

Az Európai Unió költségvetése

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

Ahogy *Szemlér Tamás* rámutat: „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 EU 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 hozzájárulásuk egyensúlyára. Ez a hozzáállás (és ennek terjedése) fokozatosan háttérbe szorította a viták során a közösen elfogadott közös politikák közös (társ)finanszírozásának eredeti célkitűzését.”¹

Az EU költségvetése tehát az uniós politikák finanszírozását szolgálja elsősorban, ugyanakkor a tény, hogy **az EU éves költségvetése mindösszesen az Unió nemzeti jövedelmének (GNI) megközelítőleg 1 %-a**,² rendkívül változatosá teszi szakpolitikánként, hogy mennyire is képes az uniós költségvetés ezt a rendeltetését ellátni.

Az Európai Unió költségvetése tárgyalásakor megkülönböztetjük a többéves pénzügyi keretet és az éves költségvetést.

A többéves pénzügyi keret

Az EU 1988 óta készít **hosszú távú költségvetést**, más néven **többéves pénzügyi keretet** (*Multiannual Financial Framework-MFF*).

Az Unió a többéves pénzügyi keret révén stabil keretet biztosít és 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;

¹ Szemlér Tamás: Az Európai Unió költségvetése és közös politikák: fejlődés és jövőkép *Európai Tükör* 2019/1. 7-21.o. 8. o. https://folyoiratok.uni-nke.hu/document/nkeszolgaltato-uni-nke-hu/Europai_Tukor_2019_1_01_szemler.pdf (2020.06.24.)

² Kengyel Ákos rámutat, hogy ezzel szemben az egyes tagállamok nemzeti költségei a GNI 35-65 százalékát osztják újra. Kengyel Ákos: Az Európai Unió költségvetésének jövője a 2021–2027-es többéves pénzügyi keret tükrében *Közgazdasági Szemle*, LXVI. évf., 2019. május (521–550. o.) 521.o.

- megkönnyítse az EU éves költségvetésének az elfogadását;³

Az **EU éves költségvetéseit** úgy állapítják meg, hogy azok ne lépjék túl a többéves pénzügyi keretben meghatározott felső korlátokat.

Az EUMSZ 312. cikkének (1) bekezdése szerint a többéves pénzügyi keretet legalább 5 éves időszakra kell meghatározni. A többéves pénzügyi keret a gyakorlatban általában **7 éves időszakot** fed le.

Az EUMSZ 312. cikkének (2) bekezdése értelmében az MFF megállapítja az EU éves kiadásainak **felső határait** kiadási kategóriánként a következők tekintetében:

- a **kötelezettségvállalási előirányzatok**
- a **kifizetési előirányzatok**.

Az EU költségvetésének kiadási oldalán kétféle előirányzatot tudunk megkülönböztetni:

A kötelezettségvállalási előirányzatok: a jogi kötelezettség-vállalások – például 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.

A kifizetési előirányzatok: az egy adott évben ténylegesen kifizetett összegek. Ezek a kiadások jellemzően az előző években tett jogi kötelezettség-vállalásokból erednek.

A felső határok rögzítésének célja egyrészt az uniós költségvetés **nagyságának keretek között tartása**, másrészt az egyes területekre elkülönített **összegek garantálása az EU prioritásaival** összhangban.

Ugyanakkor a költségvetésnek **rugalmasnak** is kell lennie, hogy **előre nem látható szükségletek fedezésére**, például válságok és szűkséghelyzetek 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.⁴

Az Európai Unió költségvetésének bevételei

Az EU költségvetésének finanszírozása szinte teljes egészében (99%-ban) saját forrásokból történik.

1. Tradicionális saját források:

Ezek vámokból, mezőgazdasági vámokból, valamint cukor- és izoglükóz-illetékekből állnak. E forrásokat az 1970. évi határozat hozta létre, beszedésük azóta is folyik. A „hagyományos” saját források jelenleg a saját forrásokból származó bevételek mintegy 15%-át teszik ki.

2. Hozzáadottérték-adó (HÉA alapú forrás): egységes százalékos kulcs alapján fizetik a tagállamok, a vásárlásra kivetett adó (Magyarországon általános forgalmi adó-áfa) 13%

3. GNI - alapú forrás: a tagállamok a bruttó nemzeti jövedelmük egységes százalékos kulcsát fizetik be a költségvetésbe. Eredetileg csak akkor szedték volna be, ha a többi saját

³ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/> (2020.06.25.)

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/> (2020.06.25.)

forrás nem fedezte volna teljesen a kiadásokat, ma azonban javarészt ebből finanszírozzák az EU költségvetését. A GNI-alapú saját forrás a késő 1990-es évek óta megháromszorozódott, és általában a saját forrásokból származó bevételek mintegy 72%-át teszi ki.

4. **Egyéb bevételek:** például az Unió személyzete által fizetett jövedelemadó, a nem EU-államok hozzájárulásai egyes uniós programokhoz, a versenyjogit vagy egyéb jogszabályokat megsértő vállalatokra kivetett büntetések. Az egyéb bevételek az uniós költségvetés 1-2 százalékát adják.⁵

A bevételi oldal sajátossága, hogy a forrásokat a feltüntetett sorrendben lehet csak felhasználni. Ez azt jelenti, hogy a tradicionális saját források kimerítése után lehet az áfa alapú saját forrásokat igénybe venni, majd ha ez a forrás is kimerült, a GNI-alapú forrást lehet felhasználni.

A többéves pénzügyi keret elfogadása

Az MFF-el kapcsolatos tárgyalások néhány évvel azt megelőzően indulnak, hogy az új költségvetés által lefedett időszak megkezdődne. A hivatalos eljárás azzal indul, hogy az Európai Bizottság előterjeszti az úgynevezett **többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatcsomagot**. A csomag az alábbiakat foglalja magában:

- a **többéves pénzügyi keretről szóló rendelet**, amely meghatározza, hogy mekkora összeg áll az EU rendelkezésére,
- a **saját forrásokról szóló határozat**, amely az EU bevételi forrásairól rendelkezik.

A **Tanács az Általános Ügyek Tanácsa formációban eljárva** előkészíti az ún. tárgyalási keretet, amely az MFF azon elemeit gyűjti egybe, amelyeknél a leginkább szükség lehet az uniós vezetők politikai iránymutatására és a prioritások kitűzésére. Ezt követően az **Európai Tanács** keretében az állam- és kormányfők **politikai iránymutatással** szolgálnak a hosszú távú költségvetés legfontosabb elemeire vonatkozóan.⁶

Az EUMSZ 312. cikkének (2) bekezdése kimondja, hogy 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, egyhangúan határoz.”

Az EP mozgásteret az egyetértés keretében arra terjed ki, hogy a Parlament **jóváhagyhatja vagy elutasíthatja a Tanács álláspontját, de nem módosíthatja azt.**

Ugyanez a bekezdés lehetővé teszi, hogy az Európai Tanács egyhangúan elfogadott határozatban felhatalmazhatja a Tanácsot arra, hogy az MFF-rendelet elfogadásáról minősített többségi szavazással döntsön.

⁵ https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hu/FTU_1.4.1.pdf (2020.06.25.)

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/negotiating-the-long-term-eu-budget/> (2020.06.25.)

Fontos rendelkezése az EUMSZ 312. cikkének (4) bekezdése, amely szerint: Ha az előző pénzügyi keret időszakának a végéig a Tanács nem fogadta el az új pénzügyi keret meghatározó rendeletet, az új jogi aktus elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik.”

A többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatcsomag másik komponensét, a saját forrásokról szóló határozatot az EUMSZ 311. cikke értelmében a Tanács az EP-vel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag fogadja el. A határozat az EU saját forrásainak újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg. A saját forrásokról szóló határozat csak azt követően léphet hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyják azt.

Az EU 2021-2027-es többéves pénzügyi kerete

Az Európai Bizottság 2018. május 2-án elfogadta az EU hosszú távú költségvetésére vonatkozó első javaslatát, a 2021–2027-es időszakra szóló többéves pénzügyi keretre vonatkozó csomagot.

Majd a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi következményeinek kezelése érdekében a Bizottság 2020. május 27-én javaslatot tett az EU hosszú távú költségvetésének átalakítására. A javaslat magában foglal egy sürgősségi helyreállítási eszközt, a **Next Generation EU-t**, amely hozzájárul a koronavírus-világjárvány által okozott közvetlen károk csökkentéséhez és az uniós gazdaság helyreállításának beindításához.

A Bizottság javaslata 1850 milliárd EUR összegű hétéves uniós költségvetést irányoz elő:
- **1100 milliárd EUR** összegű felülvizsgált hosszú távú uniós költségvetés a 2021–2027-es időszakra;
- a költségvetés **750 milliárd EUR** összegű ideiglenes felduzzasztása - Next Generation EU.⁷

A Bizottság javaslatának egyik fontos – és sokat vitatott – eleme, amely a jogállamiság és az uniós finanszírozás között teremtene kapcsolatot. A javaslat szerint: „A jogállamiság tiszteletben tartása elengedhetetlen előfeltétele a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásnak és a hatékony uniós finanszírozásnak. A Bizottság ezért olyan új mechanizmust javasol, amely megvédi az uniós költségvetést a jogállamisággal összefüggő általános hiányosságokhoz kapcsolódó pénzügyi kockázatoktól.”⁸

Az uniós költségvetés meghatározó hányadát kitevő szakpolitikák, úgy mint a közös mezőgazdaság-politika és a kohéziós politika⁹ súlya némiképpen csökkenne, míg új önálló fő kiadási tételként jelent meg a migráció és határigazgatás, valamint a biztonság és védelem.¹⁰

A Bizottság javaslata foglalkozik az uniós költségvetés bevételi oldalával is.

A Brexit okán a brit kedvezmény azonnali, valamint az annak kapcsán más tagállamok részére biztosított egyéb kedvezmények fokozatos (öt év alatti) megszüntetésére tesz javaslatot. A brit nettó befizetések kiesése helyettesítése miatt több tagország befizetései megnőhetnek, valamint a források bővülését szolgálja a vámok esetében a megtartható

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (2020.06.25.)

⁸ Idézi Szemlér 2019. 16.o.

⁹ 2014 és 2020 között a költségvetési kiadások 72 százalékát fordították ezekre a szakpolitikákra.

¹⁰ Szemlér 2019. 18.o.

beszedési költségek 10%-ra csökkentése a jelenlegi 20%-ról. A bizottság továbbá három új saját uniós forrásra tett javaslatot:

- az európai kibocsátás-kereskedelmi rendszer bevételei 20%-ánakbevonása a közös költségvetés finanszírozásába
- közös összevont társaságiadó-alap létrehozása, illetve ezen alap után befizetések teljesítése a közös költségvetésbe;
- nemzeti befizetések az újra feldolgozatlan műanyag csomagolási hulladékmennyisége alapján.¹¹

Az uniós vezetők 2020. június 19-i videokonferencia keretében tárgyaltak a 2021–2027-es uniós költségvetésről és a Covid19-válság kezelésére szolgáló helyreállítási tervről első ízben.

Az EU éves költségvetése

A pénzügyi év január 1-jétől december 31-éig tart.

Az EU éves költségvetése határozza meg az Európai Uniónak **az adott évre vonatkozó összes kiadását és bevételét**. A költségvetés biztosítja **az uniós szakpolitikák és programok finanszírozását** az EU politikai prioritásaival és jogi kötelezettségeivel összhangban.

Az éves költségvetéseknek az EU **többéves pénzügyi keretében** meghatározott kiadási korlátokon belül kell maradniuk.

Az éves költségvetés elfogadása

Az EU éves költségvetésének elfogadását az EUMSZ 314. cikke szabályozza, amelynek értelmében az éves költségvetést a Tanács és az EP különleges jogalkotási eljárás keretében eljárva határozza meg. Ugyanakkor a költségvetési eljárás lényegében a rendes jogalkotási eljárás egy speciális fajtája. Szakaszai a 314. cikk értelmében az alábbiak szerint alakulnak:

- 1. Az Európai Központi Bank kivételével valamennyi intézmény a tárgyévet megelőző év július elseje előtt megtervezi a következő pénzügyi évre vonatkozó kiadásait.**
- 2. A Bizottság ezeket a javaslatokat költségvetési tervezetbe foglalja, amely eltérő javaslatokat is tartalmazhat.** A költségvetési tervezet egy tervezett bevételi előirányzatot és egy tervezett kiadási előirányzatot tartalmaz. **A Bizottságnak a költségvetési tervezetet tartalmazó javaslatát legkésőbb a költségvetés végrehajtását megelőző tárgyévi szeptember 1-jéig az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjesztenie.** A Bizottság az eljárás során a költségvetési tervezetet mindaddig módosíthatja, amíg az alábbiakban olvasható egyeztetőbizottságot össze nem hívják.
- 3. A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év október 1-jéig az Európai Parlament elé terjeszti.** A Tanáccsal szembeni általános elvárás, hogy teljes

¹¹ Szemlér 2019. 18-19.o.

körűen tájékoztassa az Európai Parlamentet az álláspontjának elfogadásához vezető okokról.

4. Ha az álláspont közlésétől számított negyvenkét napon belül az Európai Parlament:

- a) *egyetért* a Tanács álláspontjával, a költségvetést elfogadják;
- b) *nem foglal állást*, akkor a költségvetést elfogadottnak kell tekinteni;
- c) *tagjainak többségével módosításokat fogad el*, a módosított tervezetet továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Az Európai Parlament elnöke a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul összehívja az **egyeztetőbizottságot**. Amennyiben azonban a Tanács a tervezet továbbításától számított tíz napon belül tájékoztatja az Európai Parlamentet arról, hogy valamennyi módosításával egyetértett, az egyeztetőbizottság ülésére nem kerül sor.

A Tanács tagjaiból vagy azok képviselőiből és az Európai Parlament azonos számú képviselőiből álló egyeztetőbizottság jön létre. A Bizottság részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést az Európai Parlament és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében. **Az egyeztetőbizottság feladata, hogy a Tanács tagjainak vagy azok képviselőinek minősített többségével és az Európai Parlament képviselőinek többségével az Európai Parlament és a Tanács álláspontjai alapján az összehívásától számított huszonegy napon belül megállapodásra jusson egy közös szövegtervezetről.**

Az *egyeztetőbizottsági eljárás* az alábbiak szerint alakulhat:

- a) **Ha a huszonegy napos határidőn belül az egyeztetőbizottság közös szövegtervezetben állapodik meg, e megállapodás időpontjától számítva tizennégy nap áll mind az Európai Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet jóváhagyja.**

Amennyiben az előző pontban említett tizennégy napos határidőn belül

1. **mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács jóváhagyja a közös szövegtervezetet**, vagy egyikük sem foglal állást, illetve amennyiben ezen intézmények egyike jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, **a költségvetést a közös szövegtervezettel összhangban véglegesen elfogadottnak kell tekinteni**; vagy
2. **az Európai Parlament – tagjainak többségével – és a Tanács egyaránt elutasítja a közös szövegtervezetet**, vagy amennyiben ezen intézmények egyike elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, **a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be**; vagy
3. **az Európai Parlament – tagjainak többségével – elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt jóváhagyja, a Bizottság új költségvetési tervezet nyújt be**; vagy
4. **az Európai Parlament jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt elutasítja, a Parlament – tagjainak többségével és a leadott szavazatok háromötödével – a Tanács elutasításától számított tizennégy napon belül úgy határozhat, hogy a 4. pont c) alpontjában említett módosítások egy részét vagy egészét megerősíti.** Ha a Parlament valamely módosítását nem erősíti meg, a módosítással érintett költségvetési sorra vonatkozóan az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani. **A költségvetést ezen az alapon véglegesen elfogadottnak kell tekinteni.**

- b) Amennyiben a fent említett huszonegy napon belül az egyeztetőbizottság a közös szövegtervezetet illetően *nem jut megállapodásra*, a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be.**

Az éves költségvetés elfogadásnak ütemezését lásd a következő oldalon található ábrán.

Az EUMSZ 315.cikke kimondja, hogy ha egy pénzügyi év kezdetén a költségvetést nem fogadták el véglegesen, akkor bármely költségvetési alcím tekintetében havonta az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetésben szereplő, az adott alcímre vonatkozó előirányzatok legfeljebb egytizenketted részét kitevő összeget lehet elkölteni.

Az éves költségvetésének végrehajtása

Az uniós költségvetést főként az **Európai Bizottság és az uniós tagállamok** hajtják végre. **A tagállamok hajtják végre az uniós költségvetés mintegy 3/4 részét. Ugyanakkor végső soron a Bizottság felel az EU teljes éves költségvetésének végrehajtásáért mindaddig, amíg ez alól az Európai Parlament nem mentesíti.** A Parlament 1958 és 1970 között csak tájékoztatást kapott a Tanács által a Bizottságnak adott mentesítési határozatokról. 1971-benhatáskört szerzett a mentesítés Tanáccsal együtt történő megadására. Az 1975. július 22-isi szerződés 1977. június elsejei hatálybalépése óta pedig egyedül jogosult az elszámolásokkal kapcsolatos mentesítés – Tanács ajánlását követő – megadására (a mentesítési eljárásról lásd részletesen az Európai Parlamentről szóló leckét).

Ellenőrző kérdések:

1. Mi az EU költségvetésének alapvető funkciója?
2. Megközelítőleg mekkora az EU költségvetése?
3. Mi a többéves pénzügyi keret rendeltetése?
4. Mikortól fogad el az EU többéves pénzügyi keretet?
5. Milyen típusú bevételei vannak az EU költségvetésének?
6. Milyen típusú kiadási előirányzatai vannak az EU költségvetésének?
7. Ismertesse a többéves pénzügyi keret elfogadásának lépéseit!
8. Ismertesse az éves költségvetés elfogadást (költségvetési eljárást)!
9. Ki felelős az EU költségvetésének végrehajtásáért?
10. Ismertesse az Európai Bizottság 2021-2027-es többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslatának fontosabb elemeit!

