



A KÖLTSÉGVETÉSI ELJÁRÁS

Az 1970. és az 1975. évi szerződések óta a Parlament költségvetési eljárásban játszott szerepe fokozatosan növekszik. A Lisszaboni Szerződés hatálybalépésével a Parlament ugyanolyan súllyal vesz részt az uniós költségvetés egészének elfogadásában, mint a Tanács.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 314. cikke és az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 106a. cikke;
- a költségvetési rendelet (az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről^[1]) 36–52. cikke;
- az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között kötött, a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról szóló intézményközi megállapodás, melyet a Parlament, a Tanács és a Bizottság között 2013. június 27-én született politikai megállapodást követően a Parlament 2013. november 19-én, a Tanács pedig 2013. december 2-án hagyott jóvá^[2].

CÉLKITŰZÉSEK

A költségvetési hatáskörök gyakorlása egyrészt az uniós kiadások teljes összegének és éves megoszlásának, valamint az ezek fedezetéhez szükséges bevételek meghatározásából, másrészt a költségvetés végrehajtása feletti ellenőrzésből tevődik össze. A költségvetési eljárás a költségvetés elkészítését és elfogadását foglalja magában. (Az uniós bevételekről az [1.3.1.](#), a kiadásokról az [1.4.2.](#), a többéves pénzügyi keretről az [1.4.3.](#), a végrehajtásról az [1.4.4.](#), a költségvetési ellenőrzésről pedig az [1.4.5.](#) sz. ismertetőkben olvashat részletesebben.)

LEÍRÁS

A. Háttér

A költségvetési hatóság az Európai Parlamentből és a Tanácsból áll. 1970 előtt a költségvetési hatásköröket kizárólag a Tanács gyakorolta; a Parlament ekkor még csak konzultációs szereppel bírt. Az 1970. április 22-én és 1975. július 22-én megkötött szerződések növelték a Parlament költségvetési hatáskörét:

- míg az 1970. évi szerződés megtartotta a Tanácsnak a „kötelező kiadásokkal” kapcsolatos, a szerződés szerinti kötelezettségekből vagy a szerződéssel összhangban elfogadott jogi

[1]HL L 298., 2012.10.26., 1. o.

[2]HL C 373., 2013.12.20., 1. o.

aktusokból eredő végső döntési jogát, a kezdetben a költségvetésnek csupán 8%-át kitevő „nem kötelező kiadásokkal” kapcsolatban a Parlamentnek adta az utolsó szót;

- az 1975. évi szerződés biztosította a Parlamentnek azt a jogot, hogy a költségvetés egészét elutasítsa.

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig a költségvetési eljárás során a Tanácsban és a Parlamentben két-két olvasatra került sor, majd az eljárás végén a Parlament vagy elfogadta, vagy elutasította a költségvetés egészét.

A Lisszaboni Szerződés által hozott jelentős változásokig az egymást követő szerződések nem vezettek be alapvető módosításokat. A Lisszaboni Szerződés egyszerűsítette és átláthatóbbá tette ezt az eljárást (a költségvetési együttdöntést). Az átalakítások főként a kötelező kiadások és a nem kötelező kiadások közötti megkülönböztetés megszüntetéséből erednek, ami lehetővé teszi, hogy az összes kiadást ugyanazon eljárás keretében, egyenlően kezeljék. Az eljárás tovább egyszerűsödött azért, hogy mindegyik intézménynél csak egy olvasatra kerül sor, a Bizottság által előterjesztett költségvetési tervezet alapján.

B. Az eljárás szakaszai

Az EUMSZ 314. cikke meghatározza a költségvetési eljárás során betartandó eljárási szakaszokat és határidőket. Az intézményeknek azonban minden évben kellő idővel a költségvetési eljárás megkezdését megelőzően a jelenlegi gyakorlat alapján meg kell állapodniuk egy pragmatikus menetrendről.

1. Első szakasz: a Bizottság kidolgozza a költségvetési tervezetet

A Parlament és a Tanács iránymutatásokat állapít meg a költségvetés prioritásairól. A Bizottság elkészíti a költségvetési tervezetet, és azt (az EUMSZ 314. cikke (2) bekezdésének megfelelően) legkésőbb szeptember 1-jéig (de a pragmatikus menetrend szerint április végéig vagy május elejéig) továbbítja a Tanácsnak és a Parlamentnek. A Bizottság az újabb fejlemények figyelembevétele érdekében egy későbbi szakaszban módosíthatja a költségvetési tervezetet, de mindenképpen azt megelőzően, hogy az egyeztetőbizottságot (lásd lejjebb) összehívják.

2. Második szakasz: a Tanács kialakítja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját

A Tanács elfogadja a költségvetési tervezetre vonatkozó álláspontját, és azt (az EUMSZ 314. cikkének (3) bekezdése értelmében) legkésőbb október 1-jéig (de a pragmatikus menetrend szerint július végéig) a Parlament elé terjeszti. A Tanácsnak teljes körűen tájékoztatnia kell a Parlamentet az álláspontjának elfogadásához vezető okokról.

3. Harmadik szakasz: a Parlament olvasata

A Parlamentnek 42 nap áll rendelkezésére a reagálásra. Ezen időszak alatt vagy jóváhagyja a Tanács álláspontját, vagy nem hoz határozatot, mely esetekben a költségvetést véglegesen elfogadottnak kell tekinteni, vagy tagjainak többségével módosításokat fogad el, mely esetben a módosított tervezetet visszautalja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Ekkor a Parlament elnökének a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul össze kell hívnia az egyeztetőbizottságot.

4. Negyedik szakasz: összeül az egyeztetőbizottság, és elfogadja a költségvetést

A Tanács tagjainak képviselőiből és a Parlament azonos számú képviselőiből álló egyeztetőbizottságnak az összehívásától számított huszonegy napon belül megállapodásra kell jutnia egy közös szövegtervezetről. Erre vonatkozó döntését a Tanács tagjainak vagy azok képviselőinek minősített többségével és a Parlament képviselőinek többségével kell meghoznia. A Bizottság részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést a Parlament és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében.

Ha a fent említett 21 napos határidőn belül az egyeztetőbizottság a közös szövegtervezetet illetően nem jut megállapodásra, a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be. Ha az említett határidőn belül az egyeztetőbizottság megállapodik egy közös szövegtervezetben, e megállapodás időpontjától számítva tizennégy nap áll mind a Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet jóváhagyja. Az alábbi táblázat összefoglalja, hogy a 14 napos időszak végére milyen kimenetek lehetségesek.

Az egyeztetőbizottság közös szövegtervezetének jóváhagyási folyamata

A közös szövegtervezetre vonatkozó állásponatok	A Parlament	A Tanács	Eredmény
	+ = elfogadva - = elutasítva Nincs = nem született határozat	+	+
-			Amennyiben lehetséges, vissza a Parlament álláspontjához ^[3]
Nincs			A közös tervezetet elfogadják.
Nincs		+	A közös tervezetet elfogadják.
		-	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.
		Nincs	A közös tervezetet elfogadják.
-	+	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.	
	-	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.	
	Nincs	A Bizottság új költségvetési tervezetet készít.	

Az eljárás sikeres lezárását követően a Parlament elnöke kihirdeti, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták. Amennyiben a pénzügyi év kezdetéig nem sikerül megállapodni, a megállapodás megszületéséig az átmeneti tizenkettedek rendszerét alkalmazzák. Ez azt jelenti, hogy a költségvetés bármely fejezetének tekintetében havonta az előző pénzügyi év költségvetési előirányzatainak legfeljebb egy tizenketted részét kitevő összeget lehet elkölteni. Ennek során azonban nem lehet túllépni a költségvetési tervezet ugyanazon alcímében meghatározott előirányzat egy tizenketted részét. Az EUMSZ 315. cikkének megfelelően azonban a Tanács a Bizottság javaslata alapján a költségvetési rendelet 16. cikke értelmében engedélyezheti az egy tizenketted részen felüli kiadásokat, kivéve, ha a Parlament 30 napon belül úgy határoz, hogy csökkenti a Tanács által jóváhagyott kiadásokat.

5. Pótköltségvetés és költségvetés-módosítás

Elkerülhetetlen, kivételes és előre nem látható körülmények esetén (a költségvetési rendelet 41. cikkének megfelelően) a Bizottság az adott év elfogadott költségvetését módosító költségvetésmódosítás-tervezetet javasolhat. A költségvetés ilyen módosításaira az általános költségvetésre vonatkozókkal megegyező szabályok alkalmazandók.

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A. Az EUMSZ 314. cikke által a Parlamentre ruházott hatáskörök

A Parlament 1970-ben elnyerte a jogot arra, hogy a nem kötelező kiadásokkal kapcsolatban őt illesse az utolsó szó. A nem kötelező kiadások aránya az 1970. évi költségvetés 8%-áról 2010-

[3] Ennek feltétele, hogy tagjainak többségével és a leadott szavazatok háromötödével eljárva a Parlament megerősítse néhány vagy az összes korábbi módosítását. Ha a Parlamenten belül nincs meg a szükséges többség, a közös tervezetben szereplő álláspontot fogadják el.

ben több mint 60%-ra nőtt. Ez volt az utolsó év, amikor ez a megkülönböztetés még létezett. A kötelező és a nem kötelező kiadások közötti különbségtétel megszüntetésével (EUMSZ) a Parlament immár a Tanáccsal közösen dönthet valamennyi költségvetési kiadásról. A Parlament pozíciója még erősebbnek is tekinthető a Tanácsnál, mivel a Tanács soha nem érvényesíthet költségvetést a Parlament akarata ellenére, míg a Parlamentet bizonyos körülmények között megillesheti az utolsó szó, és a Tanács akarata ellenére érvényesítheti a költségvetést (lásd a fenti B. 4. pontot). Ez azonban eléggé valószínűtlen, és helyesebb azt mondani, hogy az új költségvetési eljárás legtöbbször a Parlament és a Tanács közötti tényleges (noha sajátos), egyenlő feltételeken nyugvó együtdöntésen alapul, amely az Unió valamennyi kiadására kiterjed. Azóta, hogy 1975-ben elnyerte a jogot, hogy elutasítsa a költségvetés egészét, a Parlament két alkalommal (1979 decemberében és 1984 decemberében) tett így. A Lisszaboni Szerződésben megállapított új szabályok szerint az egyeztetőbizottság három alkalommal (a 2011-es, a 2013-as és a 2015-ös költségvetések tekintetében) nem jutott megállapodásra. A Bizottság által előterjesztett új, az egyeztetés során elért kompromisszumközeli helyzetet tükröző költségvetési tervezeteket mindhárom esetben elfogadták.

A 2018-es költségvetésről a három intézmény a 2017. november 18-i egyeztetőbizottsági ülésen állapodott meg, majd ezt követően november 30-án elfogadásra került az új költségvetési tervezetre vonatkozó tanácsi álláspont, és ugyanezen a napon lezajlott a plenáris szavazás a Parlamentben. A tárgyaló felek 160,1 milliárd euró összegű kötelezettségvállalási, és 144,7 milliárd euró összegű kifizetési előirányzatból álló kompromisszumos csomagról állapodtak meg. A 2018-as költségvetés a növekedés, a beruházások és a munkahelyteremtés fellendítésére, az ifjúsági foglalkoztatás támogatására, valamint a migrációval és a biztonsággal kapcsolatos kihívásokra összpontosít.

B. A költségvetési fegyelemről szóló intézményközi megállapodások és a többéves pénzügyi keretek (1.4.3.)

A költségvetés elfogadására vonatkozó jogi alappal kapcsolatban többször fellángolt vitákat követően az intézmények 1982-ben közös nyilatkozatot fogadtak el, amely a költségvetési eljárás zökkenőmentesebb végrehajtására irányuló rendelkezéseket is tartalmazott. Ezt számos intézményközi megállapodás követte, amelyek az alábbi időszakokat fedik le: 1988-1992, 1993-1999, 2000–2006 és 2007–2013. Ezek az egymást követő megállapodások intézményközi referenciakeretet biztosítottak az éves költségvetési eljárások számára, valamint számottevően javították a költségvetési eljárás működését.

A jelenlegi intézményközi megállapodás 2013. december 23-án lépett hatályba^[4]. Célja, hogy megkönnyítse az éves költségvetési eljárást, valamint hogy kiegészítse a többéves pénzügyi keretre vonatkozó – mára kötelező felső határokat tartalmazó, kötelező erejűvé vált – rendelet rendelkezéseit, elsősorban a többéves pénzügyi kereten kívüli különleges eszközök tekintetében. E rendelkezések a következő különleges eszközökre vonatkoznak: a sürgősségisegély-tartalék, az Európai Unió Szolidaritási Alapja, a Rugalmassági Eszköz, az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap és a rendkívüli tartalék.

Bár a többéves pénzügyi keretek nem helyettesítik az éves költségvetési eljárást, az intézményközi megállapodások egyfajta költségvetési együtdöntési eljárást vezettek be, amely lehetővé teszi a Parlament számára, hogy megerősítse a költségvetési hatóság teljes értékű ágaként betöltött szerepét, intézményként megszilárdítsa hitelességét, és a költségvetést a politikai prioritásai felé irányítsa. A Lisszaboni Szerződés és a költségvetési rendelet azt is kiköti, hogy az éves költségvetésnek tiszteletben kell tartania a többéves pénzügyi keretben

[4]HL C 373., 2013.12.20., 1. o.

meghatározott felső határokat, magának a többéves pénzügyi keretnek pedig tiszteletben kell tartania a saját forrásokról szóló határozatban megállapított felső határt.

C. Az európai szemeszter

2010. szeptember 7-én a Gazdasági és Pénzügyi Tanács jóváhagyta az úgynevezett „európai szemeszter” bevezetését, amely egy olyan, uniós szintű gazdaságpolitikai koordinációs ciklus, melynek célja az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek elérése. Egy olyan, évente ismétlődő hathónapos időszakról van szó, amelynek során vizsgálatnak vetik alá a tagállami költségvetési és strukturális politikákat annak érdekében, hogy fényt derítsenek az uniós iránytól való esetleges eltérésekre és a kibontakozóban lévő egyensúlyhiányokra. Az elemző gazdasági értékelés alapján a Bizottság a tagállamok költségvetési, makrogazdasági és strukturális reformjaira vonatkozóan szakpolitikai iránymutatást (ajánlásokat) dolgoz ki. Az európai szemeszter célja a koordinációnak még a fontosabb költségvetési döntések nemzeti szintű előkészítése idején történő megerősítése. A nemzeti költségvetések összehangolásán kívül az Európai Parlament arra is törekszik, hogy feltárja a nemzeti költségvetések és az uniós költségvetés közötti szinergiákat, és fokozza az ezek közötti koordinációt.

[Rita Calatozzolo](#)
10/2018