



A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA

A tagállamokkal együttműködve és az Európai Parlament politikai ellenőrzése mellett a Bizottság felelős a költségvetés végrehajtásáért.

JOGALAP

- Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 290–291., 317–319. és 321–323. cikke, valamint az Euratom-Szerződés 179. cikke;
- a költségvetési rendelet, vagyis az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. július 18-i (EU, Euratom) 2018/1046 európai parlamenti és tanácsi rendelet^[1];
- az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között létrejött, 2013. december 2-i intézményközi megállapodás^[2] a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról.

CÉLKITŰZÉS

A Bizottság felel a költségvetés bevételeinek és kiadásainak a szerződésekkel, valamint a költségvetési rendeletben rögzített rendelkezésekkel és utasításokkal összhangban, továbbá az engedélyezett előirányzatok keretein belüli végrehajtásáért (1.4.3.).

A tagállamok együttműködnek a Bizottsággal annak érdekében, hogy az előirányzatokat a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – azaz a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség – elveivel összhangban használják fel.

LEÍRÁS

A. Alapvető mechanizmus

A költségvetés végrehajtása két fő műveletből tevődik össze: a kötelezettségvállalásokból és a kifizetésekből. A kiadásokra vonatkozó

[1]HL L 193., 2018.7.30., 1. o.
[2]HL C 373., 2013.12.20., 1. o.



kötelezettségvállalás esetében határozat születik egy adott költségvetési tételből származó adott összeg bizonyos tevékenység finanszírozása céljából történő felhasználásáról. A megfelelő jogi kötelezettségvállalások (pl. szerződések) létrejötte és a szerződéses szolgáltatás, építési beruházás vagy szállítás teljesítése után a kiadást engedélyezik, és az esedékes összegeket kifizetik.

B. Végrehajtási módszerek

A Bizottság a költségvetést bármely alábbi módon végrehajthatja:

- közvetlenül („közvetlen irányítás”), szervezeti egységein vagy végrehajtó ügynökségein keresztül;
- a tagállamokkal megosztott irányítás keretében („megosztott irányítás”);
- közvetve („közvetett irányítás”), a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokkal más szerveket vagy személyeket – például harmadik országokat, nemzetközi szervezeteket vagy másokat – megbízva.

A gyakorlatban a költségvetés mintegy 76%-át „megosztott irányítás” keretében költik el, amelynek során a pénzeszközök elosztását és a kiadások kezelését a tagállamok végzik, 22%-át „közvetlen irányítással” a Bizottság vagy végrehajtó ügynökségei hajtják végre, és a fennmaradó 2% tartozik „közvetett irányítás” alá^[3].

A pénzügyi átláthatósági rendszer^[4] a Bizottság által közvetlenül kezelt pénzeszközök kedvezményezettjeiről nyújt információkat; valamint az Európai Fejlesztési Alap kedvezményezettjei is szerepelnek nyilvántartásában. Ezen felül az egyes tagállamok felelősek az általuk közvetlen vagy közvetett irányítással kezelt pénzeszközök kedvezményezettjeire vonatkozó adatok közzétételéért^[5].

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

Emellett az uniós jogszabályok végrehajtásának tágabb összefüggésében az EUMSZ 290. és 291. cikke rendelkezik a Bizottság felhatalmazására és a Bizottságra ruházott végrehajtási hatáskörökre vonatkozó szabályokról, különös tekintettel a Bizottság ezzel kapcsolatos – a tagállamok, a Tanács és az Európai Parlament általi – ellenőrzésére.

Az EUMSZ 290. cikke szerint a jogalkotási aktusokban felhatalmazás adható a Bizottság részére olyan nem jogalkotási aktusok elfogadására, amelyek „a jogalkotási aktusok egyes nem alapvető rendelkezéseit kiegészítik”. A Parlamentnek és a Tanácsnak joga van visszavonni a Bizottságnak adott felhatalmazást, illetve kifogást emelni ellene, megakadályozva ezáltal annak hatálybalépését.

A 291. cikk a Bizottságra ruházott végrehajtási hatásköröket szabályozza. Miközben az EUMSZ 291. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok felelősek azért, hogy

[3]A Bizottság Költségvetési Főigazgatóságának adatai.

[4]http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5]Az alábbi oldalon pedig található egy térkép, amely linkeket tartalmaz a tagállamok által üzemeltetett honlapokhoz (és amelyek tartalmáért kizárólagosan felelnek): http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_hu.htm



nemzeti jogukban elfogadják a kötelező erejű uniós jogi aktusok végrehajtásához szükséges intézkedéseket, a 291. cikk (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy ha „valamely kötelező erejű uniós jogi aktus végrehajtásának egységes feltételek szerint kell történnie”, az ilyen jogi aktus végrehajtási hatásköröket ruház a Bizottságra, illetve az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 24. és 26. cikkében előírt esetben a Tanácsra. Az EUMSZ 291. cikkének (3) bekezdése értelmében a Parlament és a Tanács rendeletekben előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó ellenőrzési mechanizmusok szabályait.

Az EUMSZ 291. cikkét kiegészíti a Bizottság végrehajtási hatásköreinek gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályainak és általános elveinek megállapításáról szóló, 2011. február 16-i 182/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet^[6]. Ezt az ellenőrzést a tagállamok képviselőiből álló és a Bizottság képviselőjének elnökletével működő bizottságok végzik. A rendelet két új eljárástípust határoz meg, amelyek az adott jogi aktus hatályától függően alkalmazandók: a vizsgálóbizottsági eljárás esetében a Bizottság nem fogadhatja el az intézkedést, ha a bizottság véleménye kedvezőtlen; a tanácsadó bizottsági eljárás esetében a Bizottság köteles a bizottsági következtetések „lehető legteljesebb” figyelembevételére, de nem köti a bizottság véleménye.

A költségvetés tagállamok általi helytelen végrehajtását a záróelszámolási eljárás és a támogathatósági ellenőrzések keretében szankcionálják, amelyek során az uniós költségvetésből származó nemzeti kormányzati bevételeket – a Bizottság és a Számvevőszék által végrehajtott ellenőrzéseket követően – a jogtalanul kifizetett pénzeszközök visszavonása révén kiigazítják. Ezekről a korrekciókról a Bizottság határoz a végrehajtási hatáskörökre vonatkozó, fent említett eljárásoknak megfelelően (1.4.5.).

A költségvetés egyes ágazatokban történő végrehajtását a Számvevőszék gyakran illetve kritikával (1.3.12.).

C. Végrehajtási szabályok

A költségvetési rendelet tartalmazza a költségvetés végrehajtását vezérlő valamennyi alapelvet és szabályt. Horizontális jellegű, azaz minden kiadási területre és minden bevételre alkalmazandó. A költségvetés végrehajtására alkalmazandó további szabályokat a bizonyos uniós szakpolitikákra kiterjedő ágazati rendeletek tartalmazzák.

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

2016 szeptemberében a Bizottság javaslatot terjesztett elő az új költségvetési rendeletről, amely felváltaná a jelenlegit (annak alkalmazási szabályaival együtt), valamint módosítana 14 egyéb ágazati rendeletet és határozatot, amelyek szintén tartalmazznak pénzügyi szabályokat. A javaslat kimondott céljai egy egységes

[6]HL L 55., 2011.2.28., 13. o.



szabálykönyv létrehozása, valamint az EU pénzügyi szabályainak egyszerűsítése és rugalmasabbá tétele. A Költségvetési Bizottság és a Költségvetési Ellenőrző Bizottság voltak az illetékes parlamenti bizottságok. A jogalkotási folyamat 2018. júniusig tartott, amikor a Parlament a plenáris ülésen elfogadta az egyeztetett szöveget^[7]. A költségvetési rendelet a Hivatalos Lap 2018. július 30-i számában jelent meg, és 2018. augusztus 2-án lépett hatályba. Azonban az új rendelet csaknem minden olyan rendelkezését, amely az uniós intézmények igazgatási előirányzatainak végrehajtására vonatkozik, csak 2019. január 1-jétől alkalmazzák^[8].

A Bizottság fő eszköze a költségvetés végrehajtására és végrehajtásának ellenőrzésére számítógépesített elszámolási rendszere, az ABAC (eredményszemléletű elszámolás). A Bizottság intézkedést hozott a legmagasabb szintű nemzetközi számviteli normák teljesítése érdekében, ideértve különösen a Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége (IFAC) által létrehozott nemzetközi költségvetési számviteli standardokat. A költségvetés végrehajtásának fontos eleme a közbeszerzési szerződésekre alkalmazandó uniós jogszabályoknak való megfelelés (árubeszerzés, építési beruházások és szolgáltatások, [2.1.10.](#)).

AZ EURÓPAI PARLAMENT SZEREPE

A Parlament először is a költségvetési hatóság két ágának egyikeként elsődleges befolyással bír az uniós költségvetés végrehajtását illetően, a költségvetési eljárás ([1.2.5.](#)) keretében a források elosztására vonatkozóan tett módosítások és meghozott határozatok útján. A Parlament határozhat a költségvetési tartalékra vonatkozó mechanizmus alkalmazásáról, amelynek keretében a Parlament – amennyiben kétségei vannak a kiadások indokolásával vagy a Bizottság végrehajtási képességével kapcsolatban – határozhat úgy, hogy az adott összegeket mindaddig tartalékba helyezi, amíg a Bizottság nem szolgál megfelelő bizonyítékokkal. A bizonyítékot a pénzügyi összegek tartalékból való átcsoportosítására irányuló kérelem részeként nyújtják be. Az átcsoportosítási javaslatokat mind a Parlamentnek, mind a Tanácsnak jóvá kell hagynia. Az előirányzatok mindaddig nem hajthatók végre, amíg át nem csoportosították őket a tartalékból a vonatkozó költségvetési sor alá.

Másrészről a mentesítési eljárás ([1.4.5.](#)) lehetővé teszi a Parlament számára a folyó költségvetés végrehajtásának ellenőrzését. Bár a legtöbb felmerülő kérdés a mentesítés tárgyát képező időszakot érinti, a Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága által – a mentesítési eljárás keretében – a Bizottsághoz intézett kérdések közül sok a folyó költségvetés végrehajtásához kapcsolódik. A mentesítésről szóló állásfoglalás, amely a mentesítő határozat szerves részét képezi, számos kötelezettséget és ajánlást fogalmaz meg a Bizottság, illetve a költségvetés végrehajtásában részt vevő egyéb szervek számára.

A Lisszaboni Szerződés értelmében a Tanáccsal együtt a Parlament felel azon költségvetési szabályok megállapításáért, „amelyek meghatározzák különösen a költségvetés elkészítésére és végrehajtására, valamint az elszámolások végzésére és ellenőrzésére vonatkozó eljárást” (az EUMSZ 322. cikkének (1) bekezdése).

[7]A Tanács szintén júniusban fogadta el az aktust.

[8]A költségvetési rendelet 282. cikke (3) bekezdésének c) pontja.



Emellett a Parlament szinte minden szakpolitikai területen befolyásolja a költségvetés végrehajtását saját jogalkotási és nem jogalkotási tevékenységei útján, pl. jelentések és állásfoglalások révén, vagy akár azáltal, hogy szóbeli vagy írásbeli választ igénylő kérdést intéz a Bizottsághoz.

A Parlament az utóbbi néhány évben megerősítette a Bizottság felett gyakorolt politikai ellenőrzését olyan eszközök bevezetése útján, amelyek lehetővé teszik a pénzeszközök felhasználására, valamint a fennálló kötelezettségvállalások összegére – vagyis a még ki nem fizetett jogi kötelezettségvállalásokra – vonatkozó információcserét. A fennálló kötelezettségvállalások hosszú időn át halmozódva problémát jelenthetnek, ezért a Parlament ösztönzi a Bizottságot ezek folyamatos kontrollálására.

Új eszközöket alakítanak ki, amelyek lehetővé teszik a végrehajtási folyamat megfelelőbb nyomon követését, valamint az uniós programok ár-érték arányának javítását. A Parlament e célból magas színvonalú tevékenységi nyilatkozatokat sürget (amelyeket a Bizottság az előzetes általános költségvetési tervezetre vonatkozó munkadokumentumok keretében készít el), és szorgalmazza az uniós programok költséghatékonyságáról szóló elemzések rendszeres benyújtását.

Alexandre Mathis
05/2020

