

Az Európai Unió költségvetési rendszerének finanszírozási problémái

BAJUSZ ANNA

*Az Európai Unió költségvetése – jóllehet a szerződések rendelkezései szerint nem lehet deficites – az utóbbi években komoly finanszírozási problémákkal küzd. Ezért a helyzetért egyaránt felelősek a lisszaboni szerződés által bevezetett jogi és eljárásrendi változások, az intézmények politikai motivációi, valamint a tágabb gazdasági és politikai környezet. A cikk röviden bemutatja az uniós költségvetési rendszer működését (különös tekintettel a költségvetési rugalmasság kérdésére), majd áttekinti az elmúlt évek során jelentkezett problémák természetét és kezelésük módját.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: H61 (Budget, Budget Systems), E69 (Other).

1. Bevezetés

Az európai integráció, azon belül a tagállamok közötti szolidaritás egyik legfontosabb megjelenése a közös uniós költségvetés. Ezen keresztül támogatja az unió a termelőket, ennek révén juttatja el a kohéziós támogatásokat a rászoruló tagállamoknak és régióknak, valamint finanszíroz számos olyan programot (az unión belül és kívül egyaránt), amelyek igyekeznek javítani a támogatottak életszínvonalát, lehetőségeit. Jóllehet kevesen vannak tisztában az uniós költségvetési rendszer pontos működésével, számos állampolgár számára az uniós transferek jelentik, teszik láthatóvá az uniót, az erősebb tagállamok szolidaritását az elmaradottabbak felé. A közös költségvetés tehát nemcsak biztosítja az intézmények és az unió működését, hanem egyben kézzel foghatóvá is teszi az integrációs előnyöket az állampolgárok számára.

Mindezen érdemei és előnyei ellenére az EU költségvetési rendszere számos problémával küzd. Egyrészt politikai problémákkal, amelyek a tagállamok között jelentkező érdekkülönbségekből fakadnak és amelyek sok esetben meggátolják az uniós költségvetés fejlődését, modernizálódását. Ide tartoznak az intézmények (a

* A cikkben foglaltak kizárólag a szerző saját véleményét tükrözik, azok nem tekinthetők a KKM álláspontjának.

Bajusz Anna, a Külgazdasági és Külügyminisztérium (KKM) munkatársa, valamint a Budapesti Corvinus Egyetem doktorandusz hallgatója. E-mail cím: bajuszanna@hotmail.com.

Tanács és az Európai Parlament) közötti viták is, amelyek bizonyos években annyira elfajulnak, hogy a költségvetési rendszer megfelelő működését is ellehetetlenítik. Az elmúlt években emellett komoly finanszírozási problémák is jelentkeztek, amelyek miatt késtek bizonyos kifizetések, márpedig ez további politikai csatározások alapjául szolgált és csorbította az unió hitelességét.

Ebben a tanulmányban különösen a forráshiányból adódó problémákkal foglalkozom. Úgy látom ugyanis, hogy ez a kérdés kevés figyelmet kapott hazánkban, noha a magyar államháztartás és a hazai pályázók számára egyáltalán nem mellékes, hogy időben megérkeznek-e az uniós támogatások.

2. Az Európai Unió költségvetési rendszere

2.1. A költségvetés fejlődése

A közös uniós költségvetés érdemi története 1970-re nyúlik vissza, amikor a tagállamok elfogadták az ún. luxemburgi költségvetési szerződést.¹ Ez kimondta, hogy a közös költségvetést saját forrásokból (*own resources*) kell biztosítani, azaz gondoskodni kell olyan közösségi szintű bevételekről, amelyek lehetővé teszik a közös célok megvalósítását. (1970-et megelőzően ugyanis a tagállamok hozzájárulásai, „átutalásai” fedezték a kiadásokat.) A luxemburgi szerződés alapján először a vámok, a mezőgazdasági lefölözések, valamint a tagállamok által beszedett áfa² 1%-a vált ilyen uniós saját forrássá.³ Ezekből a bevételekből finanszírozták a hetvenes–nyolcvanas évek legfőbb kiadási tételét: a Közös Agrárpolitikát (KAP), amely a kezdeti időszakban a kiadások kb. 95%-át képviselte.

Az évről évre elfogadott közös költségvetés azonban hamarosan kihívásokkal nézett szembe: a nyolcvanas években megjelentek a tagállamok közötti első érdekkellentétek. Sőt, az Európai Parlament (EP) többször is elutasította a Tanács által javasolt költségvetést, így voltak olyan évek is, amikor csak év közben tudtak az intézmények az adott évre vonatkozó költségvetésről megállapodni.⁴

¹ Közös költségvetés már 1958-tól létezett, azonban a költségvetési eljárás és az első saját források megjelenése a luxemburgi szerződéshez köthető, így ezt tekintjük a kiindulópontnak a költségvetés fejlődésének tárgyalása során.

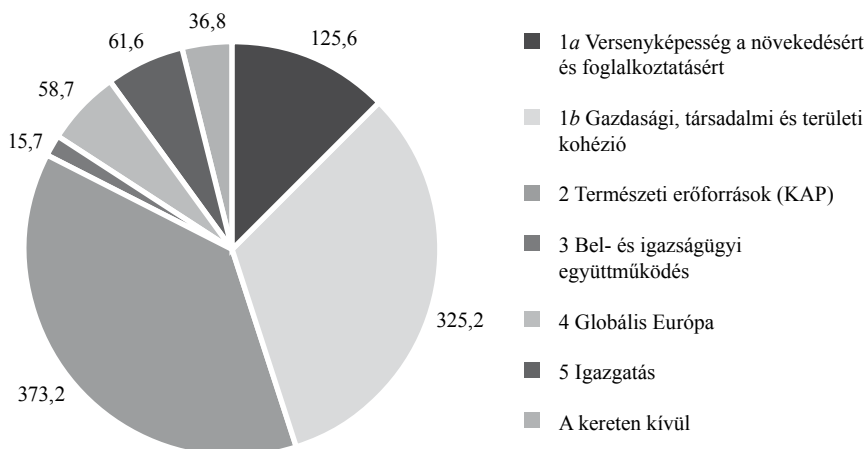
² Harmonizált áfaalapon számítva.

³ Horváth [2003], 79. o.

⁴ Iván [2007], 72. o., Kaponyi [2006], 143. o.

A kiadások megoszlása a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keretben

(Milliárd euróban, 2011-es árakon)



Forrás: European Commission [2014b], 110. oldal alapján saját szerkesztés.

Emellett egyre több „külső” problémával is szembe kellett nézni, amelyek közül a gazdasági növekedés megtorpanását, valamint a küszöbönálló bővítések növekvő költségigényét emelhetjük ki. Mindezek arra készítették az intézményeket, hogy az éves költségvetési csaták helyett középtávú tervezésre térjenek át, ezért 1988-ban elindították az első ún. pénzügyi perspektívát, amely öt évre előre rögzítette az uniós bevételeket és kiadásokat. Az Európai Bizottság akkori elnökéről, Jacques Delors-ról elnevezett „első Delors-csomag”, valamint az 1993 és 1999 közötti „második Delors-csomag” több szempontból az aranykort képviseli a költségvetés fejlődésében.⁵ Egyrészt bevezettek egy új, a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmén⁶ (*gross national income, GNI*) alapuló forrást, amely stabil és kiszámítható finanszírozást biztosított a közös célokhoz. Másrészt a közös politikák számára komoly fejlődési lehetőség nyílt a többéves programok révén. Látványos fejlődésnek indult a kohéziós politika (a kilencvenes évekre a kiadások kb. 40%-át képviselte), valamint bővült a bel- és igazságügyi, illetve a külkapcsolati fejezet finanszírozása (mindkettő 5% körüli részarányt képvisel ma a kiadásokban). Ezzel párhuzamosan folyamatosan

⁵ Iván [2007], 85. o., Horváth [2002], 129. o.

⁶ 1988-ban GNP-alapú forrásként vezették be, később tértek át a GNI-alapú kulcsra.

csökkent az agrárkiadások költségvetésbeli részaránya, jóllehet továbbra is ez képviseli a közös kiadások kb. 45%-át.⁷ A kiadások 2014 és 2020 közötti megoszlását az *I. ábra* szemlélteti.

Az évtizedek során a bevételi oldalon is komoly változások történtek: az eredetileg „egyenlegező tételként” bevezetett⁸ GNI-alapú forrás meghatározóvá vált a közös költségvetés finanszírozásában, napjainkban ebből származik a bevételek kb. 70%-a. A hagyományos saját források részaránya kb. 15%-ra csökkent, ez arra vezethető vissza, hogy a liberalizációs (pl. WTO-) tárgyalások következtében mind a vámbevételek, mind az agrárlefölözések érdemben csökkentek.⁹ Az áfaalapú saját forrás hasonló, kb. 15%-os súlyt képvisel a bevételekben.¹⁰

Fontos azonban kiemelni, hogy a pénzügyi perspektívák bevezetése nem vetett véget az éves költségvetési rendszernek. A perspektívák több évre¹¹ előre rögzítik a bevételek és a kiadások főbb tételeit, azonban ezen kereteken belül az intézmények évről évre elfogadnak egy éves költségvetést is, a várható kifizetési igények és aktuális prioritások függvényében. Jelen tanulmány fókuszában alapvetően az éves költségvetés és annak problémái állnak, azonban a költségvetési rendszer működésének megértéséhez fontos áttekinteni a többéves keret alapvető jellemzőit is.

2.2 A költségvetési rendszer napjainkban: többéves pénzügyi keret vs. éves költségvetés

A többéves pénzügyi keretet (*Multiannual Financial Framework, MFF*) a liszaboni szerződés rögzítette,¹² korábban nem volt az elsődleges joganyag része. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 312. cikke kimondja, hogy a többéves keretet a tagállamok egyhangúan fogadják el, az EP

⁷ Marzinotto [2012], 3. o.

⁸ A nyolcvanas évek végén abból a megfontolásból vezették be a GNI-alapú forrást, hogy az erőteljes ingadozást mutató vám- és áfabevételek mellett legyen egy reziduális forrás, amely biztosítja, hogy minden évben megfelelő bevételek társulnak a kiadásokhoz.

⁹ Horváth [2002], 123. o.

¹⁰ Léteznek továbbá ún. egyéb bevételek, pl. az uniós tisztviselők által fizetett kismértékű költségvetési hozzájárulás, valamint a bírságbevételek, de ebbe a körbe tartozott 2012-ben a Nobel-békedíjhoz kapcsolódó pénzösszeg is. Az egyéb bevételek kb. 1%-os súlyt képviselnek a költségvetés bevételeiben.

¹¹ A szerződések szerint „legalább öt éves időszakra” kell elfogadni a többéves keretet, az utóbbi évtizedekben a hétéves keret jellemző.

¹² A „pénzügyi perspektíva” elnevezés ezzel megszűnt.

egyértését követően.¹³ A tapasztalat azonban azt mutatja, hogy az intézmények messze nem egyenrangúak a többéves keret megalkotásában: rendszerint a Tanács határozza meg a kiadási és bevételi főösszegeket, az egyes fejezetek sarokszámait, amelyeken a képviselők alig tudnak változtatni, csak bizonyos tartalmi kérdésekben tudják érvényesíteni az álláspontjukat. Ezért elmondhatjuk, hogy a költségvetés kiadási szerkezete és prioritásrendszere alapvetően a tagállamok érdekeinek megfelelően alakul.¹⁴

A lisszaboni szerződés hatálybalépésével kismértékben az éves költségvetési eljárás is módosult.¹⁵ A legfontosabb változás, hogy megszűnt a korábbi különbségtétel az ún. kötelező és nem kötelező kiadások között. Korábban a kötelező kiadások esetén a Tanácsé, míg a nem kötelező tételek esetén az Európai Parlamenté volt a döntő szó a költségvetési eljárás során. 2009 óta az intézmények egyenrangú félként vesznek részt a költségvetés megalkotásában, ezért elmondhatjuk, hogy az EP szerepe megerősödött, hiszen már valamennyi kiadás tekintetében ugyanakkora beleszólása van a döntésbe, mint a tagállamoknak. Ahogy később látni fogjuk, ez számos feszültséghez és konfliktushoz vezetett az utóbbi években.

A többéves keret és az éves költségvetés közötti főbb különbségeket összegzőként az *1. táblázat* szemlélteti.

1. táblázat

A többéves keret és az éves költségvetés összehasonlítása

	Többéves pénzügyi keret	Éves költségvetés
Főösszege* (hozzávetőlegesen)	Kb. 1000 milliárd euró	Kb. 130-150 milliárd euró
Elfogadása a Tanácsban	Egyhangúság	Minősített többség
Az EP szerepe	Egyértését adja	Társjogalkotó

* Fontos megjegyezni, hogy a többéves keretről született megállapodást rögzített árakon számítják, azaz annak az évnek az árain, amelyben az Európai Bizottság közzétette a következő időszak többéves keretére vonatkozó javaslatát. A 2014 és 2020 közötti időszakra például 2011-es árakon rögzítették a sarokszámokat. Az éves költségvetés tételeit ezzel szemben mindig folyó árakon számítják, így az összehasonlítással óvatosan kell bánni.

Forrás: Európai Bizottság [2010a] alapján saját szerkesztés.

¹³ Európai Bizottság [2010], 182. o.

¹⁴ Hagemann [2014], 2. o.

¹⁵ Hetényi–Bajusz [2014], 409. o.

A jogi környezet ismertetése után tekintsük át a költségvetési rendszer működését, különös tekintettel a rugalmasságra, amely szorosan kapcsolódik a későbbiekben tárgyalt költségvetési problémákhoz!

2.2.1. A többéves pénzügyi keret

Amint arra az *1. táblázat* alapján következtethetünk, a többéves keret sokkal nagyobb súlyú elem az unió gazdálkodása szempontjából, nemcsak abból adódóan, hogy a legfőbb bevételi és kiadási tételek ezáltal több évre rögzítésre kerülnek, hanem abból fakadóan is, hogy ezt a tagállamok egyhangúsággal fogadják el, vagyis addig nem születik róla döntés, amíg azt minden tagállam megfelelően nem tartja. A jelenlegi, a 2014 és 2020 közötti időszakot lefedő többéves keretről is több mint másfél évig folytak az egyeztetések, míg 2013 februárjában az állam- és kormányfők megállapodtak a csomagról, amelyhez az Európai Parlament 2013 novemberében adta hozzájárulását.¹⁶

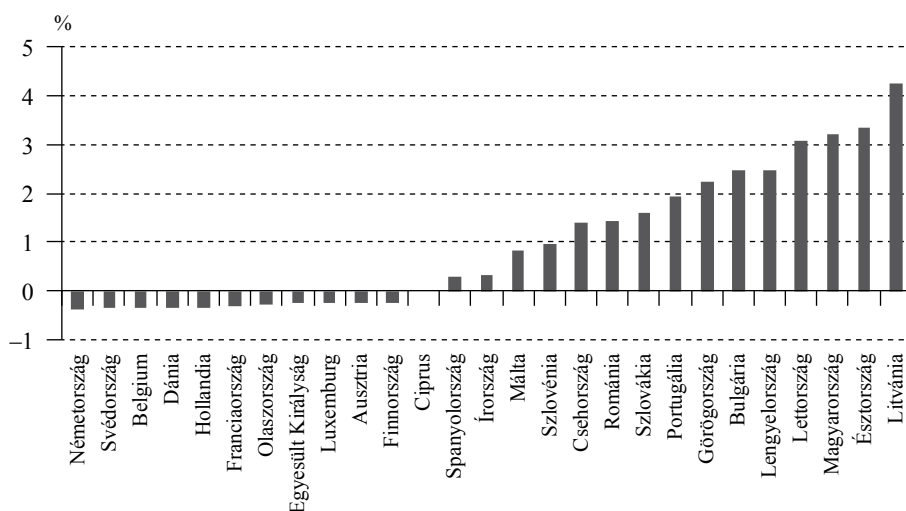
A tárgyalások során általában két markáns érdekcsoport alakul ki. A fejlettebb tagállamok, amelyekre gyakran csak nettó befizető tagállamokként hivatkozunk, az utóbbi években igyekeznek minél alacsonyabbra szorítani a költségvetés főösszegét, annak érdekében, hogy a GNI-alapú befizetéseik ne emelkedjenek túl magasra. Ezzel szemben azok a tagállamok, amelyek a közös költségvetés nettó haszonélvezői közé tartoznak (tehát amelyek esetében az uniós transzferek meghaladják a befizetéseiket), minél nagyobb főösszegű és ambiciózusabb költségvetésben érdekeltek. A *2. ábra* azt mutatja meg, hogy az elmúlt hét évben¹⁷ hogyan alakult a tagállamok nettó egyenlege, azaz a bruttó nemzeti jövedelmük arányában kifejezve mekkora nettó uniós transzferben részesültek.

¹⁶ *Bruxinfo* [2013b].

¹⁷ A Bizottság minden évben közzéteszi pénzügyi jelentését (az ún. *financial report*-ot), amelyben részletesen bemutatja a bevételek és kiadások alakulását. A 2013-ról kiadott jelentésben a Bizottság az elmúlt hétéves időszak kimutatásait is közzétette.

A tagállamok uniós költségvetéssel szemben megmutatkozó nettó egyenlege 2007 és 2013 között

(Átlagosan, a tagállami GNI százalékában)



Forrás: European Commission [2014a] alapján saját szerkesztés.

A 2. ábrán jól látható, hogy az elmúlt időszakban Németországnak, Svédországnak, Belgiumnak és Dániának volt a leginkább negatív az uniós költségvetéssel szemben mutatkozó pozíciója, míg GNI-arányosan a legnagyobb nettó transzferben a balti tagállamok és Magyarország részesültek.

Érdeemes azt is kiemelni, hogy az évtizedek során egyértelműen kialakult az, hogy a tagállamok mely köre milyen kiadási összegekben „érdekelt”. Míg ugyanis a fejletlenebb tagállamok alapvetően az agrárpolitika és a kohéziós pénzek kedvezményezettjei, addig a fejlettebb tagállamok sikeresebbek a növekedést és a versenyképesség javítását célzó források felhasználásában. Elgondolkodtató *Szemlér* megállapítása arról, hogy a jelenlegi többéves keretben a növekedésre elkülönített források nem azt szolgálják-e, hogy a pénzek egy része visszajusson a nettó befizető tagállamokhoz.¹⁸

¹⁸ *Szemlér* [2013].

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy a legnagyobb nettó kedvezményezettek esetében az uniós transferek valóban érdemi forrásokat jelentenek az államháztartás számára, annak ellenére, hogy a nemzeti jövedelemhez viszonyított arányuk alig néhány százalék. Az Európai Bizottság rendszeresen készít kimutatásokat arról, hogy mekkora szerepet töltenek be az uniós támogatások a tagállamok közberuházásaiban. Ezek alapján elmondhatjuk, hogy a 2008-as válság óta éppen a visegrádi országokban jelentették a legnagyobb segítséget ezek a források. Bizottsági számítások alapján a 2010 és 2012 közötti időszakban a kohéziós támogatások (nemzeti önrésszel számítva) Szlovákiában és Magyarországon átlagosan a közberuházások kb. 90%-át tették ki, míg a fejlettebb tagállamok esetében ez az érték legfeljebb néhány százalék volt.¹⁹

Vizsgáljuk most meg, hogy van-e lehetőség arra, hogy a többéves keret révén előre megállapított, azaz legalább öt évre rögzített összegeket az intézmények felülvizsgálják!

A rugalmasság a többéves keretben alapvetően kétféleképpen biztosított. Egyrészt lehetőség van az előre megállapított felső határok módosítására, másrészt léteznek ún. rugalmassági eszközök, amelyek igénybevételével új kiadások is fedezhetők.

A felső határok módosítására ritkán kerül sor, abból adódóan, hogy ehhez a Tanács egyhangú döntésére van szükség. Márpedig egy esetleges felülvizsgálat minden esetben „Pandóra szelencéjét” nyitja ki, így rendkívül nehéz egy konkrét igény érdekében módosítani a keretet anélkül, hogy más tagállamok is újabb szempontokat akarjanak érvényesíteni. Ennek ellenére, a 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretéről 2013 novemberében létrejött rendelet rögzíti, hogy legkésőbb 2016-ban félévi felülvizsgálatot kell tartani annak érdekében, hogy szükség esetén módosítani lehessen a kiadási prioritásokat.²⁰ Ilyen típusú felülvizsgálatról már a 2007 és 2013 közötti időszakban is megállapodtak, azonban utólag elmondhatjuk, hogy a hivatalosan 2011 végén lezárult folyamat semmilyen tekintetben nem jelentett érdemi felülvizsgálatot, a kiadási és bevételi tételek nem változtak a korábban megállapított szinthez képest. Ahogy *Begg* kiemeli, a bevételi oldal reformjával érdemben nem is foglalkoztak a tagállamok, jóllehet a jelenlegi finanszírozási rendszer számos sebből vérzik.²¹

¹⁹ European Commission [2013b], 5. o.

²⁰ Council of the European Union [2013], 2. o.

²¹ *Begg* [2010], 11. o.

A rugalmassági eszközök rendkívüli helyzet esetén többletforrást biztosítanak új kiadásokra. Négy eszközt különböztetünk meg, az alábbiak szerint:²²

- i. *Az Európai Unió Szolidaritási Alapja*: elsősorban természeti katasztrófák esetén lehet igénybe venni, amennyiben a kár mértéke eléri a tagállami GNI 0,6%-át. A jelenlegi hétéves időszakban az alap költségvetése 3,5 milliárd euró (2011-es árakon).
- ii. *Sürgősségisegély-tartalék*: az éhínség által sújtott, EU-n kívüli országokban biztosítanak humanitárius segínyt ebből az alapból. Hétéves költségvetése 2011-es árakon számítva 1,96 milliárd euró.
- iii. *Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap*: ennek forrásait abban az esetben lehet felhasználni, ha az EU területén valahol tömeges leépítésekre, üzembeszárásokra kerül sor. Elsősorban átképzési programokat, álláskereső-támogatásokat finanszíroznak ebből, azonban nem munkanélküli-segélyként működik. Költségvetése a jelenlegi időszakban 1,05 milliárd euró.
- iv. *Rugalmassági Eszköz*: az eszközt a fenti három, tematikus alappal szemben bármilyen olyan, előre be nem tervezett kiadásra fel lehet használni, amelyekre a költségvetési fejezetek nem biztosítanak elegendő forrást.

A rugalmassági eszközök tehát elviekben lefedik a leggyakrabban felmerülő válsághelyzeteket, továbbá létezik egy általános, „*last-resort*” típusú alap, amelyből egyéb rendkívüli kiadások fedezhetőek. A rugalmassági eszközök abból a szempontból is különlegesek a költségvetésben, hogy ezek ún. kereten kívüli tételek, azaz nem részei a többéves keret előre megállapított főösszegének. Indikatív költségvetésüket mindig a főösszegezen felül határozzák meg. Ez azt jelenti, hogy az alapok forrásait nem kell minden évben előre biztosítani, hanem a tagállamoknak mindig csak annyit kell év közben, az igény felmerülésekor befizetni, amekkora rendkívüli kiadásra sor kerül. A rugalmassági eszközök igénybevételéről minden esetben a Tanács és az EP közösen dönt, azonban ez az eljárás a gyakorlatban többnyire gördülékenyen működik.

A 2014 és 2020 közötti időszakban több új rugalmassági elem is megjelenik a többéves pénzügyi keretben. Az Európai Parlament számára a tárgyalások során kulcskérdés volt, hogy a korábbinál nagyobb mozgástér álljon rendelkezésre abban az esetben, ha új prioritásokra kell költeni. Különösen nagy hangsúlyt helyeztek arra, hogy az egyes években esetleg „elkölten” források ne vesszenek el, hanem a következő években fel lehessen használni ezeket az összegeket.²³ Az új rendel-

²² Európai Tanács [2013], 42.o.

²³ Delors [2013].

kezesek érdekében létrejön többek között egy ún. összesített tartalék (*global margin*) a kifizetések²⁴ terén, amelynek értelmében a megelőző év elköltetlen forrásait át lehet majd vinni a következő évre (bizonyos megkötésekkel). Kiemelendő továbbá a kifizetések egy részének előrehozatala (*frontloading*), amelyre 2,5 milliárd euró értékben lesz lehetőség olyan kulcsprogramok esetén, amelyeknél fontos, hogy már az időszak elején megfelelő forrásokkal rendelkezzenek (pl. fiatalkori munkanélküliség elleni harc).

2.2.2. Az éves költségvetés legfőbb jellemzői

A fentiekben azt állítottuk, hogy a többéves pénzügyi keret kiadási főösszegének, valamint többéves jellegének és az elfogadásának szabályainak köszönhetően nagyobb jelentőséggel bír az uniós költségvetési rendszerben, mint az éves költségvetések. Az elmúlt évek tapasztalatai alapján azonban kár lenne lebecsülni az éves költségvetés jelentőségét. Messze nincs ugyanis abban az ideális helyzetben az unió, amelyben a jogi rendelkezések alapján lehetne, nevezetesen, hogy a költségvetési hatóság a többéves keret által kijelölt határokon belül, a Bizottság által készített kifizetési előrejelzések alapján mintegy rutinszerűen elfogadja a következő évi költségvetést. Mielőtt azonban rátérünk az utóbbi években tapasztalt problémák természetére és okaira, tekintsük át röviden, hogy az éves költségvetésben milyen rugalmassági szabályok léteznek, vagyis szükség esetén hogyan módosítható a kiadási szint és szerkezet.

Az éves költségvetésben léteznek technikai, a gyakorlatban rutinszerűen működő átcsoportosítások, valamint „komolyabb” lehetőségek, amelyek rendszerint egy nagyobb forráshiány kezelését célozzák és amelyek az esetek többségében határozott politikai döntést igényelnek. A technikai elemek közül érdemes kiemelni a források átvitelének („*carry-over*”) lehetőségét, ami nem jelent más, mint az egy adott évben betervezett, de fel nem használt irányzatok átvitelét a következő évre. Hasonlóan jól működnek az év során jelentkező átcsoportosítások, amelyek a legtöbb esetben egy bizonyos fejezetben belül vagy két különböző költségvetési fejezet közötti forrásátfelezést jelentenek. Ezekről minden esetben a Tanács és az EP közösen dönt, azonban – rendkívüli eseteket leszámítva – nem jelentenek kiemelt problémát.

²⁴ Az uniós költségvetésben kötelezettségvállalásokat (*commitment appropriations*) és kifizetéseket különböztetünk meg (*payment appropriations*). Míg előbbiek a betervezett, lekötött összegeket, a kifizetések a ténylegesen megvalósuló pénzmozgásokat jelentik.

Politikailag érzékeny kérdést általában azok a finanszírozási igények jelentenek, amelyek révén szükségessé válik az adott évre betervezett kiadási szint emelése. Erre alapvetően kétféleképpen van lehetőség. Egyrészt létezik egy ún. kontingenctartalék (*contingency reserve*), amely az EU bruttó nemzeti jövedelmének 0,03%-ának megfelelő tartalékot jelent, az előzetesen megállapított plafonokon felül. Ezt tehát olyan, előre nem látott esetekben lehet igénybe venni, amikor a többletfinanszírozási igény nem haladja meg az EU összesített GNI-ának 0,03%-át. A kontingenctartalék mobilizálásáról a Tanács és az EP dönt, fontos könnyítés azonban, hogy a Tanács minősített többséggel határoz.²⁵

Szintén a politikailag fajsúlyos elemekhez sorolható a költségvetés-módosítók (*draft amending budget, DAB*) lehetősége. Költségvetés-módosítóra vonatkozó javaslatot az Európai Bizottság terjeszthet elő. Ezt követően a Tanács és az EP megvizsgálja annak tartalmát, majd szavaz róla. A Tanács ebben az esetben is minősített többséggel hoz döntést, hiszen azonos típusú („fajsúlyú”) döntést jelent, mint a költségvetés egészének megalkotása. Az uniós költségvetés működésének gyakorlati szabályait tartalmazó ún. pénzügyi rendelet két típust különböztet meg a költségvetés-módosítók esetén: a bevétel- és a kiadásorientált módosítókat.²⁶ Előbbit abban az esetben terjeszt be a Bizottság, ha például valamely évben többlettel zárt a költségvetés és a többletet a következő évi költségvetésbe javasolja átvetelni, vagy amennyiben szükség van a saját források szintjére vonatkozó előrejelzések módosítására. Erre szinte minden évben sor kerül, hiszen gyakorlatilag lehetetlen előre pontosan megjósolni, hogy vámokból vagy az áfaalapú forráson keresztül mekkora bevételre tesz majd szert az unió, nem is beszélve az olyan egyedi bevételekről, mint a bírságbevételek. Általánosságban elmondhatjuk, hogy a bevételek módosítására vonatkozó költségvetés-módosítók az esetek többségében technikai lépést jelentenek, jöllehet adódhatnak olyan egyedi esetek, amelyek a tagállamok tiltakozását váltják ki. Erre jó példa 2014-ből az a költségvetés-módosító, amely komoly többletbefizetést indítványozott az Egyesült Királyság számára, és amely ezáltal a legmagasabb politikai szinten is feszültségeket okozott az unióban.²⁷ Sajnos az is egyre inkább természetes, hogy az egyébként technikai költségvetés-módosítók egy tágabb játszma elemévé

²⁵ A 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai során komoly vita alakult ki a kontingenctartalékról, ugyanis a lisszaboni szerződést megelőzően már létezett ez a lehetőség, de a nettó befizető tagállamok húzódoztak attól, hogy ezt újra rögzítsék (különösen a minősített többségi döntéshozatal volt problémás számukra). A kontingenctartalék igénybevételéhez azonban a gyakorlatban számos szigorítás kötődik, amelyek a nettó befizetők számára „biztosítják”, hogy valóban csak kivételes esetekben kerüljön mobilizálásra ez a tartalék. Council of the European Union [2013], 5. o.

²⁶ European Parliament and the Council of the European Union [2013].

²⁷ Lásd: 2.2. alfejezet.

válnak, és emiatt késik az elfogadásuk (erre a későbbiekben még visszatérünk). Az igazán komoly politikai csatározások azonban a kiadásvezérelt módosítók kapcsán szoktak kialakulni, hiszen ezek a tagállamok többletbefizetéseit vonják maguk után.

A költségvetési rendszer főbb elemeinek áttekintése után rátérünk az éves költségvetésben jelentkező problémák vizsgálatára.

3. Az éves költségvetésben jelentkező legfontosabb problémák

Többféle csoportosítás is elképzelhető ebben a kérdésben, az alábbiakban a költségvetési tervezés és végrehajtás időrendjét követve mutatjuk be a legfontosabb problémákat, minden esetben vázolva a közelmúlt tapasztalatait.²⁸

3.1. A költségvetés elfogadása során jelentkező problémák

3.1.1. A költségvetés elfogadásának időpontja

Az EUMSZ 314. cikke részletesen szabályozza a költségvetés megalkotásának menetét. Ezek alapján az Európai Bizottság legkésőbb szeptember elsejéig az intézmények elé terjeszti a következő évi költségvetés tervezetét, amelyet mind a Tanács, mind az EP megvizsgál. A rendelkezések szerint a Tanács legkésőbb október elsejéig továbbítja álláspontját a Parlamentnek, amelynek 42 napja van állást foglalni a tanácsi állásponttól. Amennyiben szükséges, ezt követően egyeztetőbizottság hívható össze a két intézmény álláspontjának kibékítésére, valamint a Bizottság új javaslatot terjeszthet be, ha az egyeztetőbizottságban sem alakult ki kompromisszum. A 315. cikk továbbá pontosan rendelkezik arról, hogy milyen szabályokat kell alkalmazni abban az esetben, ha az év végéig sem fogadták el a következő évi költségvetést.²⁹

A gyakorlatban a költségvetés elfogadásának menetrendje ettől kismértékben eltér. A Bizottság általában már április-május környékén nyilvánosságra hozza a tervezetét, hogy annak vizsgálatára minél több idő álljon az intézmények rendelkezésére. A Tanács rendszerint júniusban vagy júliusban fogadja el az álláspontját,

²⁸ Közelmúlt alatt a 2010 óta eltelt időszakot értjük. Ezt megelőzően más jogi szabályozás volt érvényben, amellyel a tanulmány nem foglalkozik.

²⁹ Az ún. „egytizenketted” szabály kimondja, hogy amennyiben az adott évre nincs elfogadott költségvetés, úgy minden kiadási területen az előző évi kiadási szint időarányos része, azaz havonta legfeljebb az előző évi előirányzat egytizenketted része költhető el. Európai Bizottság [2010a], 185. o.

amelyet még az intézmények augusztusi szabadsága előtt továbbít a Parlamentnek. A problémák rendszerint akkor jelentkeznek, amikor szeptember–október folyamán a képviselők is elfogadják az álláspontjukat, ám azokat a Tanács visszautasítja. A lisszaboni szerződés hatálybalépése óta nem volt arra példa, hogy az intézmények az egyeztetőbizottság összehívása nélkül, „rutinszerűen” el tudták volna fogadni a költségvetést.

Az elfogadás 2010-ben késett a legtöbbet, ekkor ugyanis két komoly politikai tényező, játszma is hátráltatta a költségvetési alkut. Egyrészt ez (a 2011-es) költségvetés volt az első, amelyet már teljes egészében a lisszaboni szerződés rendelkezései alapján fogadtak el az intézmények, így az EP folyamatosan próbálgatta, hogy „meddig mehet el” a Tanáccsal szemben. Másrészt legalább ennyire hátráltatta a költségvetés elfogadását, hogy 2010 őszén került sor a 2007 és 2013 közötti többéves keret félidei felülvizsgálatának lezárására.

Ahogy korábban már említettük, szó sem volt érdemi, a kiadási tételeket, prioritásokat átszabó felülvizsgálatról, holott a képviselőknek határozott elképzeléseik voltak nemcsak erre vonatkozóan, hanem a saját források rendszerének reformjával kapcsolatban is. Mindaddig nem járultak hozzá a 2011-es költségvetés elfogadásához, ameddig nem kaptak biztosítékot arra, hogy a következő többéves keretre vonatkozó tervezet elkészítése során a Bizottság figyelembe veszi az EP ez irányú szempontjait is. Erre a Tanács nevében a soros elnökséget ellátó Belgium miniszterelnöke vállalt kötelezettséget 2010. december 8-án. A 2011-es költségvetésről kialakított tanácsi álláspontot végül 2010. december 15-én fogadta el formálisan az EP.

2011-ben szintén rendkívül feszült légkörben zajlottak a következő évi költségvetésről folytatott tárgyalások, azonban a 2010. őszi forgatókönyv nem ismétlődött meg.³⁰ Az egyeztetőbizottsági szakaszban kialakult a kompromisszum az intézmények között, így nem volt szükség új bizottsági javaslat beterjesztésére. A 2012-es költségvetés tervezetét 2011. december 1-jén fogadta el formálisan az Európai Parlament.

2012 őszén ismét komoly költségvetési csatározásokra került sor, amiért szintén az akkori politikai helyzetet tehetjük felelőssé. Egyrészt ekkor (2012 őszén) értek először igazán magas szintre a 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretéről folytatott tárgyalások a Tanácsban. Másrészt 2012-ben vált először rendkívül problé-

³⁰ Sokak szerint azért sem ismétlődött meg az előző évi helyzet, mert az EP felső vezetése levonta a tanulságot abból, hogy egy évvel korábban a Tanács egy szinten túl nem hagyta magát zsarolni és akár kész lett volna vállalni az „egyitzenkettő” rendszert, ha ez az ára annak, hogy gátat szabjanak az EP-s követeléseknek.

mássá az éves költségvetésben jelentkező forráshiány, ami ahhoz vezetett, hogy több költségvetés-módosító is elfogadásra várt még az év második felében. (Erre a kérdésre a következő részben visszatérünk.)

Az egyeztetőbizottsági szakasz eredménytelenül zárult, így 2012 novemberében a Bizottság újabb javaslatot terjesztett be. A 2013-as költségvetést végül csak 2012. december 12-én fogadta el az EP, rendkívül feszült tárgyalássorozatot követően. A megállapodáshoz több nyilatkozatot is csatoltak az intézmények, amelyekben többek között vállalták, hogy amennyiben 2013-ban ismét forráshiány lépne fel a költségvetésben, abban az esetben igyekeznek minél hamarabb elfogadni a Bizottság által javasolt költségvetés-módosítót.

2013 őszén az egy évvel korábbihoz hasonló légkörben, hasonló politikai csatározásokkal zajlott a következő évi költségvetés tárgyalása. Egyrészt az EP folyamatosan halogatta a többéves keretről 2013 februárjában létrejött tanácsi álláspont jóváhagyását, másrészt ezen az őszön is komoly problémát jelentettek a még elfogadásra váró költségvetés-módosítók (lásd később). A 2014-es költségvetést végül 2013. november 20-án szavazta meg az EP, egy nappal azt követően, hogy a 2014 és 2020 közötti többéves keretről kialakult kompromisszumot jóváhagyta.

2014-ben szintén elhúzódtak a következő évi költségvetésről folytatott viták, alapvetően abból adódóan, hogy az intézmények ebben az évben sem tudtak időben megállapodni a költségvetés-módosítók elfogadásáról. A korábbi évekhez hasonlóan az EP addig nem volt hajlandó érdemi tárgyalást folytatni a 2015-ös költségvetésről, amíg nem rendeződik a 2014-ben jelentkező forráshiány. Az egyeztetőbizottsági szakasz ezért eredménytelenül zárult, így a Bizottság 2014. november 28-án új költségvetési javaslatot terjesztett be. Az intézmények között végül 2014 decemberében alakult ki a kompromisszum, amelyet az EP december 17-én hagyott jóvá.³¹

Az elmúlt évek példájából jól látható, hogy egyik esetben sem sikerült az egyeztetőbizottsági szakasz nélkül elfogadni a következő évi költségvetést, sőt, 2010-ben, 2012-ben és 2014-ben új bizottsági javaslat beterjesztésére is sor került. Mielőtt azonban túl negatívan látnánk a költségvetési fejleményeket, érdemes mindig hozzátennünk, hogy nem új jelenségről van szó: már a nyolcvanas években előfordult, hogy egy adott évben nem volt elfogadott költségvetés, azt csak év közben tudták megalkotni az intézmények.³² Ennek fényében kisebb jelentőségűnek tűnhetnek az elmúlt évek költségvetési csatározásai, hiszen – ha késve is, de – mindig pecsét került a következő évi költségvetésre. Ami igazán új és nyugtalanító fejleménynek szá-

³¹ European Parliament [2014].

³² *Iván* [2007], 72. o., *Kaponyi* [2006], 143. o.

mít, az valójában a korábbinál nagyobb árukapcsolás a költségvetési dossziék között. Különösen 2013 őszén vált ez látványossá, amikor a folyó év költségvetés-módosítói, a következő évi költségvetés és a következő hétéves időszak többéves keretére vonatkozó döntés vált egymás foglyává.

3.1.2. A költségvetés főösszege

Ebben a részben az éves költségvetések főösszegét vizsgáljuk meg, ugyanis ez általában központi kérdés, ami rendre komoly feszültségeket okoz a tárgyalások során. A főösszeget tekintve két markáns törésvonal azonosítható. Egyrészt komoly szembenállás szokott kialakulni a Tanácsban a nettó befizető és nettó kedvezményezett tagállamok között. Míg ugyanis az előbbiek igyekeznek minél alacsonyabbra szorítani a közös költségvetés kiadásait, addig a nettó kedvezményezettek rendszerint azzal érvelnek, hogy az EU-nak szerződéses kötelezettsége, hogy biztosítsa a közös politikák megfelelő finanszírozását.

A nettó befizető tagállamok általában szorosan együttműködnek a többéves keret tárgyalásai során annak érdekében, hogy a kiadások felső határa ne haladja meg az uniós bruttó nemzeti jövedelem 1%-át.³³ Ezt az álláspontjukat sikeresen érvényesítették a 2007 és 2013 közötti pénzügyi perspektíva és a jelenlegi időszak többéves keretének tárgyalásai során is. Az éves költségvetések esetén alapvető törekvésük általában arra irányul, hogy a kiadások szintje legfeljebb az infláció mértékével emelkedjen az előző évi szinthez képest.³⁴ Ez logikus és felelős elvárásnak tűnhet (különösen gazdasági válság idején), azonban figyelembe véve, hogy az utóbbi években nagyon alacsony infláció³⁵ jellemezte az uniót, ez komoly korlátnak számít. Továbbá, bármennyire is jogosnak és egyszerűnek tűnik is az inflációkövető tervezés, az uniós pénzügyekben más tényezők is komolyan befolyásolják a kiadási szint alakulását: például az, hogy a többéves programok épp az előkészítési vagy már a kifizetési szakaszban járnak-e, valamint hogy mekkora az egyes rendkívüli események forrásigénye.

³³ *Iván* [2007], 177. o.

³⁴ A nettó befizető tagállamok a 2014 és 2020 közötti többéves keret tárgyalásai előtt is levélben hívták fel Barroso elnök figyelmét arra, hogy a kiadások legfeljebb az inflációnak megfelelő mértékben emelkedhetnek (Government of the United Kingdom, 2010).

³⁵ Az inflációt nagyon sokféle módon lehet számítani (nominális vs. reáladatok, éves vs. negyedéves vagy havi adatok stb.), a nettó befizető tagállamok általában nem pontosítják, hogy melyik adatot veszik alapul. Az Eurostat éves HICP-adatai alapján azonban elmondható, hogy 2011-et leszámítva az EU-ban mindig 3%-nál alacsonyabb volt az infláció átlagos értéke.

Az éves költségvetések főösszege* a bizottsági javaslatához és az előző évi főösszeghez viszonyítva

		2011	2012	2013	2014	2015
<i>Bizottsági javaslat(ok), milliárd euróban**</i>	<i>Első</i>	130,1	132,7	137,9	135,9	142,1
	<i>Második</i>	126,5	–	137,8	–	141,3
<i>Elfogadott költségvetés</i>	<i>Főösszege</i>	126,5	129,1	132,8	135,5	141,2
	<i>Változás az előző évhez képest***</i>	2,9%	1,86%	–2,15%	–6,19%	1,03%

* A kifizetések szintjén.

** Folyó áron.

*** A százalékos változásra többféle adat elképzelhető, annak függvényében, hogy figyelembe vesszük-e az év közben elfogadott költségvetés-módosítókat. Amennyiben ezek részei a bázisnak, könnyen adódhat negatív érték.

Forrás: Az Európai Bizottság pénzügyi jelentései³⁶ alapján saját szerkesztés.

Itt szólnunk kell egy további problémáról, amely a többéves, különösen a kohéziós politika keretében megvalósuló projektekhez kapcsolódik. Az elmúlt években nagyon komoly különbség mutatkozott meg a kötelezettségvállalások és a kifizetések, vagyis a között, hogy mekkora forrást kötöttek le a tagállamok és ebből mennyihez kapcsolódott konkrét, megvalósult kifizetés. Ha ugyanis lekötnek bizonyos támogatási összegeket, de a megvalósításukról csak jóval később érkezik be számla a Bizottsághoz, akkor ezeket az összegeket elköltetlenül „hordozza” magával a költségvetés – ezt hívjuk RAL-nak (a *reste à liquider* francia kifejezés rövidítéseként). A probléma különösen 2010 óta vált hangsúlyossá, a 2007 és 2013 közötti időszak első éveiben ugyanis rendkívül alacsony abszorpció (forráslehívási arány) jellemezte a tagállamokat. 2013 végére már több mint 200 milliárd eurónak megfelelő összeg³⁷ „ragadt be” ilyen módon, és ennek szintje azóta sem csökkent a kívánt mértékben,

³⁶ European Commission [2012], 8. o., European Commission [2013a], 20. o., European Commission [2014a], 22. o. A 2014-es év elfogadott költségvetését lásd: European Parliament [2013b], a 2015-ös költségvetést pedig European Parliament [2014].

³⁷ Ez kb. egy éves költségvetés főösszegének másfélszerese, így valóban komoly kihívást jelent a kezelése.

a szűkös keretek miatt ugyanis a Bizottság nem tudja a kívánt ütemben teljesíteni a számlákat.³⁸

Mindezen érvek ellenére elmondhatjuk, hogy a nettó befizető tagállamok sikeresen érvényesítették a főösszeg emelkedésének visszaszorítására vonatkozó álláspontjukat, az éves költségvetések főösszege ugyanis mindig alacsonyabb volt a Bizottság által javasolt szintnél, és az előző évi szinthez viszonyítva egyszer sem nőtt az inflációnál nagyobb mértékben, ahogy a 2. táblázat szemlélteti.

3.2. A költségvetés végrehajtása során jelentkező forráshiány

Jóllehet az uniós költségvetés a jogi rendelkezések szerint nem lehet deficites,³⁹ az utóbbi években komoly finanszírozási problémák jelentkeztek. Ez az alábbi okokra vezethető vissza:

- i. *A rendkívül szűkös tervezés negatív hatásai:* ahogy az előző részben láttuk, a kiadások szintje az utóbbi években rendre alacsonyabb volt annál, amit az Európai Bizottság (a kifizetési igények alapján) javasolt. Ez általában valamennyi fejezetet érinti, de különösen a versenyképességi és a külkapcsolati kiadások esetén jelentkezik (év közben) az egyértelmű alultervezésből fakadó forráshiány. Egyedi kihívásokkal néz továbbá szembe a kohéziós politikai alfejezet, hiszen a forrásoknak nemcsak az új projektekre kell fedezetet biztosítaniuk, de a fent bemutatott RAL szintjének csökkentését is lehetővé kellene tenniük.
- ii. *A többéves programozásból fakadó kifizetési trend:* ahogy azt korábban már említettük, a többéves tervezésből adódóan természetes jelenség, hogy míg a hétéves időszak elején általában a források lekötése (a pályázatok meghirdetése, elbírálása) történik meg, addig az időszak második felében „tömegesen” kerül sor a kifizetésekre, azaz a korábban megítélt támogatások folyósítására. Ez önmagában azt indokolná, hogy az időszak végéhez közeledve egyre magasabb legyen a kifizetési szint, azonban ez általában nem biztosított.
- iii. *A kohéziós politika szabályrendszere:* a kohéziós támogatások esetében érvényben volt egy ún. „n+3”-as és „n+2”-es szabály. Az „n+3” szabály ér-

³⁸ Staikouras [2014], 4. o.

³⁹ Lásd: Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 310. cikk. Európai Bizottság [2010a], 181. o.

telmében a 2007 és 2010 között lekötött források felhasználására további három év, míg az „n+2” szabály értelmében a 2011 után lekötött pénzek felhasználására további két év állt rendelkezésre.⁴⁰ Ez azt eredményezte, hogy 2013-ban „összeért” a két időszak, vagyis ebben az évben járt le rengeteg projekt esetében a kedvezményes időszak. Ez nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy 2013-ban különösen sok számla érkezett be a Bizottsághoz. Szintén ide tartozik a korábban már vázolt RAL-probléma, vagyis az a kihívás, hogy nagymértékben halmozódtak fel kifizetetlen kötelezettségvállalások, amelyeknek teljesítése egyértelműen a jelenleginél magasabb kifizetési szintet igényelne a kohéziós politikai alfejezetben.

- iv. *A rugalmassági elemek nem megfelelő működése:* a korábban áttekintett rugalmassági elemek a gyakorlatban nem működnek elég jól ahhoz, hogy szükség esetén valóban többletfinanszírozást biztosítsanak. Ezt alátámasztja, hogy
- a) a többéves keret érdemi felülvizsgálatára még sosem került sor
 - b) a többéves keretben szereplő rugalmassági eszközöket ugyan többször igénybe vették az intézmények, azonban ezek költségvetése rendkívül alacsony az utóbbi évek forráshiányához viszonyítva
 - c) az ún. kontingenciatartalék igénybevételét a nettó befizető tagállamok rendre ellenzik
 - d) a Bizottság által beterjesztett, a kifizetési szintet érdemben módosító költségvetés-módosítókat csak késve és gyakran alacsonyabb összeggel fogadják el az intézmények. Ez ahhoz vezet, hogy a költségvetés-módosítókról szóló döntések összefonódnak, ezáltal egy nagyobb politikai alku részét képezik olyan módosítók is, amelyeknek jogosságát nem vitatják az intézmények.
- v. *A tágabb politikai környezet:* bizonyos években egyértelműen a politikai megfontolások fékezik az éves költségvetéshez kapcsolódó problémák rendezését. Az utóbbi években jó példát szolgáltatott erre a többéves keretről szóló tárgyalások esete, amely érdemben hátráltatta az éves költségvetések problémáinak kezelését is. Ide tartozik továbbá az is, hogy a lisszaboni szerződés révén átalakult a költségvetési rendszert szabályozó jogi környezet és ebből adódóan a Tanács és az EP is feszegeti a határokat, hogy mi minden „fér bele” az új rendelkezésekbe.

⁴⁰ Hetényi–Bajusz [2014], 416. o.

Tekintsük át, hogy 2012 óta hogyan alakult a költségvetés-módosítók elfogadása.⁴¹

2012-ben két költségvetés-módosító elfogadása vált különösen problémássá. Egyrészt az ötös számú költségvetés-módosítóé (*draft amending budget 5, DAB5*), jóllehet ennek révén mindössze 670,2 millió euró értékben kellett volna emelni az adott évi kiadási szintet. Ez az összeg az Európai Unió Szolidaritási Alapjába került volna, ebből fizettek volna támogatást Olaszországnak az aquilai földrengések miatt. Jóllehet semelyik tagállam vagy intézmény nem vitatta a támogatás szükségességét, azonban a DAB5 tárgyalása szorosan összefonódott előbb a hatos számú költségvetés-módosító, később pedig a 2013-as költségvetés tárgyalásaival. A hatos számú költségvetés-módosítóban a Bizottság 8,9 milliárd euróval javasolta megemelni a kiadási szintet, arra hivatkozva, hogy több fejezetben is többletforrásokra lenne szükség a kifizetési igények időben történő teljesítéséhez. Különösen a kohéziós politikai alfejezetet kellett volna megerősíteni (7,2 milliárd euróval), abból adódóan, hogy az időszak végéhez közeledve rendkívül sok számla érkezett be a Bizottsághoz a tagállamoktól. A többletbevételekből adódóan (pl. a rendkívül magas bírságbevételeknek köszönhetően) csak 5,9 milliárd euró többletbefizetés hárult volna a tagállamokra. Ezt azonban a nettó befizető tagállamok túl magasnak tartották, és következetesen azt képviselték, hogy meg kell találni annak a módját, hogy átcsoportosításokból fedezzék a többletigényeket. Az ötös számú költségvetés-módosító elfogadása is éppen emiatt húzódtott el, hiszen ez is többletbefizetést jelentett volna a tagállamoknak, jóllehet sokkal kisebb mértékben és sokkal kevésbé vitatható céllal.

Ahogy korábban már említettük, a fenti két költségvetés-módosító elfogadása a 2013-as költségvetésről szóló tárgyalások foglyává vált. Rendkívül feszült egyeztetéseket követően az intézmények elfogadták az Olaszországnak „járó” ötös számú módosítót, míg a hatos számút a Bizottság által javasoltnál kisebb összeggel hagyták jóvá: 6,1 milliárd euróra csökkent a DAB6 főösszege, azaz ekkora összeggel emelték meg az adott évi kiadási szintet.⁴² A fennmaradó 2,9 milliárd eurós összeg biztosítását 2013-ra halasztották egy nyilatkozatot csatolva, amelyben az intézmények vállalják, hogy amennyiben indokolt, minél hamarabb elfogadnak majd egy módosítót. Ez a megoldás azt jelentette, hogy feloldódott a politikai patthelyzet és lehetővé vált a 2013-as költségvetés elfogadása. Azonban azt is ki lehet olvasni az eseményekből,

⁴¹ A korábbi évek költségvetés-módosítói kevésbé bizonyultak kiemelt politikai döntésnek, így ezek tárgyalásától ebben a tanulmányban eltekintünk. Továbbá, a forráshiány valóban az 2007 és 2013 közötti időszak végére vált akut problémává, így ezen évek költségvetés-módosítói kapták a legnagyobb figyelmet.

⁴² *Financial Times* [2012].

hogy a 2012-ben jelentkező forráshiány egy részének kezelését a következő évre tolták át az intézmények, azaz formálisan ugyan nem volt deficites a költségvetés (a jogi rendelkezésekkel összhangban), *de facto* azonban hiány állt elő, hiszen nem volt elegendő forrás a beérkezett számlák kiegyenlítésére.

2013 őszén szintén komoly politikai csatározás alakult ki az intézmények között. Ehhez komolyan hozzájárult az, hogy az EP (éppen az éves költségvetés finanszírozási problémáira hivatkozva) folyamatosan halogatta a 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretéről született tanácsi álláspont jóváhagyását. Az EP részéről 2013 júniusában az volt a jóváhagyás feltétele, hogy a Tanács fogadja el a 2013-as költségvetés forráshiányát kezelő, 2. sz. költségvetés-módosítójának (DAB2) első részletét. A DAB2-ben a Bizottság 11,2 milliárd euró többletforrás bevonására tett javaslatot 2013 áprilisában, amelyből a Tanács a júliusi Ecofin tanácsülésen 7,3 milliárd eurót fogadott el. Az EP-nek azonban ez nem volt elegendő, és ragaszkodtak a fennmaradó 3,9 milliárd eurós rész elfogadásához.⁴³

Az igazi csatározás azonban akkor bontakozott ki, amikor két további költségvetés-módosító elfogadása is elakadt a Tanácsban. Egyrészt a Bizottság beterjesztette a hatos költségvetés-módosítót, amely a befizetésekre vonatkozó legfrissebb előrejelzést tartalmazta. Ez alapján a tagállamok GNI-alapú befizetései a tervezettnél 1,3 milliárd euróval magasabbak lettek, mert a becslésekhez képest kevesebb vámbevétel folyt be és az áfaalapú befizetések is elmaradtak a várt szinttől. Jóllehet az egymilliárd euró körüli többletbefizetés nem jelentett érdemi növekedést, a nettó befizető tagállamok számára azonban csak olaj volt a tűzre és élesen kritizálták a Bizottságot amiatt, hogy ilyen magas eltérés adódott a becsült és a tényleges befizetési igény között. Szintén komoly kihívást jelentett a kilences számú költségvetés-módosító, amelynek révén összesen 400,5 millió eurós támogatást kapott volna a szolidaritási alapból Románia a 2012-es szárazság és erdőtüzek miatt, valamint Németország, Ausztria és Csehország a 2013-as árvíz miatt. Mindeközben valóban „a levegőben lógott” a DAB2-ből fennmaradó 3,9 milliárd eurós rész kezelése. Az intézmények végül kétlépcsős megoldás révén fogadták el a nyitott módosítókat, a legproblémásabbakat csak a következő évi költségvetés jóváhagyásával egy időben, november végén hagyta jóvá az EP, rendkívül feszült egyeztetéseket követően.⁴⁴

Jóllehet 2013-ban valamennyi költségvetés-módosítót elfogadták az intézmények, 2014-ben ismét komoly forráshiány jelentkezett. Ez két okra vezethető vissza. Egyrészt 2013-ról kb. 23 milliárd euró értékben húzódtak át kifizetetlen számlák,

⁴³ European Parliament [2013a].

⁴⁴ *Bruxinfo* [2013].

amelyek teljesítésére a 2014-es költségvetésben nincs elegendő forrás. Másrészt egyértelműen érezteti hatását az, hogy a 2014 és 2020 közötti időszak többéves keretének főösszege reálértéken alacsonyabb a korábbi időszakok kiadási plafonjainál, ez pedig ahhoz vezet, hogy 2014-ben eleve szűkösebbek a keretek. 2014 őszére nem kevesebb, mint nyolc költségvetés-módosító hevert az asztalon, amelyek közül kettő vált különösen problémássá. Az egyik módosító, amelyet a Bizottság már májusban beterjesztett, 4,7 milliárd euróval javasolta emelni a 2014-es kiadási szintet, a számos területen fellépő forráshiány kezelésére, valamint a RAL szintjének csökkentése érdekében. Míg a képviselők és a nettó kedvezményezett tagállamok támogatták az elfogadását, addig a nettó befizetők számára problémás volt az elfogadása, alapvetően abból adódóan, hogy a kiadási szint emeléséhez a Bizottság kontingenciatartalékot javasolt igénybe venni. A 2015-ös költségvetés tárgyalásaival egy időben végül abban állapodtak meg az intézmények, hogy 4,2 milliárd euróval emelik meg a kiadási szintet, amelyből 3,2 milliárd eurót biztosít majd a kontingenciatartalék.

Rendkívül problémás költségvetés-módosító volt továbbá a Bizottság azon javaslatára, amely összesen 9,5 milliárd eurós többletbefizetési kötelezettséget írt elő a tagállamok számára. Ez a helyzet annak következményeként állt elő, hogy a Bizottság felülvizsgálta a GNI-alapú és az áfaalapú források 1995 és 2013 közötti időszakokra vonatkozó adatait, átvezetve számos statisztikai pontosítást. A 9,5 milliárd eurós összegből a legnagyobb rész, 3,6 milliárd euró az Egyesült Királyságra jutott,⁴⁵ amelynek teljesítését a brit vezetők egyértelműen elutasították. A probléma rendezéseként végül az a kompromisszum született, hogy a Bizottság által jelzett összegből mindössze 4,1 milliárd eurót fizettek be a tagállamok 2014 decemberében, a fennmaradó rész teljesítését 2015-re halasztották.⁴⁶

Jól látható tehát, hogy a 2015-ös költségvetésben hasonló finanszírozási feszültségek várhatóak, hiszen a tavalyi forráshiány egy részének kezelését is az idei évre halasztották az intézmények.

4. Összegzés

Az Európai Unió költségvetési rendszere, mint láttuk, számos kihívással és problémával küzd. Ezek egy része korábban is jelentkezett, hiszen a tagállami és intézményi törésvonalak legalább egy évtizede léteznek, ahogy az éves költségvetések kései elfogadása sem új jelenség. Arra azonban korábban nem volt példa, hogy ezek

⁴⁵ Részletesen lásd: *The Guardian* [2014].

⁴⁶ European Parliament [2014].

a politikai csatározások ahhoz vezessenek, hogy évről évre kifizetetlen számlákat görget maga előtt az Európai Bizottság.

Felmerül ezért a kérdés, hogy mi az, ami mégis megváltozott és felelős lehet ennek a helyzetnek a kialakulásáért. Meglátásom szerint három tényező játszik ebben szerepet. Először is, a tágabb gazdasági környezet, a 2008-ban kibontakozott válság. Az elmúlt években komoly válságkezelési rendszer épült ki, amely komoly anyagi terhet jelentett a fejlettebb tagállamok, vagyis az EU-s költségvetés nettó befizetői számára.⁴⁷ Ebben a környezetben természetes reakció részükről, hogy igyekeznek visszafogni a közös költségvetésbe történő befizetéseiket, különösen akkor, ha a többéves keretről folytatott tárgyalások éppen az euróválság legnehezebb időszakában zajlanak, ahogy az a 2014 és 2020 közötti többéves keret alakulásával történt. Más kérdés, hogy a nettó befizető tagállamok ezáltal éppen azoknak a programoknak a működését nehezítik meg, amelyek csökkenteni tudnák a válság negatív társadalmi-gazdasági következményeit.

Második tényezőként azt emelném ki, hogy egyértelműen „túl nagyra nőtt” az EU ahhoz, hogy a jelenlegi volumenű (azaz kb. 1000 milliárd eurós főösszegű) költségvetésen megosztozzon. Sokak számára ismeretes, hogy míg a kilencvenes években a kohéziós politika akkori legnagyobb kedvezményezettjei (az ibériai országok, Görögország, Olaszország) rendkívül nagy mértékben részesültek a felzárkóztató támogatásokból, addig a 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozott tagállamok nagyságrendileg feleakkora támogatási szinthez juthatnak hozzá. Ezért alapvetően az a tény felelős, hogy az EU eddigi legnagyobb léptékű bővítésekor a rendelkezésre álló források nem bővültek, a több tagállam nagyságrendileg ugyanakkora kiadási összeget osztózik.⁴⁸ Természetes következménye ennek, hogy a korábbiaknál is feszültebb légkörben zajlanak a tárgyalások, amelyek során minden tagállam igyekszik a számára elérhető legjobb pozíciót kiharcolni.

Harmadrészt, a legtöbb esetben alapvető probléma, hogy a nettó befizető tagállamok részéről hiányzik a politikai bizalom mind a nettó kedvezményezett tagállamok, mind az Európai Parlament, mind az Európai Bizottság irányában. Az elmaradottabb tagállamoknak általában azt róják fel, hogy nem tudják időben elkölteni a rendelkezésükre álló kohéziós támogatásokat, illetve amennyiben igen, azt értelmetlen projektekre fordítják. A parlamenti képviselők kiadásbővítő álláspontját a legtöbb esetben a valóságtól elrugaszkodottnak tartják, amely nem veszi figyelembe a tagállamok befizetési terheit. Végezetül, az Európai Bizottságot egyre többször

⁴⁷ Kölling [2012], 15. o., *Mijs-Schout* [2012], 12. o.

⁴⁸ *Inotai* [2007], 29. o.

vádolják azzal, hogy nem megalapozottak a bevételekre vonatkozó előrejelzései, meglátásuk szerint ez szintén hozzájárul az év közben jelentkező finanszírozási problémákhoz. Ennek a tanulmánynak nem célja, hogy megvizsgálja, mennyiben megalapozottak ezek a nézetek, azonban elmondhatjuk, hogy ez a hozzáállás az utóbbi években rendre megnehezítette a költségvetési ügyek előrehaladását. Egy jól működő, valóban a szolidaritás elvén szerveződő integrációban például nem fordulhatott volna elő az, hogy az Olaszországnak megítélt rendkívüli támogatás folyósítása közel fél évet csúszik a tágabb politikai alkuk miatt.

Összességében tehát úgy látom, hogy az uniós költségvetés működésében jelentkező legtöbb probléma kezelhető lenne, ha létrejönne ehhez a politikai akarat, azonban ez évek óta hiányzik. Amennyiben a következő években sem történik minőségi előrelépés ebben a kérdésben, úgy továbbra is hasonló, szinte rutinszerűen jelentkező, ám egyre súlyosbodó finanszírozási problémákra számíthatunk.

Felhasznált irodalom

- Begg, Iain* [2010]: Rethinking How to Pay for Europe, Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, April 2010. Letölthető: <http://www.sieps.se/en/publikationer/rethinking-how-to-pay-for-europe-20102epa> (2014. november 13.)
- Bruxinfo* [2013]: Véget ért az EU költségvetési Odüsszeiája. 2013. november 19. Letölthető: <http://bruxinfo.hu/cikk/20131119-veget-ert-az-eu-koltsegvetesi-odusszeiaja.html> (2014. október 4.)
- Council of the European Union [2013]: Council regulation, No. 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:EN:PDF> (2014. október 5.)
- Delors, Jacques* [2013]: Budget de l'UE: les voies d'un accord. Le Huffington Post 25/04/2013: http://www.huffingtonpost.fr/jacques-delors/budget-de-lunion-europeenne_b_3144687.html (2014. október 20.)
- Európai Bizottság [2010]: Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. Brüsszel, 2010. Letölthető: http://europa.eu/pol/pdf/qc3209190huc_002.pdf (2014. október 15.)
- European Commission [2012]: EU budget 2011. Financial report. Luxembourg, Publication Office of the European Union. Letölthető: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2011/fin_report/fin_report_11_en.pdf (2014. december 15.)
- European Commission [2013a]: EU budget 2012. Financial report. Luxembourg: Publication Office of the European Union. Letölthető: http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2012/pdf/financialreport-2012_en.pdf (2014. december 15.)
- European Commission [2013b]: EU Cohesion Policy Contributing to Employment and Growth in Europe. Joint paper from the Directorates-Generals for Regional & Urban policy and Employment, Social Affairs & Inclusion. Letölthető: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/cp_employ_growth_en.pdf (2014. szeptember 27.)
- European Commission [2014a]: EU budget 2013. Financial report. Luxembourg, Publication Office of the European Union. Letölthető: http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2013/lib/financial_report_2013_en.pdf (2014. december 15.)

- European Commission [2014b]: European Union Public Finance. 5th Edition. Luxembourg, Publication Office of the European Union. Letölthető: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2014/EU_pub_fin_en.pdf (2015. január 15.)
- European Parliament [2013a]: European Parliament Resolution of 3 July 2013 on the political agreement on the Multiannual Financial Framework 2014-2020. Letölthető: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//EN> (2014. November 10.)
- European Parliament [2013b]: Definitive adoption of the European union's general budget for the financial year 2014. Letölthető: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2014:051:FULL> (2014. október 3.)
- European Parliament [2014]: Parliament approves EU budgets for 2014 and 2015. Letölthető: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20141212IPR01102/html/Parliament-approves-EU-budgets-for-2014-and-2015> (2015. február 15.)
- European Parliament and the Council of the European Union [2013]: Financial regulation applicable to the general budget of the Union and its rules of application. Letölthető: <http://bookshop.europa.eu/en/financial-regulation-applicable-to-the-general-budget-of-the-union-and-its-rules-of-application-pbKV0113881/?CatalogCategoryID=Y.cKABstnJsAAAEjxZEY4e5L> (2014. szeptember 30.)
- Európai Tanács [2013]: Következtetések (többéves pénzügyi keret 2014–2020). Letölthető: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=HU&f=ST%2037%202013%20INIT> (2014. szeptember 15.)
- Financial Times* [2012]: MEPs approve compromise EU budget. December 12. Letölthető: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/594981a6-4467-11e2-952a-00144feabdc0.html#axzz3LmVfPAG> (2014. november 10.)
- Government of the United Kingdom [2010]: A letter from Prime Minister David Cameron and other European leaders to the President of the European Commission on 18 December 2010. Letölthető: <https://www.gov.uk/government/news/letter-to-president-of-european-commission> (2014. október 8.)
- Hagemann, Sara* [2014]: The EU Budget and Balance of Powers between the European Parliament and the EU Governments. Swedish Institute for European Policy Studies, European Policy Analysis, April. Letölthető: http://www.sieps.se/sites/default/files/version2_2014_3epa_0.pdf (2014. november 25.)
- Hetényi Géza – Bajusz Anna* [2014]: EU-költségvetés és a többéves pénzügyi keret (2014). In: Magyarország első évtizede az Európai Unióban 2004–2014. Nemzeti Közzolgalmati Egyetem, Budapest.
- Horváth Jenő* [2003]: Az európai integráció története napról napra. 1945–2002, Osiris, Budapest.
- Horváth Zoltán* [2002]: Kézikönyv az Európai Unióról. Ötödik, átdolgozott, bővített kiadás. Magyar Országgyűlés, Budapest.
- Inotai András* F2007]: Gondolatok az Európai Unió költségvetésének jövőjéről és a magyar mozgástérről. In: EU-költségvetés: Kihívások és reformtervek, MTA VKI-CEU ENS.
- Iván Gábor* [2007]: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe. Osiris, Budapest.
- Kaponyi Erzsébet* [2006]: Európai közösségi jog. Aula, Budapest.
- Kengyel Ákos* [2013]: A megszokott keretek csapdájában. Gondolatok az Európai Unió 2014–2020 közötti költségvetési kiadásairól. *Köz-Gazdaság*, VIII. évf., 1. sz., március.
- Kölling, Mario* [2012]: The Multiannual Financial Framework 2014-20-Best European Value for Money? In: Perspectives of Federalism, Vol. 4., issue 3. Letölthető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2167190 (2014. november 27.)
- Marzinotto, Benedicta* [2012]: The long-term EU budget: size or flexibility? Bruegel Policy Contribution, Issue /20., november. Letölthető: http://aei.pitt.edu/37835/1/The_long-term_EU_budget_size_or_flexibility__%28English%29.pdf (2014. október 20.)

- Mijs, Arnout – Schout, Adriaan* [2012]: Views on the Commission's Draft EU Budget: Excessively Ambitious or Overly Timid? EPIN Working Paper, No. 32. Letölthető: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2001362 (2014. november 10.)
- Staikouras, Christos* [2014]: Opening Speech – Presentation on the EU Budget Guidelines 2015. European Parliament, Brussels, április. Letölthető. <http://www.gr2014.eu/sites/default/files/Opening%20Speech%20-%20Presentation%20on%20the%20EU%20Budget%20Guidelines%202015.pdf> (2014. november 10.)
- Szemlér Tamás* [2013]: A közös költségvetés szakértői szemmel. *Kitekintő*, február 25. Letölthető: http://kitekinto.hu/europa/2013/02/25/a_kozos_koltsegyvetes_szakerti_szemmel/#VIGousmws2U (2014. november 10.)
- The Guardian [2014]: EU demand for extra 1,7bn from UK prompts emergency meeting. Letölthető: <http://www.theguardian.com/world/2014/oct/24/david-cameron-eu-budget-demand-europe> (2015. február 15.)