összege ebben az időszakban 144,7 milliárd EUR, ami 14,1%-os növekedést jelent 2017-hez képest. A kifizetések azért nőnek számottevő mértékben, mert a várakozások szerint a 2014–2020-as programok végrehajtása végre teljes sebességgel zajlik majd.⁶⁴

A 2018-as költségvetés szerint a következők kaptak jelentős finanszírozási részt:⁶⁵

	Kötelezettség- vállalások (millió euró)	Kifizetések (millió euró)
Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért (kutatás, innováció, oktatás, kis- és középvállalkozások stb.)	22 001	20 097
Gazdasági, társadalmi és területi kohézió (regionális, társadalmi és befektetési alapok stb.)	55 532	46 527
Fenntartható fejlődés, természeti erőforrások (mezőgazdaság, halászat, vidék- és környezetvédelmi politikák stb.)	59 285	56 084
ebből: Gazdálkodóknak és piaci intervencióra biztosított közvetlen pénzügyi támogatás	(43 235)	(43 189)
Biztonság és uniós polgárság (határvédelem, menekültügyi politika, terrorizmus elleni intézkedések)	3 493	2 981
Globális Európa (fejlesztési segély az EU-n kívül, humanitárius segély stb.)	9 569	8 906
Igazgatás (alkalmazotti fizetések, nyugdíjak és működési költségek)	9 666	9 666
Speciális eszközök	567	420
Teljes összeg az időszakra	160 113	144 681

A kutatás eredménye, hogy a Tanács továbbra is különös figyelmet fordított a versenyképességre, a munkahelyteremtésre és a növekedésbe való beruházásra. A 2018-as költségvetés 11,2 milliárd EUR-t irányzott elő *Horizont 2020* uniós kutatási és

⁶⁴ Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye. 2017. november 30. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/30/a-renewed-eu-industrial-policy-strategy-council-adopts-conclusions/>, 2021. január 18.

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/LSU/?uri=CELEX%3A32018B0251>, 2021. január 18.

innovációs program számára, ami 8,4%-os növekedésnek felelt meg a 2017-es uniós költségvetéshez képest. A COSME program célja volt, hogy olyan működő kkv-k hitelhez jutását támogassa, amelyek magasabb kockázatuk vagy a pénzügyi intézet által elvárt fedezet hiánya miatt nem valósulhatnának meg. A kkv-kat segítő COSME program is további forrásokhoz jutott az év során (összesen 354 millió EUR-hoz, ami 1,4%-os növekedést jelent). A közlekedési, energiaügyi, illetve az információs és kommunikációs technológiákkal kapcsolatos projektek finanszírozására 2,7 milliárd EUR – vagyis 7,9%-kal több, mint 2017-ben – állt rendelkezésre.

Továbbá a LIFE program keretében a környezetvédelmi és az éghajlatváltozással kapcsolatos intézkedésekre is több pénz állt rendelkezésre, amely 523 millió EUR-t kap, 5,9%-kal többet, mint 2017-ben. A következő prioritás, a *fiatalok támogatása* szintén kiemelt támogatást kapott. Az *Erasmus+ programra* elkülönített pénzügyi összeg 12,1%-kal 2,3 milliárd EUR-ra nőtt. Az *ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés* (YEI) céljára 350 millió EUR-t különítettek el, hogy ezzel is javítani lehessen a fiatalok elhelyezkedési lehetőségeit. Az uniós intézmények a költségvetési tárgyalások során azt is hangsúlyozták, hogy fel kell gyorsítani a YEI végrehajtását. A fiataloknak az európai közösségek javára indított projektekben való önkéntes részvételét, illetve munkavállalását lehetővé tevő, újonnan létrehozott *Európai Szolidaritási Testület* is kapott forrásokat a költségvetésből.⁶⁶

A demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és a sajtószabadság törökországi helyzetére tekintettel az EU az eredeti bizottsági javaslatához képest 105 millió EUR-val csökkentette az országnak nyújtott előcsatlakozási támogatást, és további 70 millió EUR-t tartalékol, ameddig az ország nem ér el mérhető és elégséges javulást e területeken.

A 2018-as uniós költségvetés továbbá 0,8 millió EUR-t irányzott elő az Európai Külügyi Szolgálat stratégiai kommunikációs képességének megerősítésére, hogy a Szolgálat megkezdhesse a félretájékoztatás elleni küzdelmet.

9. Az Európai Unió 2019. évi költségvetése

A következő oldalon látható táblázat alapján világossá válik, hogy a Tanács összesen 164,1 milliárd euró kötelezettségvállalást és 148,2 milliárd euró kifizetésének előirányzatát tervezi a következő évi költségvetéshez. Összehasonlítva ez 2018-hoz képest a kötelezettségvállalások 2,09%-os és a kifizetések 2,34%-os növekedését jelenti.

A Tanács továbbra is kiegyensúlyozott megközelítést követett az éves költségvetési folyamat tekintetében. Az uniós költségvetés egyik legfőbb koncentrált területe volt – amely prioritást élvezett – a gazdasági növekedés, valamint a legjobban teljesítő programok. Hartwig Löger, osztrák szövetségi pénzügyminiszter álláspontja szerint „[a]z elemzéseink által indokolt esetekben módosítottunk néhány, a Bizottság által javasolt összeget. Ezenkívül a tagállamok biztosították, hogy a költ-

⁶⁶ Az Európai Unió Tanácsának sajtóközleménye. 2017. november 30. <https://www.consilium.europa.eu/hu/press/press-releases/2017/11/30/a-renewed-eu-industrial-policy-strategy-council-adopts-conclusions/>, 2021. március 12.

ségvetésben elegendő tartalék álljon majd rendelkezésre ahhoz, hogy reagálni tudjunk a váratlanul felmerülő igényekre. Örömmre szolgál, hogy a tanácsi álláspont határozott támogatása szilárd alapot biztosít az elnökség számára az Európai Parlamenttel folytatandó tárgyalásokhoz.” A korábbi években is megfigyelhető volt, hogy a Tanács növelni kívánja a kutatás és az innováció, az ifjúsági csereprogramok és a célzott infrastrukturális beruházások terén megvalósuló uniós programok támogatását.

	Megnevezés	A 2018. évi költségvetés (az 1–3/2018. sz. módosítással együtt)		A Tanács álláspontja a 2019. évi költségvetés-tervezetről		Különbség (%)	
		KöE	KiE	KöE	KiE	KöE	KiE
1.	Intelligens és inkluzív növekedés	77,5	66,6	79,1	67,5	+2,07%	+1,25%
1a.	Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	22,0	20,1	22,1	20,4	+0,29%	+1,62%
1b.	Gazdasági, társadalmi és területi kohézió	55,5	46,5	57,1	47,0	+2,78%	+1,09%
2.	Fenntartható növekedés: természeti erőforrások	59,3	56,1	59,7	57,5	+0,68%	+2,46%
3.	Biztonság és uniós polgárság	3,5	3,0	3,7	3,5	+5,73%	+16,83%
4.	Globális Európa	10,0	8,9	11,1	9,5	+10,02%	+6,25%
5.	Igazgatás	9,7	9,7	9,9	9,9	+2,33%	+2,36%
TPK-fejezetek		160,0	144,3	163,5	147,8	+2,15%	+2,42%
Speciális eszközök		0,7	0,5	0,6	0,4	-13,14%	-20,44%
Sürgősségsegély-tartalék		0,3	0,3	0,4	0,4	+2,00%	+2,00%
Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap		0,2	0,03	0,2	0,01	+2,00%	-60,00%
Az Európai Unió Szolidaritási Alapja		0,1	0,1	0,05	0,05	-66,14%	-66,14%
Összes előirányzat		160,7	144,8	164,1	148,2	+2,09%	+2,34%

5. ábra⁶⁷

A Horizont 2020 támogatása 5,79%-kal (11,9 milliárd EUR-ra), az Erasmus+ programé 10,37%-kal (2,6 milliárd EUR-ra), az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközé pedig 26,46%-kal (3,5 milliárd EUR-ra) növekedett 2018-hoz képest. A környezetvédelem és az éghajlatpolitika támogatása érdekében a LIFE program is 5,2%-kal több finanszírozást (azaz 550 millió EUR-t) kapott. A migrációt illetően, a migrációs áramlások hatékony kezelése érdekében a tanácsi álláspont jelentős mértékben, 55,8%-kal 1,1 milliárd EUR-ra növelte a Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap támogatását. Ennek keretében több pénz jutott a közös európai menekültügyi rendszer reformjára. Az Unió határain kívül a Tanács többletfinanszírozást irányzott elő a Földközi-tenger középső térségében húzódó útvonal és a törökországi menekülteket támogató eszköz vonatkozásában.

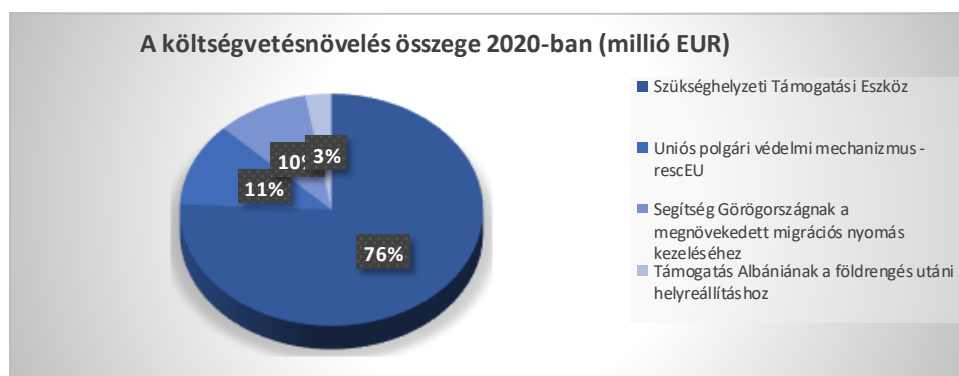
⁶⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/36137/sn03422-hu18.pdf>, 2021.március 10., 1.

10. A fejlődés következő szakasza: a 2020. évi uniós költségvetés és módosításai

172,5 milliárd euró összegű kötelezettségvállalási előirányzat – amely azt jelenti, hogy az EU ebben az évben ezen összeghatárig vállalhat jogi kötelezettségeket például szerződések formájában és ezentúl 155,4 milliárd euró összegű kifizetési előirányzat – tényleges kiadások 2020-ban.

10.1. A költségvetés növelésének okai, az Európai Unió fellépése a COVID–19-válság ellen

A tanulmány aktualitását mutatja az is, hogy a Tanács 2020. április 14-én, a Központi Maradványelszámolási Alapból, a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő és fejezetek közötti előirányzat-átcsoportosításról két költségvetés-módosítást fogadott el, mindezt abból a célból, hogy több támogatást tudjon biztosítani azokon a területeken, amelyeken erre jelenleg is a legnagyobb szükség van. Ennek fejében az Unió 3,1 milliárd eurót biztosít a COVID–19-pandémia leküzdésére, valamint külön 350 millió eurót nyújt Görögország számára, hogy segítsen az országnak a megnövekedett migrációs nyomás kezelésében.



6. ábra (saját szerkesztés a költségvetési adatok alapján)

A fenti ábra foglalja össze a kutatás eredményét, azt, hogy a támogatási összegek milyen százalékos eloszlásban jelennek meg. 2,7 milliárd euró támogatási összeget fordít az úgynevezett szükséghelyzeti támogatási eszközökre. Ezen eszközök alá sorolhatjuk a gyógyszerek és vizsgálati módszerek fejlesztését, vagy éppen a betegek átszállítását más országokba, vagy a megfelelő védőeszközök biztosítását. 415 millió eurót fordít az orvosi eszközök beszerzésére, az uniós tagállamok támogatására, valamint a külföldön rekedt állampolgárok hazaszállítására. Ezen támogatási összegekről 2020. szeptember 11-én a Tanács megállapodott abban, hogy további 6,2 milliárd euróval növeli az EU 2020. évi költségvetését. A felülvizsgált költségvetés a COVID–19 elleni oltóanyag kifejlesztésének és alkalmazásának kifizetését emeli, továbbá a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezések ezek az uniós költségvetésből irányítanak át összegeket a COVID–19-válság kezelésére (5,1 milliárd EUR). Az Európai Unió további fellépése a COVID–19-válság

ellen, hogy bizonyos kohéziós forrásokat csoportosított át azért, hogy ezzel is segítséget nyújtson a tagállamoknak. Az átcsoportosítás a következőképpen alakult:

- az uniós költségvetésből 37 milliárd EUR áll rendelkezésre az egészségügyi rendszerek, a kis- és középvállalkozások (kkv-k), valamint a munkaerőpiacok támogatására a koronavírusra való reagálást célzó beruházási kezdeményezésen (CRII) keresztül;
- a Strukturális Alapokból 28 milliárd EUR összeghatárig válságkezelési céllal támogatás nyújtható a 2014–2020-ra szóló azon nemzeti keretösszegekből, amelyeket még nem különítettek el projektek számára;
- a Szolidaritási Alapból 800 millió EUR összeghatárig támogatás nyújtható a válság által leginkább sújtott országok számára, miután az EU kiterjesztette az alap alkalmazási körét a népegészségügyi válságokra.⁶⁸

A tagállamok szabad kezet kaptak továbbá ahhoz is, hogy a forrásokat saját maguk is átcsoportosíthatják a különböző alapok között, így fennáll az áttelepítések lehetősége, hogy a leginkább érintett régiókban is rendelkezésre állhassanak. A kezdeményezés magában foglalja a halászok és a mezőgazdasági termelők támogatását, valamint a leginkább rászoruló személyeket támogató európai segítségnyújtási alap (FEAD) felülvizsgálatát is. A következő lépésre 2020. szeptember 25-én került sor, ugyanis a Tanács 87,4 milliárd EUR összegű pénzügyi támogatást hagyott jóvá 16 uniós tagállam számára a SURE-ből nyújtandó uniós hitelek keretében. A SURE egy biztonsági háló. A koronavírus-járvány hatalmas megrázkódtatást jelent mind az európai, mind a globális gazdaságnak. A tagállamok sorra hoznak költségvetési, likviditási és szakpolitikai intézkedéseket abból a célból, hogy növeljék egészségügyi rendszereik kapacitását, és segítséget nyújtsanak a válság által különösen súlyosan érintett magánszemélyeknek és gazdasági ágazatoknak.⁶⁹

A világhjárvány következtében jelentősen megemelkedtek az állami közkiadások. A támogatás jelentős segítő szerepet nyújt az államoknak, hogy fedezni tudják a közkiadásait. Elsősorban azon közkiadásokról van szó, amelyen 2020. február 1. óta a pandémia miatt merültek fel. A SURE az új szolidaritási eszköz, egy biztonsági háló, amely a munkavállalókat, vállalkozásokat védi, segít a munkahelyek megőrzésében, védi a családok egzisztenciáját. Így lehetővé teszi az emberek számára, hogy továbbra is fizethessék megélhetésüket, számláikat és élelmiszer-vásárlásaikat, valamint elősegíti, hogy a gazdaság hozzájuthasson az annyira szükséges stabilitáshoz. Mindazonáltal az államháztartást is erősíti, így ezt az uniós vezetők is jóváhagyták. A válság mélysége és kiterjedése olyan nagyságrendű és gyorsaságú, a szolidaritás olyan fokát igénylő válaszlépéseket tesz szükségessé, amelyekre korábban nem volt példa. Támó-

⁶⁸ COVID–19: a negatív gazdasági következményekre adott uniós válasz. *Az Európai Unió Tanácsának Hivatalos Lapja* <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/coronavirus/covid-19-economy/>, 2021. március 27.

⁶⁹ A munkahelyek és a gazdaság védelme a koronavírus-világhjárvány idején. *Európai Bizottság*, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_hu, 2021. április 8.

gátásra sürgősen szükség van: az orvosi berendezések és védőeszközök vásárlásától és szállításától annak biztosításáig, hogy a leginkább rászoruló személyek folyamatosan hozzáférhessenek az élelmiszerekhez vagy kielégíthessék más alapvető szükségleteiket. Az emberek jövedelmének és munkahelyének a válság végéig történő biztosításától a vállalkozások fennmaradásának biztosításáig és a gazdaságunk arra való felkészítésig, hogy az minél hamarabb ismét működőképesse váljon.⁷⁰

Az alábbi ábra a 2018, 2019 és 2020. évekre megállapított költségvetés – azaz kötelezettségvállalás és kifizetések – arányát mutatja meg:



7. ábra (saját szerkesztés az évi költségvetési adatok alapján)

11. A 2021 és 2027 közötti időszakra szóló hosszú távú költségvetés

Legfőbb kérdés, hogy alapvetően mi befolyásolja a jövőbeli változtatások lehetőségeinek irányait és korlátait. A következőkben vizsgáljuk a lehetséges módosításokat annak tükrében, hogy 2021 és 2027 közötti időszakra készülő többéves pénzügyi keretre vonatkozó egyrésztől bizottsági javaslatcsomag és az abban körvonalozott elképzelések mennyire megvalósíthatóak.

Ezek a többéves tervek tartalmazzák a következő időszak fő kiadási kategóriáit, illetve ezek felső határát. Ez egyrészt meghatározza az egyes tagállamok nettó pénzügyi pozícióit, mivel az Unió éves költségvetésének igazodnia kell a pénzügyi keret számaihoz. Másrészt a keret magával hozza a legfontosabb politikák reformját, kiemelhet olyan területeket, melyek az integráció szempontjából a következő időszakban fontosak lehetnek, így ezekre több forrást lehet biztosítani. Más politikák esetleg veszíthetnek jelentőségükből, amennyiben ezt a biztosított források nagyságán és azok változásán mérjük le. A költségvetési döntés csak a mozgásteret határozza meg, az egyes szakpolitikák tényleges megvalósulását külön-külön rendeletek szabályozzák, így a pénzügyi döntés mindenképpen magával hozza az eljárási változásokat is.⁷¹

⁷⁰ Választintézkedések a koronavírus ellen. COM (2020) 143 final Brüsszel, 2020. 4. 2., Az Európai Bizottság közleménye. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0143&from=FR>, 2021. április 8.

⁷¹ KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-európai közlemények* (13), 2020, 1–2.

A vezérelvek között találjuk a szubszidiaritás, az arányosság, a feltételeesség és a szolidaritás elvét, ahogyan azt a jogos igényt is, miszerint az EU-politikáknak valós hozzáadott értéket kell biztosítaniuk. Ez utóbbi alatt azt kell érteni, hogy a közös költségvetési forrásokat, az utolsó eurócentig, a lehető leghatékonyabban kell felhasználni. A költségvetés minőségét javítani kell, ami a hatóságok részéről bizonyos fokú rugalmasságra és egyszerűsítésre való törekvést is feltételez, illetve azt, hogy a forrásokat olyan területek koncentrálják, amelyek a leginkább hozzájárulnak a gazdasági növekedés és a foglalkoztatottság emelkedéséhez, illetve a versenyképesség javulásához.⁷²

11.1. A többéves pénzügyi keret

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. cikke rendelkezik a többéves pénzügyi keretről. A jogszabály nem rendelkezik a keret tényleges hosszáról, csupán annyit köt ki, hogy annak legalább ötévesnek kell lennie. Így alakult ez a korábbi évek folyamán is, a korábbi időszakok gyakorlatát követve (2000–2006, 2007–2013, 2014–2020) az Európai Unióban hétéves időszakokkal dolgoznak. A jelenlegi tervek is 2021–2027-ig szólnak. Ez a *pénzügyi keret rendelet formájában* jelenik meg. A többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

A többéves pénzügyi keretben foglalt felső határok nem jelentenek kiadási célkitűzést, az EU éves költségvetése rendszerint alacsonyabb, mint a többéves pénzügyi keretről szóló rendeletben szereplő felső kiadási határok, az egyetlen kivétel ez alól a kohéziós politika, amelynek tekintetében a többéves pénzügyi keret felső határa ténylegesen kiadási célkitűzést jelent.⁷³

Az Európai Tanács egyhangúlag elfogadott határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy az első albekezdésben említett rendelet elfogadásáról minősített többségi szavazással döntsön. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az új pénzügyi keret elfogadására irányuló eljárás során mindvégig köteles minden szükséges intézkedést megtenni az elfogadás megkönnyítése érdekében.⁷⁴

A hosszadalmas egyeztetésekből következik az, hogy a végül elfogadott többéves pénzügyi keret nem optimális, csupán egy jó egyezséggé vagy kompromisszummá válhat minden ország számára. Ezt a döntést minden tagállam a saját nemzeti érdekeinek megfelelően kívánja meghozni, itt a későbbiekben a részesülési arány lesz a fontos.

A költségvetés struktúrája döntően a redistributív politikákra koncentrál, s ezek több szempontból kérdéses megfontolásokon nyugszanak. Az EU és a tagországok

⁷² SOMAI Miklós: *Az EU 2014–2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra*. <http://real.mtak.hu/17230/1/SOMAI-EU-TUKOR-2014-1.pdf>, 2021. mácius 12., 2.

⁷³ NYIKOS Györgyi: *Kohéziós politika 2014–2020. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 94.

⁷⁴ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 312. cikk.

helyzete a világban jelentősen megváltozott az elmúlt évtizedekben. Például a globális versenyképesség vagy a környezetvédelmi kérdések mára sokkal fontosabbakká váltak, mint amilyenek akár csak néhány évvel ezelőtt voltak. Ezek a változások viszont nem tükröződnek teljesen vagy megfelelő mértékben vissza az EU költségvetésében eddig bekövetkezett prioritásbeli módosulásokban.⁷⁵

A Bizottság rámutat a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret alulfinanszírozásához kapcsolódó súlyos problémákra, ebből következik, hogy amennyiben lehetőség van rá, el kell kerülni, hogy a korábbi hibák valamilyen formában megismétlődjenek, ez pedig azzal orvosolható, ha a következő 7 éves időszakban olyan költségvetést határoznak meg, amelyből minden teljesíthető, stabil és hiteles. A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretnek alapvetően biztosítania kell az Unió számára a fenntartható gazdasági növekedés, a kutatás és az innováció serkentéséhez, a fiatalok szerepvállalásának előmozdításához, a migrációs kihívások hatékony kezeléséhez, a munkanélküliség, a tartós szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemhez, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió további megerősítéséhez, a fenntarthatóság, a biológiai sokféleség csökkenése és az éghajlatváltozás kezeléséhez, az EU biztonságának és védelmének megerősítéséhez és külső határainak védelméhez, valamint a szomszédos országok támogatásához szükséges forrásokat.⁷⁶

Fontos, hogy a pénzügyi keret kiküszöbölje a korábbi évek problémáit, álljon rendelkezésre olyan keret, amelyből együttműködés jön létre olyan területeken, mint a válságkezelés és az egészségügy, megerősödik az egységes piac, és az Unió hosszú távú költségvetéshez jut a zöld és a digitális átállás, valamint egy méltányosabb és ellenállóképesebb gazdaság teremtődik meg. Ez a pénzügyi keret 1824,3 milliárd euró, ebből az Európai Unió 7 éves költségvetése, azaz a többéves pénzügyi keret 1074,3 milliárd euró. Fontos megemlíteni továbbá, hogy a többéves pénzügyi keret alkalmatlan az olyan válsághelyzetekre, új nemzetközi kötelezettségvállalásokra és új politikai kihívásokra való reagálásra, amelyeket az elfogadásakor nem vettek figyelembe, és/vagy amelyek nem voltak előre láthatók; mivel a szükséges finanszírozás biztosítására való törekvés miatt a többéves pénzügyi keret már elérte határait, aminek eredményeképpen a rendelkezésre álló tartalékkeretek kimerülését követően eddig nem tapasztalt mértékben igénybevételre kerültek a rugalmassági rendelkezések és a különleges eszközök; mivel a kutatásra és az infrastruktúrákra irányuló, magas prioritású uniós programok költségvetése az elfogadásukat követő mindössze két év után már csökkentésre került.⁷⁷

⁷⁵ DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör* 2008/2., 40.

⁷⁶ Időközi jelentés – a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról – a Parlament álláspontja a megállapodás érdekében. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_HU.html, 2021. április 10.

⁷⁷ Időközi jelentés a 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. A Parlament álláspontja a megállapodás

A hosszú távú költségvetés 1988 óta van jelen az Európai Unió életében, és eddig mindig 5–7 éves időszakokat ölelt fel. Az első hosszú távú költségvetés, az úgynevezett első Delors-csomag az 1988-tól 1992-ig tartó időszakra vonatkozott, és az egységes piac megteremtésére, valamint a többéves kutatási-fejlesztési keretprogram konszolidálására összpontosított.

A második hosszú távú költségvetés, a második Delors-csomag (1993–1999) a szociális és a kohéziós politikát, valamint az euró bevezetését kezelte kiemelt területként.

Az „Agenda 2000” néven ismert hosszú távú költségvetés a 2000 és 2006 közötti időszakot fedte le, és az Unió bővítésére összpontosított.

A 2007-től 2013-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetés a munkahelyteremtés érdekében a fenntartható növekedésre és a versenyképességre helyezte a hangsúlyt.

Az új struktúra és a 2007–2013 közötti időszakra szóló pénzügyi tervben szereplő kiadási tételek súlyainak változása (European Commission, 2014/85/EU) jól érzékelhetően tükrözte ezt a szándékot – a közvetlenül a versenyképesség javítását célzó összegek aránya jelentősen növekedett –, de a hatások az uniós költségvetés továbbra is behatárolt mérete miatt viszonylag korlátozottak voltak. A hatásokat azért sem egyszerű megítélni, mivel a 2008-as pénzügyi és gazdasági világválság gyakorlatilag minden korábbi forgatókönyvet felülírt. Pozitívként volt értékelendő ugyanakkor, hogy a kibővült EU közös költségvetése működőképes maradt, még ha számos „speciális elbánással” (azaz kivétellel) „gazdagabban” is a korábbiaknál.⁷⁸

A 2014-től 2020-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetés az emberek munkához jutását és a gazdaság növekedését helyezte előtérbe, az „Európa 2020”-hoz, az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiájához igazodva.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret szerkezete az alábbiak szerint alakul:

- 1. fejezet – Intelligens és befogadó növekedés;
 - 1a) alfejezet – Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért, amely az Európai Hálózatfinanszírozási Eszközt tartalmazza;
 - 1b) alfejezet – Gazdasági, társadalmi és területi kohézió;
- 2. fejezet – Fenntartható növekedés: természeti erőforrások, amelynek keretében felső határ vonatkozik a piachoz kapcsolódó agrárkiadásokra és a közvetlen kifizetésekre,
- 3. fejezet – Biztonság és uniós polgárság;
- 4. fejezet – Az EU mint globális szereplő;
- 5. fejezet – Igazgatás, amelynek keretében felső határ vonatkozik az igazgatási kiadásokra;
- 6. fejezet – Ellentételezések. Az EU történetében most először fordul elő, hogy a következő hétéves időszakra kisebb keretösszeget határoztak meg, mint az előző ciklusra. A megállapodás értelmében a többéves keret főösszege 960 milliárd

érdekében [COM (2018)0322 – C8-0000/2018 – 2018/0166R(APP)] https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0358_HU.html, 2021. április 10.

⁷⁸ SZEMPLÉR Tamás: i. m. 12.

euró a kötelezettségvállalások (a leköthető források) szintjén, a többéves kereten kívüli tételekkel együtt pedig 996,8 milliárd euró (2011. évi árakon).⁷⁹

A 2021-től 2027-ig tartó időszakra vonatkozó hosszú távú keret új, modern, pragmatikus költségvetést ad a 27 tagú Unió kezébe. Összeállításakor az volt a vezérelv, hogy olyan világos, egyszerű és rugalmas költségvetés jöjjön létre, amely a lehető legnagyobb európai hozzáadott érték mellett a legfontosabb prioritásokra és szakpolitikákra koncentrál. Másként fogalmazva az új költségvetés egy olyan Európa kialakításába fektet be, amely védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújt polgárainak, ahogyan azt Jean-Claude Juncker elnök az Unió helyzetét értékelő 2016-os beszédében szorgalmazta. A javaslat emellett a közös agrárpolitika és a kohéziós politika programjaira szánt finanszírozás mérsékelt csökkentésével méltányos és kiegyensúlyozott módon figyelembe veszi az uniós költségvetés egyik fontos befizetője, az Egyesült Királyság kilépését is.⁸⁰

A közös költségvetésnek egyrészt katalizátorként kell segítenie a növekedést és a munkahelyteremtést, többek között a méretgazdaságosság és a határokon átnyúló és tovagyűrűző hatásokban rejlő lehetőségek kihasználásával; másrészt, tükröznie kell a tagországok azon konszolidációs erőfeszítéseit, melyeket az államháztartási hiány leszorítása és az államadósság fenntartható pályára való állítása érdekében tettek.⁸¹

11.2. A 2021 és 2027 közötti többéves pénzügyi keretben javasolt változtatási irány

A pénzügyi keret tanulmányozása eredményeként elmondható, hogy a 2021 és 2027 közötti időszakban az Unió még többet fordít majd bizonyos területekre, ahol a tagállamok önállóan egyáltalán nem, vagy csak nehezen tudnak boldogulni, vagy ahol hatékonyabb a közös fellépés – legyen az a kutatás, a migráció, a határellenőrzés vagy a védelem területe. Emellett az Unió folytatni fogja az olyan hagyományos – de modernizált – szakpolitikák finanszírozását, mint a közös agrárpolitika és a kohéziós politika.⁸² A Bizottság 2018. május 2-án hozta nyilvánosságra a 2021 és 2027 közötti időszakra vonatkozó javaslatcsomagját egy méltányos átállást támogató mechanizmussal. Az Európai Bizottság olyan új kerettervezetet terjesztett elő, mely előfeltétele lehet a legfőbb szakpolitikák régóta tervezett reformjának. Ezekon felül is számos újdonságot tartalmazott, mint például a jogállamiság kritériumának előírása.⁸³

⁷⁹ HALMAI Péter: Az Európai Unió közös költségvetése. In: *Európai Gazdasági Integráció*. Dialog Campus, Budapest, 2020, 108. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15859/717_Europai_gazdasagi_integracio.pdf?sequence=1, 2021. április 20.

⁸⁰ A modern költségvetés. Tájékoztató, Európai Bizottság. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/MEMO_18_3621, 2021. április 11.

⁸¹ SOMAI Miklós: i. m. 2.

⁸² A 2021–2027-es időszakra szóló többéves uniós költségvetés: a Bizottság modern költségvetést javasol a védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára. https://ec.europa.eu/hungary/news/20180502_multiannual_financial_framework_hu, 2021. április 12.

⁸³ KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: i. m. 1–2.

A többéves pénzügyi keret elfogadása mindig hosszas előkészületet igényel, több egyeztetés és tárgyalás előzi meg. Ennek az az oka, hogy a tagállamoknak egyöntetű döntést kell hozniuk azzal kapcsolatban, hogy az elkövetkező 7 évben mely célok bírnak kiemelkedő jelentőséggel, és mire kell a legtöbb forrást fordítaniuk, melyik az a terület, amelyet kiemelkedően kell kezelniük.

A Bizottság javaslata alapján a cél nem más, mint egy modern, egyszerű és rugalmas költségvetés kialakítása. Viszonylag nagy rugalmasságot biztosít a programok között és a programokon belül, továbbá a jelen aktualitásában megerősíti a válságkezelési eszközöket és emellett egy úgynevezett új „uniós tartalékot” hoz létre az előre nem látható események és vészhelyzetek kezeléséhez. Továbbá a Bizottság egy új európai beruházásstabilizáló funkció bevezetését is szorgalmazza, valamint egy új reformtámogató programra is javaslatot tesz, amely – összesen 25 milliárd eurós költségvetéssel – támogatást kínál majd minden tagállamnak a kiemelt reformok végrehajtása céljából, különösen az európai szemeszter összefüggésében. Egy új konvergenciatámogató eszköz pedig célzott támogatást fog biztosítani az euróövezeten kívüli, a közös valutához való csatlakozás előtt álló tagállamok számára (2,16 milliárd euró).⁸⁴

A pénzügyi terv egy másik újítása, hogy a javasolt költségvetésben az uniós finanszírozás és a jogállamiság közötti kapcsolat megerősödik. A sajtóközlemény alapján a jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen annak érdekében, hogy felelősségteljesen kerüljön elköltésre az európai adófizetők pénze. A Bizottság ezért új mechanizmust javasol, amely megvédi az uniós költségvetést a tagállamokban a jogállamiság tekintetében fennálló hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól. Az újonnan javasolt, minden tagállamra vonatkozó eszközök lehetővé teszik az Unió számára, hogy felfüggeszse, csökkentse vagy korlátozza az uniós finanszírozáshoz való hozzáférést a jogállamiságot érintő hiányosságok jellegével, súlyosságával és hatókörével arányos módon. Az ezt megfogalmazó határozatra a Bizottság tesz majd javaslatot, elfogadásáról pedig a Tanács dönt majd fordított minősített többségi szavazással.

Az előző évekhez képest ennek tükrében sem a költségvetés mértékében, sem pedig a költségvetés szerkezetében nem történt jelentősebb változás, mivel a pénzügyi keret megszavazásánál minden tagállamnak vétőjoga van. A korábbi gyakorlatnak megfelelően a Bizottság a 2021–2027-es évekre mégis változtatott a költségvetés szerkezetén, így fejezeteket szedett szét, programokat csoportosított át a különböző fejezetek között.

⁸⁴ *A 2021–2027-es időszakra szóló többéves uniós költségvetés: a Bizottság modern költségvetést javasol a védelmet, biztonságot és lehetőségeket nyújtó Unió számára.* https://ec.europa.eu/hungary/news/20180502_multiannual_financial_framework_hu, 2021. április 12.



8. ábra (Saját szerkesztés az Európai Bizottság statisztikai adatai alapján)

Az alábbi táblázat a kiadások nagyságát mutatja 2007–2013 és a 2014–2020-as időszakra tett bizottsági javaslatban (2011-es árakon, milliárd euróban):⁸⁵

	2007–2013	2014–2020
Intelligens és inkluzív növekedés	437	490,9
– ebből kohézió	354,8	336
Természeti erőforrások	413	382,9
– ebből közvetlen kifizetések	330	281
Biztonság és uniós polgárság	12	18
Globális Európa	56	70
Igazgatás	56	63

Az egyes kiadási kategóriákra jutó források változása a tervezett pénzügyi keretben a 2014–2020-es időszakhoz képest

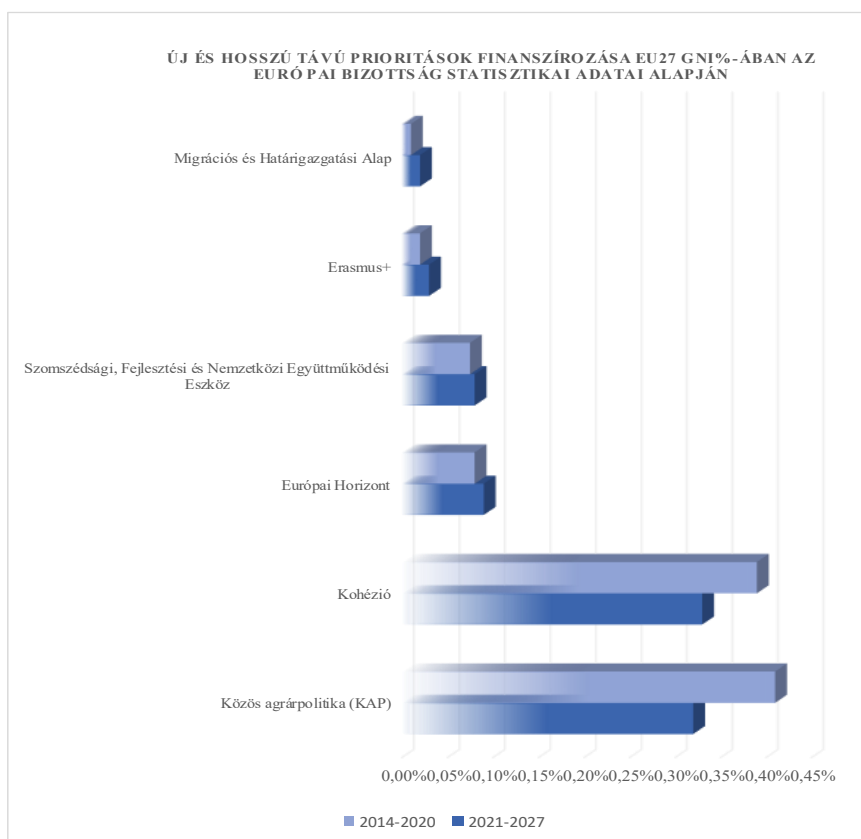
Kiadási kategória	Változás 2014–2020-hoz képest
Versenyképesség (kutatás, innováció, infrastruktúra)	+34%
Kohéziós kiadások	–7%
Közös agrárpolitika	–15%
Biztonság és belő politikák	+258%
Külpolitika	+80%
Adminisztráció	+10%

9. ábra⁸⁶

⁸⁵ BAJUSZ Anna: Az Európai Parlament és az Európai Bizottság többéves pénzügyi keretre tett javaslatának bemutatása. *Európai Tükör* 2012./1., https://brexit.kormany.hu/download/1/8e/30000/europai_tukor_2012_01.pdf, 2021. 04. 12., 8.

⁸⁶ KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: i. m. 1–2.

Egyértelmű ütemtervet vezettek be az új saját forrásokra vonatkozóan: 2021 júniusáig javaslatot kell tenni az importárak karbonintenzitását ellensúlyozó mechanizmusra, a kibocsátáskereskedelmi rendszeren alapuló saját forrásra és egy digitális illetékre, valamint 2024 júniusáig további új saját forrásokra. Megállapodás született egy külön mechanizmusról is, amelynek célja, hogy megvédje az uniós költségvetést a jogállamiság megsértésével szemben.⁸⁷



10. ábra (saját szerkesztés)⁸⁸

A 2021–2027-es időszakra javasolt többéves pénzügyi keretről ugyanakkor kijelenthető, hogy előtérbe helyez számos olyan meghatározó területet, amelyek valóban stratégiai jelentőségűek az egész integrációs folyamat szempontjából. Ugyanis

⁸⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/29/a-tobbeves-penzugyi-keret>, 2021. április 12.

⁸⁸ KUTASI Gábor: *A 2021–2027-es EU költségvetési ciklus, Nyerő ágazatok, támogatott területek* című tanulmánya alapján. <https://gvk.uni-nke.hu/document/gvk-uni-nke-hu/EUkv-2021-2027.pdf>, 2021. április 12.

gazdasági téren az Európai Unió legfőbb feladata a versenyképesség és a konvergencia erősítése. Ennek motorját a belső piac megfelelő működése mellett a kohéziós politikai támogatások jelentik. Ezt a javasolt költségvetés kiadási tételei figyelembe veszik: a költségvetés az integráltabb és versenyképesebb Európa megteremtéséhez a maga eszközeivel hozzá tud járulni a kutatás-fejlesztés, az innováció, a digitális gazdaság, az oktatás és az infrastruktúra területeire jutó kiadások növelésével.⁸⁹ A költségvetésnek szintén meg kell változnia, valamint törekednie kell arra, hogy maximalizálja a közösségi lépések hosszú távú hatásait. Közel két évtizeddel a költségvetés rendszerében végrehajtott utolsó nagyobb változtatások után eljött az ideje annak, hogy a kibővített EU tagországai konszenzusra jussanak a közös költségvetés főbb kiadási tételeivel kapcsolatban, amelyek aztán majd jobban fogják tükrözni a változásokból fakadó új kihívásokra adandó válaszokat a következő évtizedekre.⁹⁰

Záró gondolatok

Álláspontunk szerint az előző évek egyértelműen mutatják a fejlődést az Európai Unió költségvetését tekintve – ez egyértelműen látszik a fennálló statisztikákból is –, hiszen az elmúlt időszakban egyre több terület kerül bevonásra, ami pozitív hatással van mind a költségvetésre, mind a fejlődésre. A középtávú pénzügyi terv hatása évekre, sőt évtizedekre visszamenőleg is látszik, így szorgalmazzuk a következő évekre is ezen terv lefolytatását. Ugyanakkor ez a pénzügyi terv nem teljes egészében képes előre reagálni a felmerülő változásokra, ennek hátránya az is, hogy ezt előre nem lehet úgy megtervezni, hogy lefedjen szinte minden területet a következő évekre tekintettel. Ugyan megtörténik az előre tervezés, mégis befolyásolhatatlan tényezők nehezíthetik napjainkat. Így a legfontosabb az, hogy minél hamarabb tudjon reagálni a költségvetés ezekre a váratlan eseményekre. Ha ez a reakció azonnal megvalósul, a költségvetés meg fogja állni a helyét.

Véleményünk szerint továbbá az is, hogy az uniós költségvetés csökkentése nagy valószínűséggel azzal járna, hogy az Európai Unió nehezen tudná a legfőbb és kötelezően teljesítendő feladatait, továbbá prioritásait megvalósítani, és így kevésbé tudná biztosítani például a diákok, kutatók, mezőgazdasági termelők, illetve minden más, az uniós költségvetés más kedvezményezettjei számára a megfelelő mértékben szükséges támogatást. Így a legfontosabb az lehet, hogy törekedjünk egy olyan valós költségvetés megalkotására, amely teljeskörűen el tudja látni a feladatokat.

Az uniós költségvetés sokrétű, szerteágazó, de úgy gondoljuk, hogy a jelenlegi struktúra szinten tartásával még egy ennél is fejlődőbb tendenciát érhetnénk el. A jelenlegit akár tovább tudjuk fejleszteni annak tükrében, hogy a megoszlás minél

⁸⁹ KENGYEL Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 546.

⁹⁰ DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör* 2008/2., 37.

több kedvezményezetthez eljusson, és minél több állampolgár részesülhessen ezekben a pozitív változásokban.

Tanulmányunkban részletesen elemeztük az Európai Unió költségvetésének megalkotási, végrehajtási, ellenőrzési folyamatát és változásait, hiszen fontos, hogy a témában érdeklődők egy átfogó képet kapjanak annak érdekében, hogy az uniós költségvetést kellő részletességgel a lehető legjobban megismerhessék.

Felhasznált irodalom

- [1] DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör* 2008/2., 37–40.
- [2] ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 43–63.
- [3] ERDŐS Éva: Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszere. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 64–103.
- [4] GIDAY Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: *Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége* [Európai Tükör Műhelytanulmányok 87.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2002, 505–506.
- [5] HALÁSZ ZSOLT: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Bp., 2018.
- [6] HALMAI Péter: Az Európai Unió közös költségvetése. In: *Európai Gazdasági Integráció*. Dialog Campus, Budapest, 2020, 108. https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/15859/717_Europai_gazdasagi_integracio.pdf?sequence=1, 2021. április 20.
- [7] IVÁN Gábor: *Az Európai Unió költségvetése*. 40, Complex Kiadó, Budapest, 2006.
- [8] JUHÁSZ Erika: *Hazai és nemzetközi pályázatok forrásai kulturális fejlesztésre*. 2. modul, http://www.kulturasz.hu/letoltes/KPCM_Alapjai.pdf, 2020. szeptember 10.
- [9] KENGyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében. *Közgazdasági Szemle* LXVI. évf., 2019. május, 522–546.
- [10] KOPONICSNÉ GYÖRKE Diána: Az EU 2021–2027-es többéves pénzügyi keretének hatása a vidékfejlesztésre. *Közép-európai közlemények* (13), Kaposvár, 2020, 1–2.

-
- [11] MISKOLCZI Barna: *Az európai büntetőjog alternatív értelmezése – büntetőjogi védelem az EU érdekeit sértő csalás ellen*. PhD-értekezés, Pécs, 2018.
- [12] NYIKOS Györgyi: *Kohéziós politika 2014-2020*. Az EU belső fejlesztéspolitikája a jelen programozási időszakban. Dialóg Campus Kiadó, Budapest 2017.
- [13] SOMAI Miklós: *Az EU 2014-2020-ra szóló közös költségvetési kerete, különös tekintettel a kohéziós és az agrárpolitikát érintő változásokra*. <http://real.mtak.hu/17230/1/SOMAI-EU-TUKOR-2014-1.pdf>, 2.
- [14] SZEMLÉR Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép. *Európai Tükör* 2019/1., 8, <http://doi.org/10.32559/et.2019.1.1>
- [15] SZEVERÉNYI Dávid: *Oktatói kézikönyv, Nemzetközi szervezetek és anti-korrupció modul Európai dimenzió*. 2012, <https://nkerepo.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/100056/423.pdf;jsessionid=2CF876783CCE42F66E7C6A2B40AC845E?sequence=2>, 23.