

Az uniós költségvetés rugalmassága

Kezelhetővé váltak az előre nem látható kihívások, de a keret túl összetett



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK

@luzitanija - adobe.stock.com

Tartalomjegyzék

Bevezetés

01–20 | **Főbb megállapítások**

01–11 | Miért fontos ez a terület?

12–20 | Megállapításaink és ajánlásaink

21–93 | **Részletesebben észrevételeinkről**

21–32 | A rugalmassági igényeket nem határozták meg és nem elemezték megfelelően

33–56 | A költségvetési rugalmasság révén eddig az Unió az intenzív felhasználás ellenére széles körben tudott reagálni a szükségletekre

34–40 | Az uniós költségvetés rugalmassági összegei többnyire megfeleltek a nemzetközi referenciaértékeknek

41–56 | A rugalmassági keret a veszélyhelyzeteken és a válságokon túlmenően is lehetővé tette a szükségletek széles körének finanszírozását

57–93 | **Az uniós költségvetés rugalmassági kerete túl összetett, és az igénybe vételre vonatkozó döntések némelyike nem egyértelmű**

59–71 | Még bonyolultabbá teszik a keretrendszert a többszörös rugalmassági eszközök, amelyek alkalmanként átfedik egymást, és nem rendelkeznek egyértelmű prioritásokkal

72–85 | A szabályok általánosságban megkönnyítik az azonnali igénybevételt, de azokat nem a lehető legegyszerűbben alakították ki

86–93 | Nincs strukturált megközelítés az alternatív finanszírozási lehetőségek és összegek elemzésének dokumentálásához

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

II. melléklet. Fő jogi követelmények

III. melléklet. A rugalmassági eszközök felhasználása (2021–2024)

Rövidítések

Glosszárium

A Bizottság válaszai

Időrendi áttekintés

Ellenőrző csoport

01

Főbb megállapítások

Miért fontos ez a terület?

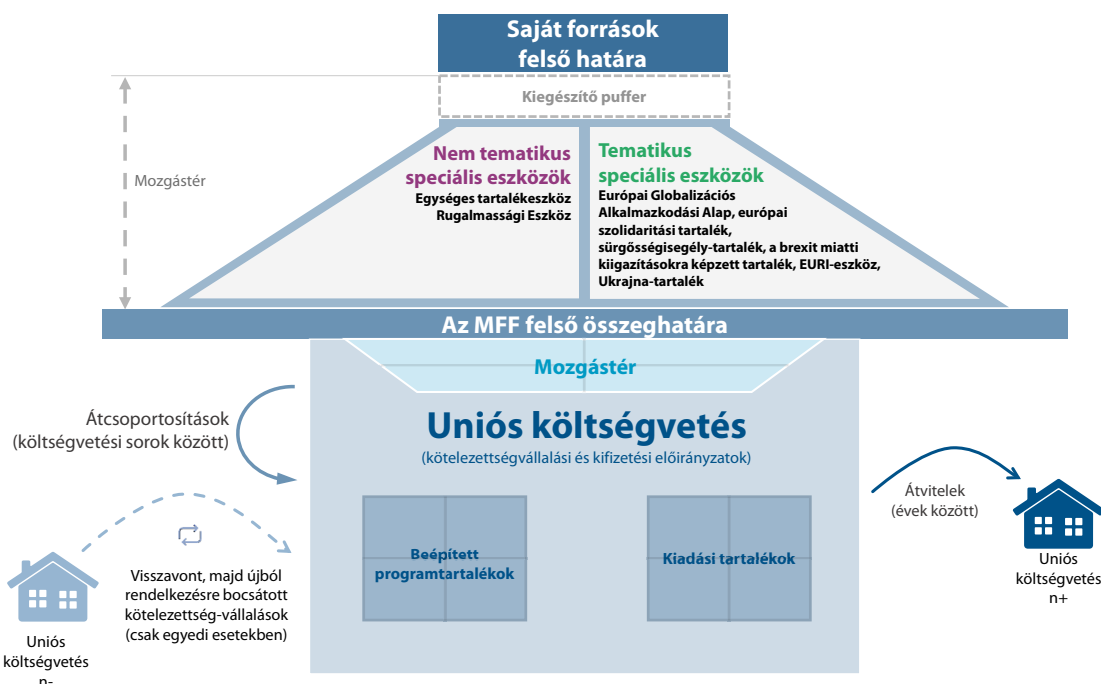
- 01** Az Európai Unió hosszú távú, jelenleg hétéves időszakokat lefedő költségvetéseket alkalmaz, ezek az úgynevezett többéves pénzügyi keretek (MFF). Az új többéves pénzügyi keret kidolgozása jellemzően körülbelül három évvel az adott időszak előtt kezdődik, így akár tíz évvel előre kell tervezni. A többéves pénzügyi keretek jogilag kötelező éves összeghatárokon belül működnek: az uniós bevételekre a „saját források felső határa”, a kiadásokra „a többéves pénzügyi keret felső határa” vonatkozik. E felső határok célja, hogy magas fokú kiszámíthatóságot és stabilitást biztosítsanak.
- 02** Az uniós költségvetésnek ugyanakkor elég rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy reagálni tudjon a változó körülményekre, különös tekintettel a számos, közelmúltban bekövetkezett válságra és a következőkre irányuló politikai akaratra: i. az uniós válsághelyzetekre való reagálás és felkészültség megerősítése; ii. a reziliencia kiépítése és nyomon követése; iii. azon területek kezelése, amelyeken az Unió függőségi helyzetben van¹. A Bizottság szerint a megfelelő szintű költségvetési rugalmasságnak lehetővé kell tennie egyrészt a források eredményes elosztását, másrészt az előre nem látható körülményekre és vészhelyzetekre való gyors uniós reagálást².

¹ Az Európai Tanács 2021. évi ülésén elfogadott következtetések 8. bekezdése.

² Javaslat: A Tanács rendelete a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, Európai Bizottság, 2018.

03 Az uniós költségvetés rugalmassága olyan strukturális költségvetési elemek kombinációjával érhető el, amelyek lehetővé teszik a források különböző prioritások és költségvetési évek közötti átcsoportosítását, kiegészítve egy mozgástérrel és speciális eszközökkel, amelyek révén az eredetileg tervezett kiadásokhoz további források adhatók hozzá. A rugalmassági eszközök az MFF felső határa alatt működő és e felső határt meghaladó eszközökre oszthatók (lásd: [1. ábra](#)).

1. ábra | Az uniós költségvetés rugalmassági eszközei a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben



Forrás: Európai Számvevőszék, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló [\(EU, Euratom\) 2020/2093 rendelet](#) (a 2021–2027-es MFF-rendelet) és az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló [\(EU, Euratom\) 2024/2509 rendelet](#) (költségvetési rendelet) alapján.

04 Ellenőrzésünk elsősorban azokra a rugalmassági eszközökre irányult, amelyek az elfogadott költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatainak kiegészítésével további kiadások finanszírozását teszik lehetővé: i. a mozgástérre és ii. a speciális eszközökre. A *mozgástér* olyan nem allokált összegeket jelent, amelyek az MFF felső határai és az egyes kiadási kategóriák („fejezetek”) tervezett kiadásai közötti különbségnek felelnek meg. A *speciális eszközök* lehetővé teszik az MFF felső határát meghaladó további pénzügyi források igénybe vételét.

05 A speciális eszközök két típusa a tematikus és a nem tematikus speciális eszközök.

A *tematikus* speciális eszközök csak kifejezetten előre meghatározott eseményekhez biztosíthatnak további forrásokat, az alábbiak szerint:

- o az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (**EGAA**) a jelentős szerkezetátalakítások miatt elbocsátott munkavállalókat támogatja;
- o a szolidaritási és sürgősségisegély-tartalék (**SEAR**) a következőket foglalja magában: i. az európai szolidaritási tartalék, amely az Európai Unió Szolidaritási Alapjának (**EUSZA**) hatálya alá tartozó jelentős katasztrófákhoz nyújt finanszírozást; és ii. a sürgősségisegély-tartalék (**EAR**), amely egyéb humanitárius és polgári veszélyhelyzetekben nyújt segítséget;
- o a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék (**BAR**) az Egyesült Királyság Unióból való kilépése által érintett ágazatokat támogatja;
- o a 2024-ben bevezetett két új eszköz, az EURI (Európai Uniós Helyreállítási Eszköz) és az Ukrajna-tartalék célja a [NextGenerationEU](#) helyreállítási csomag kifizetéséhez szükséges hitelfelvétel kamatköltségei nem tervezett növekedésének, illetve az újonnan bevezetett [Ukrajna-eszköznek](#) a finanszírozása.

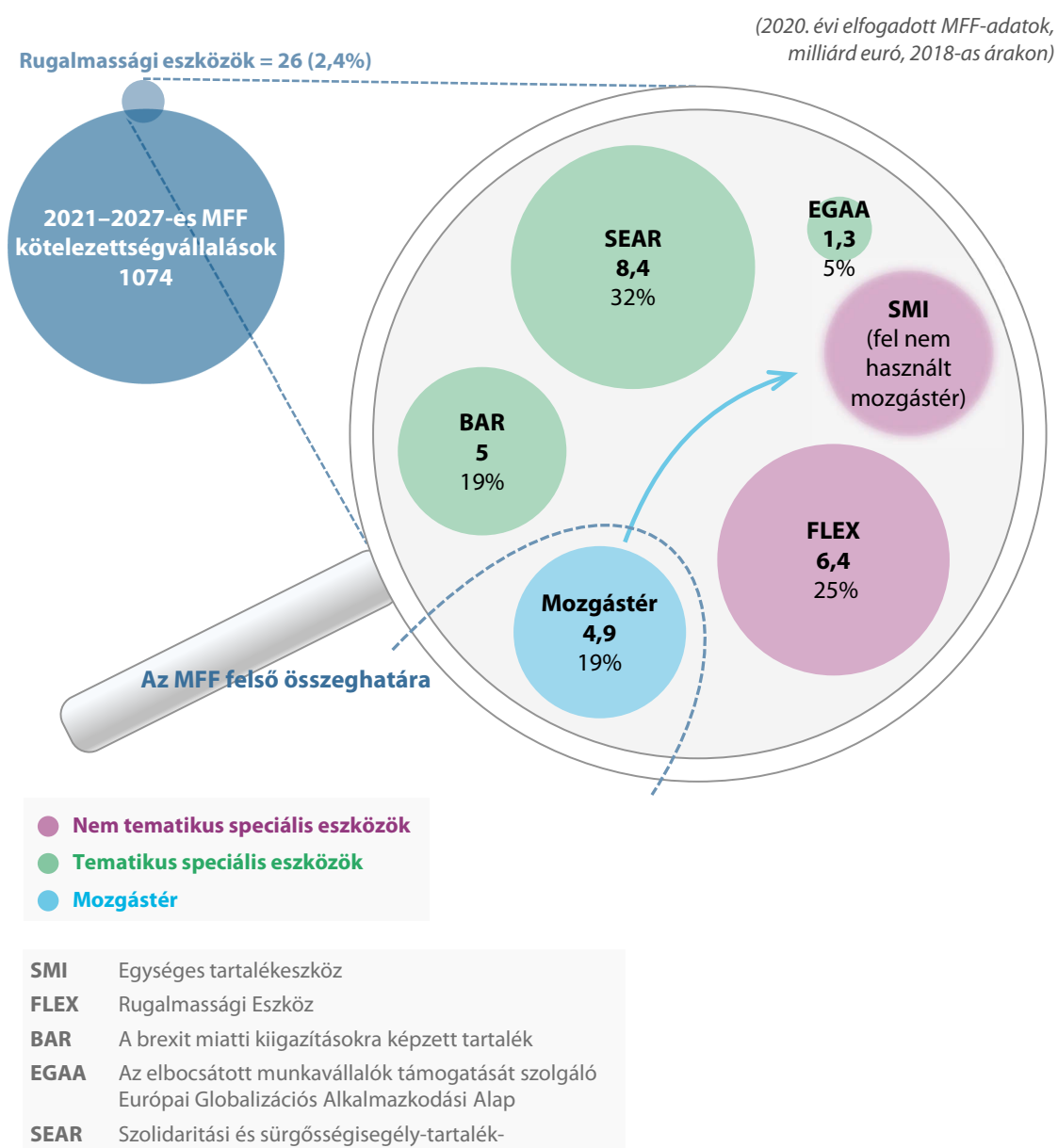
06 A *nem tematikus* speciális eszközök felhasználása nem korlátozódik konkrét tematikus területekre vagy előre meghatározott eseményekre:

- o az egységes tartalékeszköz (**SMI**) a rendelkezésre álló mozgástér évek és fejezetek közötti átcsoportosítását teszi lehetővé;
- o a Rugalmassági Eszköz (**FLEX**) révén pedig egyes előre nem látható kiadások finanszírozása válik lehetségessé.

07 Az [Európai Unióról szóló szerződés](#) értelmében a Bizottság feladata az MFF-rendeletre irányuló javaslat benyújtása, valamint az éves költségvetéseknek – és azokon belül a megfelelő rugalmassági intézkedéseknek és azok igénybevételének – az előterjesztése és végrehajtása. Az MFF-rendelet elfogadásához, illetve felülvizsgálatához a Tanács egyhangú határozatára és a Parlament egyetértésére van szükség. A költségvetések elfogadása minősített többséggel történik, és ahhoz mind a Parlament, mind a Tanács – együttesen az Unió „költségvetési hatósága” – egyetértése szükséges.

08 A 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben a mozgástérre és a speciális eszközökre rendelkezésre álló kezdeti összegek révén (lásd: [2. ábra](#)) a többéves pénzügyi keret teljes kiadásai akár 2,4%-kal (26 milliárd euró) is megnövekedhetnek. Az MFF [2024. évi félévi felülvizsgálata](#) megerősítette a SEAR és a FLEX speciális eszközöket, így a kezdeti rugalmassági mechanizmusok az MFF teljes kiadásának 2,6%-ára (körülbelül 28 milliárd euróra) növekedtek. A felülvizsgálat nyomán emellett két új speciális eszközt is bevezettek: az EURI-eszközt és az Ukrajna-tartalékot.

2. ábra | A 2021–2027-es MFF-ben a mozgástérre és a speciális eszközökre rendelkezésre álló kezdeti összegek



Forrás: Európai Számvevőszék, a Bizottságtól kapott információk, a *The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures* és a kezdeti 2021–2027-es MFF-rendelet alapján.

- 09** Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó MFF uniós költségvetési rugalmassági eszközeit megfelelően alakították-e ki, és azok használata indokolt volt-e, illetve hogy ezek révén elkerülték-e annak kockázatát, hogy az eszközöket már az MFF első éveiben túlzott mértékben kihasználják. Ellenőrzésünk a kapcsolódó speciális eszközök kialakítására és igénybe vételére, valamint a mozgástér 2021 és 2024 közötti felhasználására irányult, beleértve az MFF félidős felülvizsgálatát is.
- 10** A 2027 utáni időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló javaslatát 2025 közepéig nyújtja be a Bizottság. Az újabb és újabb válságok jelentette kihívások miatt az Uniónak egyre nagyobb szüksége van gyors és eredményes uniós szintű reakciói mechanizmusokra. Reméljük, hogy a rugalmassági eszközöknek a jelenlegi többéves pénzügyi keretben történő kialakításáról és használatáról nyújtott elemzésünk hozzájárul majd a következő többéves pénzügyi keret kialakításáról szóló későbbi vitához.
- 11** További háttér-információkhoz, valamint az ellenőrzésünk hatókörének és megközelítésének részletes ismertetéséhez lásd: [I. melléklet](#). A fő jogi követelményeket a [II. melléklet](#) mutatja be részletesen.

Megállapításaink és ajánlásaink

- 12** Ellenőrzésünk feltárta, hogy a 2021–2027-es MFF-ről szóló bizottsági javaslat nem határozta meg és nem elemezte megfelelően azokat a szükségleteket és kockázatokat, amelyeket az uniós költségvetésnek kezelnie kell. Az uniós költségvetés rugalmassági intézkedései révén összességében lehetővé vált ugyan, hogy a költségvetés reagáljon a felmerülő kihívásokra és prioritásokra, de az MFF első részében minden évben kimerült valamelyik rugalmassági eszköz. Emellett a rugalmassági keret túl összetett, nem egyértelmű, hogy milyen sorrendben kell igénybe venni az egyes rugalmassági eszközöket, és alkalmanként átfedések is vannak közöttük. Mindezek miatt csak nehezen kapható világos és teljes kép a keret működéséről.

A rugalmassági igényeket nem határozták meg és nem elemezték megfelelően

- 13** A 2021–2027-es MFF-re vonatkozó eredeti bizottsági javaslat kiemelte az uniós költségvetés nagyobb rugalmasságának fontosságát. Ezt azzal indokolta, hogy a 2014–2020-as MFF-ben nagymértékben alkalmaztak –az MFF felső határát meghaladó – speciális eszközöket az Unió szomszédságában kialakult instabilitásból és a tömeges migrációs mozgásokból adódó példátlan kihívások kezelésére. A rugalmassági eszközökre vonatkozó javaslatot azonban nem támasztották alá kellően részletes és előretekinthető igény- és kockázatelemzéssel.

- 14** A Bizottság a mozgástérre vonatkozó javaslat alátámasztásához nem értékelte az összes korábbi rugalmassági eszköz működését, figyelmen kívül hagyta ugyanis az SMI-t, a FLEX-et és az EAR-t. Az EGAA és az EUSZA esetében az elvégzett értékelések nem terjedtek ki annak elemzésére, hogy a változó környezetben hogyan alakulnak majd a jövőbeli igények. Ezenkívül a Bizottság – különösen a természeti katasztrófák kapcsán – nem alkalmazott előrejelzést, illetve trendelemzést. Lásd: [21–32.](#) bekezdés.



1. ajánlás

Jobb támogatás nyújtása a döntéshozatalhoz a többéves pénzügyi keret jövőbeli rugalmassági keretének kialakításakor

A jövőbeli többéves pénzügyi keretek kialakításakor a Bizottság támogassa a rugalmassági keret megtervezését, beleértve a keret méretének a meghatározását is, a következő információk megadásával:

- a) azon lehetséges események típusai, amelyeket a javasolt uniós költségvetési rugalmassági mechanizmusoknak kezelniük kell;
- b) a rugalmassági igények minőségi és – amennyiben lehetséges – mennyiségi értékelése, figyelembe véve a kezelendő események valószínűségét és lehetséges hatását;
- c) a jelenlegi uniós költségvetési rugalmassági keret átfogó értékelése.

Megvalósítás céldátuma: 2026 (és azt követően folyamatosan).

A költségvetési rugalmasság révén eddig az Unió az intenzív felhasználás ellenére széles körben tudott reagálni a szükségletekre

- 15** Bár a nemzetközi referenciaértékek elsősorban a nemzeti költségvetésekre irányulnak, irányadó elvekként szolgálhatnak az uniós költségvetés számára, noha az eltérő jellemzőkkel rendelkezik. Az államháztartási gazdálkodásban az előre nem látható eseményekre szánt rendkívüli tartalékalapok jellemzően a kiadások 2–3%-át teszik ki. Az uniós költségvetés rugalmassági összegei nagyjából összhangban voltak ezekkel a referenciaértékekkel (lásd: [34–40.](#) bekezdés).

- 16** Ugyanakkor a folyamatosan felmerülő igények miatt az uniós költségvetés rugalmassági mechanizmusait is nagymértékben kihasználták. Az MFF első részében egyes rugalmassági eszközöket következetesen kimerítették, így a fennmaradó időszakra azok kevésbé álltak rendelkezésre. Az MFF rugalmasságának szükségességét leginkább az olyan meghatározó események növelték meg, mint Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja, a humanitárius és energiaválság, a gyakori és nagyszabású természeti katasztrófák, valamint a meredeken emelkedő infláció. Megállapítottuk, hogy az esedékes kamatköltségek becslésével kapcsolatos bizonytalanság enyhítésére nem állnak rendelkezésre az MFF felső határa alatti célzott mechanizmusok. Az MFF-en belül – az MFF felülvizsgálatától eltekintve – nincs olyan rendelkezés sem, amely jelentős és rendkívüli veszélyhelyzetek esetén válságalapú költségvetés-tervezést vonna maga után. Az MFF félidős felülvizsgálatának bevezetésére azért volt szükség, hogy az ilyen kihívások egyre nagyobb hatását kezelni lehessen. Lásd: [41–49.](#) bekezdés.
- 17** A mintánkban szereplő esetekben a Bizottság azt javasolta, hogy tematikus speciális eszközöket lehessen igénybe venni, azok konkrét céljával és alkalmazási körével összhangban. A jogi keret nem határozza meg, hogy a mozgásteret és a nem tematikus speciális eszközöket milyen mértékben kell a különböző célokra felhasználni. A Bizottság ezért a szükségletek széles körének kielégítése érdekében tehetett javaslatot ezek alkalmazására. A 2021–2024-es időszakban ezek nemcsak a veszélyhelyzetekre való reagálást, hanem a vártnál magasabb infláció miatt a programozott költségek növekedésének kezelését, az MFF meglévő programjainak megerősítését és a politikai prioritások változásaihoz kapcsolódó új MFF-programok létrehozását is magukban foglalták. Bár a keret így nagyobb rugalmasságot biztosít, végső soron csökkenti a veszélyhelyzetekre rendelkezésre álló összegeket. Lásd: [50–56.](#) bekezdés.

Az uniós költségvetés rugalmassági kerete túl összetett

- 18** A többszörös rugalmassági eszközök, amelyek alkalmanként átfedik egymást, és nem rendelkeznek egyértelmű prioritásokkal, csak még bonyolultabbá teszik a pénzgazdálkodást és a döntéshozatalt. Átfedéseket állapítottunk meg i. a szükségletek széles körére felhasználható nem tematikus speciális eszközök, valamint ii. az azonos típusú szükségleteket finanszírozó tematikus speciális eszközök, illetve MFF kiadási programok között. Emellett nem határozták meg egyértelműen, hogy milyen sorrendben alkalmazandók a beépített költségvetési rugalmassági mechanizmusok, az MFF felső határa alatti mozgáster és az MFF felső határait meghaladó speciális eszközök (lásd: [59–71.](#) bekezdés).
- 19** Megállapítottuk, hogy a meglévő szabályok és eljárások megkönnyítették a rugalmassági eszközök gyors igénybevételét, de azokat tovább lehetett volna egyszerűsíteni (lásd: [72–85.](#) bekezdés).



2. ajánlás

A többéves pénzügyi keret rugalmassági keretének és a döntéshozatali folyamatnak az egyszerűsítése

A Bizottság tegyen javaslatot a következő többéves pénzügyi keret rugalmassági keretének egyszerűsítésére, a jogalkotók döntésének sérelme nélkül, különösen az alábbiak révén:

- a) az MFF felső határa alatt rendelkezésre álló éves mozgástér egyesítése egyetlen eszközben, és felhasználásának lehetővé tétele az éves költségvetés(ek)ben vagy költségvetés-módosítás(ok)ban szereplő valamennyi szakpolitikai területen;
- b) az MFF felső határát meghaladó egyetlen speciális eszköz létrehozása előre nem látható események és sürgősségi igények kezelésére;
- c) egyértelmű sorrend meghatározása a mozgástér és a speciális eszköz(ök) felhasználására, elsőként az MFF alatti összegeket igénybe véve;
- d) az ágazati jogszabályok hatálya alá tartozó, előre meghatározott események finanszírozásának beépítése a jövőbeli programok programtartalékaiba, ahelyett, hogy erre az MFF felső határa feletti tematikus speciális eszközöket használnák.

Megvalósítás céldátuma: 2026.

- 20** Egyes esetekben nem dokumentálták megfelelően az átcsoportosítás révén felmerülő alternatív finanszírozási lehetőségeknek a bizottsági elemzését és az új szükségletekhez szükséges összegek kiszámítását. Emiatt nem volt egyértelmű, hogyan zajlott a folyamat és a döntéshozatal. Lásd: **86–93.** bekezdés.



3. ajánlás

Az átcsoportosításnak és a prioritások átrendezésének mint lehetőségeknek a vizsgálatára vonatkozó bizottsági eljárások javítása

Az új szükségletek kielégítéséhez szükséges költségvetési források azonosítása során a Bizottság határozza meg az átcsoportosításra és a prioritások átrendezésére irányuló eljárások főbb lépéseit és a feladatokat, továbbá dokumentálja a különböző lehetőségek vizsgálatát.

Megvalósítás céldátuma: 2026.

Részletesebben észrevételeinkről

A rugalmassági igényeket nem határozták meg és nem elemezték megfelelően

- 21** Az egyre összetettebb, szétagoltabb és kiszámíthatatlanabb környezet olyan, tényeken alapuló szakpolitikai döntéshozatalt tesz szükségessé, amely döntő szerepet játszhat a jobb közpolitikák kialakításában, végrehajtásában és megvalósításában³.
- 22** Az eredményes kockázatkezelés⁴ a rendelkezésre álló legjobb információkat használja fel a kockázatok korábbi adatokon, aktuális információkon és jövőbeli várakozásokon alapuló elemzéséhez. Figyelembe veszi a bizonytalanságokat, a kockázati forrásokat, a következményeket, a valószínűséget, az eseményeket és a különböző forgatókönyveket, valamint a szervezet külső körülményeit.
- 23** A Tanács szerint a válsághelyzetekre való proaktív felkészüléshez a következőkre van szükség: a kockázatok előrejelzése, rendszeres felülvizsgálata és az azokra való felkészülés; a kockázatok által esetlegesen okozott hatások meghatározása a különböző ágazatokban, mind az egyes tagállamokban, mind az Unió szomszédos országaiban; valamint annak értékelése, hogy e hatásokat hogyan lehet a legjobban enyhíteni és kezelni⁵.

³ *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences*, OECD, 2020.

⁴ ISO 31000:2018 nemzetközi szabvány: Kockázatmenedzsment. Irányelvek.

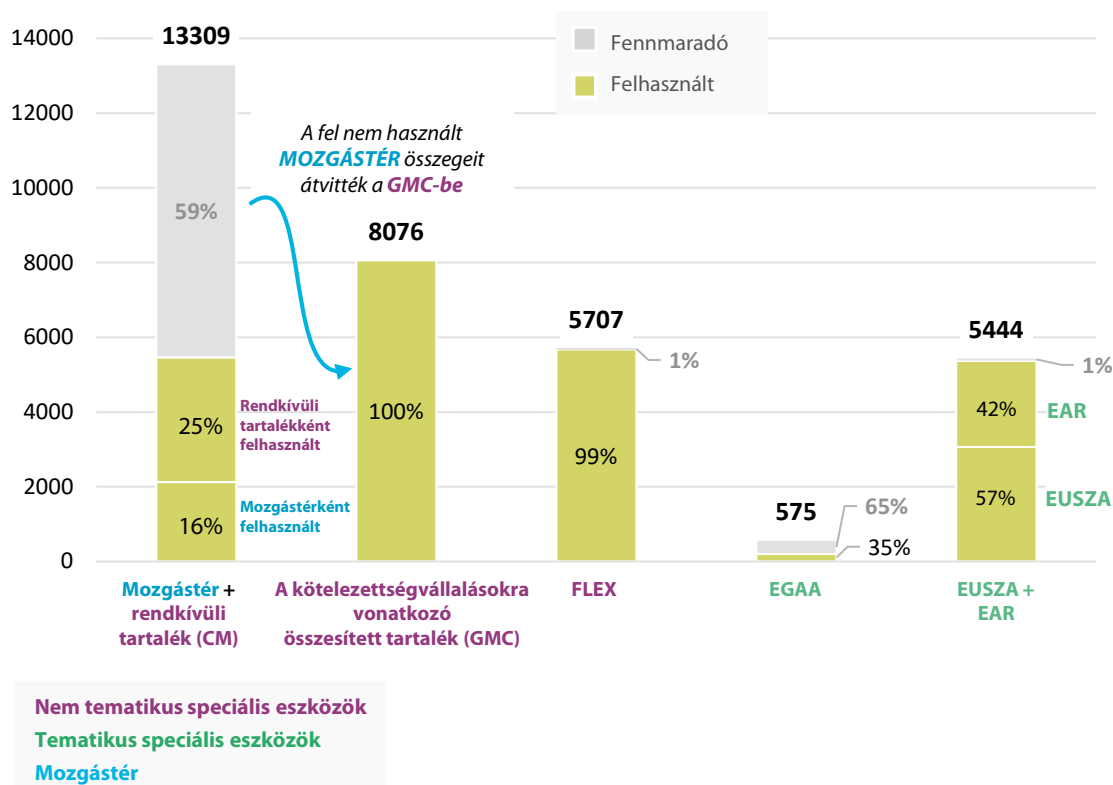
⁵ A Tanács következtetései a jövőbeli válságok vonatkozásában a felkészültség, a reaklási képesség és a reziliencia megerősítéséről, 2021.

- 24** Az OECD költségvetési irányításra vonatkozó alapelvei szerint a teljesítménynek, az értékelésnek és az értékarányosságnak a költségvetési folyamat szerves részét kell képeznie (8. alapelv).
- 25** Megvizsgáltuk, hogy a Bizottság a lehetséges szükségletek és kockázatok szigorú elemzése alapján, a fent említett kritériumok figyelembevételével alakította-e ki a költségvetési rugalmassági eszközöket, és tett javaslatot a jelenlegi MFF megfelelő összegeire.
- 26** A 2021–2027-es MFF-re vonatkozó eredeti (2018. évi) bizottsági javaslat⁶ kiemelte, hogy növelni kell az uniós költségvetés rugalmasságát. Ezt azzal indokolta, hogy az Unió szomszédságában tapasztalható instabilitáshoz és a tömeges migrációs mozgásokhoz kapcsolódó példátlan kihívások kezelése érdekében a 2014–2020-as MFF során nagymértékben alkalmaztak – az MFF felső határát meghaladó – speciális eszközöket. Elemzésünk megerősítette a Bizottság azon állítását, hogy nagymértékben használtak rugalmassági eszközöket (lásd: [3. ábra](#)).

⁶ COM(2018) 322.

3. ábra | A 2014–2020-as többéves pénzügyi keretben intenzíven alkalmazták a rugalmassági eszközöket

(millió euró, folyó árakon)



Megjegyzések: Az ábra a 2014–2020-as MFF során ténylegesen rendelkezésre álló teljes mozgástérrel mutatja (lásd: az [1. melléklet 12. bekezdése](#)).

A 2014–2020-as MFF-ben a „rendkívüli tartalék” és a „kötelezettségvállalásokra vonatkozó összesített tartalék” speciális eszköz lehetővé tette, hogy a rendelkezésre álló tartalékokat – a 2021–2027-es időszakra vonatkozó MFF-ben szereplő egységes tartalékeszközhöz (SMI) hasonló módon – átcsoportosítsák az évek és az egyes fejezetek között.

Forrás: Európai Számvevőszék, az [1311/2013/EU, Euratom tanácsi rendelet](#) (2014–2020-as MFF-rendelet), a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó költségvetés-tervezetek, elfogadott költségvetések és költségvetés-módosítások, valamint a speciális eszközökre vonatkozó bizottsági adatok alapján.

- 27** A Bizottság 2018. évi javaslata azt irányozta elő, hogy a rugalmassági eszközök az előző MFF-hez hasonló kombinációban folytatódjanak (lásd: [3. ábra](#)), de megnövelt összegekkel. A Covid19-járvány 2020. évi kitörését követően a Bizottság aktualizálta az MFF-re vonatkozó javaslatot⁷, és – hangsúlyozva a rugalmasabb uniós költségvetés szükségességét – tovább növelte a legtöbb rugalmassági eszköz összegét. A politikai tárgyalások nyomán azonban csökkentek az ezen eszközökre rendelkezésre álló végleges összegek, igaz, azok a lekötetlen mozgástér kivételével így is magasabbak voltak, mint az előző MFF-ben (lásd: [1. táblázat](#)).

⁷ COM(2020) 443.

1. táblázat | A speciális eszközökre szánt összegek a 2014–2020-as és a 2021–2027-es MFF között nőttek, míg a lekötetlen mozgástér csökkent

Rugalmassági eszköz	A 2014–2020-as MFF átlaga (az eredeti és a felülvizsgált MFF, 2017-től kezdődően)/ Jóváhagyott mozgástér	A 2021–2027-es MFF-ről szóló javaslat, 2018	Változások az előző MFF-hez képest	A 2021–2027-es MFF-ről szóló aktualizált javaslat, 2020	Változások az előző MFF-hez képest	Elfogadott MFF/ Jóváhagyott mozgástér	Változások az előző MFF-hez képest
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
Éves összegek (millió euró) – 2018-as árakon							
EGAA	172	200	16%	386	124%	186	8%
SEAR	EUSZA	574	600	4%	1 000	1 200	32%
	EAR	333	600	80%	3000		
FLEX	615	1 000	63%	1 000	63%	915	49%
A 2021–2027-es időszak teljes összegei (millió euró) – 2018-as árakon							
Mozgástér	7 078	24 796	250%	11 171	58%	4 891	-31%
BAR		n. a.	n. a.	5 000	n. a.	5 000	n. a.

Megjegyzés: A táblázat a két MFF elfogadásakor eredetileg rendelkezésre álló mozgástérrel hasonlítja össze. A 2014–2020-as MFF-ben ténylegesen rendelkezésre álló mozgástér összege meghaladta a 13 milliárd eurót.

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2014–2020-as és a 2021–2027-es MFF-re vonatkozó bizottsági javaslatok és az MFF-rendeletek alapján.

28 A bizottsági dokumentumok áttekintése során kiderült, hogy a rugalmassági eszközök javasolt növelését nem indokolta részletes, előretekinthető szükséglet- és kockázatelemzés. A Bizottság a FLEX, az EGAA, az EUSZA és az EAR összegeit érintő változásokat további indokolás nélkül a korábbi felhasználásokra alapozta, míg a mozgástér felhasználásának tendenciáit egyáltalán nem elemezte. A bejelentett rugalmassági igényeket és a javasolt összegeket nem támasztotta alá alapos előretekinthető, előrejelzés, szimuláció, illetve teljesítményértékelés.

- 29** Annak ellenére, hogy jelentős többletforrásokat biztosított az MFF programjai számára, a Bizottság nem végzett értékelést a mozgástér, az SMI és a FLEX (nem tematikus speciális eszközök), illetve az EAR (konkrét ágazati jogi aktushoz nem kapcsolódó tematikus speciális eszköz) működéséről. A költségvetési rendeletnek az előzetes és utólagos értékelések elvégzésére vonatkozó követelménye⁸ ezekre a rugalmassági eszközökre nem alkalmazandó, mivel ilyen értékeléseket az általuk támogatott kiadási programokra vonatkozóan végeznek. A Bizottság közleményei⁹, köztük a bizottsági szolgálati munkadokumentumok, csak rövid leírást tartalmaztak a nem tematikus speciális eszközök korábbi használatáról. Véleményünk szerint ez a leírás nem volt kellően átfogó annak értékeléséhez, hogy a rugalmassági eszközök eredményesen teljesítették-e a céljukat, és hogy hogyan lehet ezt a jövőben figyelembe venni. Ez a gyakorlat az eredményes kockázatkezelési elvekkel és az adatvezérelt szakpolitikai döntéshozatallal sem áll összhangban.
- 30** Ezzel szemben az EGAA és az EUSZA tematikus speciális eszközök részletes beszámolási követelményeket írnak elő, összhangban a költségvetési rendelettel¹⁰ és a vonatkozó ágazati jogi aktusokkal. Bár értékeléseiben¹¹ és éves jelentéseiben a Bizottság elemezte az e speciális eszközök igénybevételével kapcsolatos korábbi tapasztalatokat, azt nem vizsgálta meg, hogy a változó környezet fényében hogyan alakulnak majd az ezen eszközök iránti jövőbeli igények. A Bizottság EUSZA-összegekre vonatkozó eredeti javaslata csak az előző MFF-nek felelt meg, a szélsőséges időjárási események előre jelzett európai szintű növekedését azonban nem vette figyelembe¹². Ezzel szemben a Bizottság – anélkül, hogy elemezte volna a munkaerőpiaci tendenciákat vagy a vállalati szerkezetátalakítást – az EGAA-összegekre nézve jelentős növelést javasolt, az eszköz iránti csökkenő kereslet ellenére.

⁸ A költségvetési rendelet ((EU) 2018/1046, u.a. 2024/2509 [átdolgozás]) 34. cikke.

⁹ Közlemény: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret félidős értékelése/felülvizsgálata, 2016; Közlemény a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, 2018.

¹⁰ A költségvetési rendelet ((EU) 2018/1046, u.a. 2024/2509 [átdolgozás]) 34. cikke.

¹¹ *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002–2016*, Európai Bizottság, 2018; A Bizottság jelentése az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) félidős értékeléséről, Európai Bizottság, 2018; A Bizottság jelentése az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) (2014–2020) utólagos értékeléséről, Európai Bizottság, 2021.

¹² *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, Európai Bizottság, 2014, 2017; *Climate impacts in Europe (Peseta II, III projects)*, Közös Kutatóközpont, 2014 és 2018.

- 31** 2020 júliusában, az MFF-ről folytatott tárgyalások során, az Európai Tanács megállapodott egy, az MFF felső határát meghaladó ideiglenes tematikus speciális eszköz létrehozásáról, és felkérte a Bizottságot, hogy nyújtson be jogalkotási javaslatot¹³. Ezt az eszközt, a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalékot (BAR) szolidaritási eszközként alakították ki, hogy enyhítse az Egyesült Királyság Unióból való kilépésének kedvezőtlen következményeit, és segítsen fenntartani a gazdasági, társadalmi és területi kohéziót. Mivel a kezdeményezés a Tanácstól érkezett, és mivel sürgős jellegű volt, a Bizottság nem végzett hatásvizsgálatot, mielőtt 2020 decemberében előterjesztette volna a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalékról szóló rendeletre irányuló javaslatát. Így tehát nem alkalmazták a minőségi jogalkotás elveit¹⁴, és nem mérték fel, hogy melyek a legjobb megközelítések és hogy vannak-e alternatív finanszírozási megoldások.
- 32** Megállapításunk szerint a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék eredményességének, hatékonyságának, relevanciájának, koherenciájának és uniós hozzáadott értékének az értékelését 2027. június 30-ig kell elvégezni¹⁵. Ez jóval meghaladja a Bizottság 2027 utáni MFF-re vonatkozó javaslatának 2025. júniusi határidejét, és csak hat hónappal előzi meg az új MFF kezdő időpontját. Emiatt a következő MFF-hez nehéz lesz figyelembe venni az eddigi tanulságokat.

A költségvetési rugalmasság révén eddig az Unió az intenzív felhasználás ellenére széles körben tudott reagálni a szükségletekre

- 33** Értékeljük, hogy a 2021 és 2024 között rendelkezésre álló rugalmassági eszközök összességében lehetővé tették-e az uniós költségvetés számára a felmerülő igények kezelését úgy, hogy közben elegendő rugalmasságot biztosítottak az MFF fennmaradó részére nézve. Emellett azt is ellenőriztük, hogy a Bizottság által javasolt igénybevétel indokolt volt-e a szabályozási követelmények és az eszközök rendeltetése alapján.

¹³ Az Európai Tanács 2020. évi ülésén elfogadott következtetések 134. bekezdése.

¹⁴ Az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság között a jogalkotás minőségének javításáról szóló, 2016. évi intézményközi megállapodás 12. és 18. bekezdése.

¹⁵ A brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék létrehozásáról szóló (EU) 2021/1755 rendelet 17. cikkének (2) bekezdése.

Az uniós költségvetés rugalmassági összegei többnyire megfeleltek a nemzetközi referenciaértékeknek

- 34** Értékelésünk során referenciaként a jó költségvetési irányításra és az államháztartási gazdálkodásra vonatkozó nemzetközi standardokat, bevált gyakorlatokat és ajánlásokat alkalmaztuk. Bár ezek a referenciák elsősorban a nemzeti költségvetésekre irányulnak, irányadó elvekként az uniós költségvetés számára is szolgálhatnak, még ha az egyedi jellemzőkkel is rendelkezik, az [1. mellékletben](#) leírtak szerint.
- 35** A középtávú kiadási keretek tekintetében az államháztartási gazdálkodási gyakorlatok rámutatnak arra, hogy a költségvetés hitelességének megőrzése érdekében létre kell hozni olyan, a kiadások 2–3%-át kitevő tartalékokat, amelyek révén kezelhetők a rendszeres költségvetési eltérések (ezekbe nem számítanak bele a katasztrófaalapok)¹⁶. Ezek a tartalékok hasonlóak az uniós költségvetésben az MFF felső határa alatti mozgásterhez és az operatívprogram-tartalékokhoz. A katasztrófaalapok, illetve azokhoz hasonló alapok méretének meghatározásához kockázatalapú értékelésre van szükség, a nagyobb eltéréseket pedig költségvetési kiigazításokkal kell kezelni. Az uniós költségvetésben ez hasonló az MFF felső határát meghaladó speciális eszközökhöz és az MFF felülvizsgálatának lehetőségéhez¹⁷.
- 36** Emellett jelentős válságok fellépése esetén szükség lehet válságköltségvetés készítésére, amely a meglévő szakpolitikákra és gyakorlatokra nehezedő túlzott nyomás miatt ideiglenesen eltérést tesz lehetővé a hagyományos költségvetés-tervezéshez képest. Ilyen nyomás eredhet jelentős természeti katasztrófákból, gazdasági problémákból, egészségügyi válságokból vagy konfliktusokból. Válságköltségvetés készítésére költségvetés-módosítások, átcsoportosítások, költségvetésen kívüli források és rendkívüli tartalékalapok révén kerülhet sor¹⁸.

¹⁶ [2], „Medium-term expenditure frameworks”, James Brumby és Richard Hemming, in *The international handbook of public financial management*, 2013. Lásd még: [Framework for assessing public financial management](#), *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2019 és [Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks](#), Világbank, 2013.

¹⁷ A 2021–2027-es MFF-rendelet 13. cikke.

¹⁸ 2. fejezet, „Crisis budgeting tools and trends”, *Global report on public financial management*, *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2022.

- 37** Az OECD költségvetési irányításra vonatkozó alapelvei hangsúlyozzák a költségvetési tervek rezilienciájának fokozására és a pénzügyi következményekkel járó kockázatok lehetséges hatásainak enyhítésére szolgáló mechanizmusok fontosságát, amelyek biztosítják az államháztartás stabilitását. Ilyen kockázat például az infláció növekedése, amely kihat a költségvetési költségekre.
- 38** Amint a fenti **2. ábrán** bemutattuk, a 2021–2027-es MFF kezdeti rugalmassága 2018-as áron 26 milliárd eurós, folyó áron pedig 29,1 milliárd eurós uniós költségvetésikiadás-növekedést tett lehetővé, amely összeg az MFF felső határa 2,4%-ának felel meg. Ez a felső határ alatti lekötetlen mozgástér (0,45%) és az azt meghaladó speciális eszközök (1,95%) között oszlik meg. Szokásos esetben a mozgástér jellemzően az államháztartás közös kiadásainak 2–3%-a alatt van (lásd: **35.** bekezdés). Ez azonban nem veszi figyelembe az MFF programjaiba beépített sürgősségi tartalékokat és azt, hogy az MFF végrehajtása során a mozgástér a megtakarítások, a visszafizettetések, a belső címzett bevételek, az átprogramozás vagy egyes programok alulteljesítése miatt növekedhet. A beépített programtartalékok (folyó áron) 18,5 milliárd eurót tettek ki¹⁹, ami az MFF felső határa 1,5%-ának felelt meg. Az uniós költségvetési rugalmasság megfelel a nemzetközi referenciaértékeknek.
- 39** Ellenőrzési felmérésünk keretében megkérdeztük az Európai Parlament Költségvetési Bizottságát (EP BUDG) és az uniós tagállamoknak a Tanács Költségvetési Bizottságában részt vevő képviselőit, hogy szerintük egy adott MFF kezdetén mekkora az általános uniós költségvetési rugalmasság optimális százalékos aránya az MFF felső határához képest, eltekintve az olyan jelentős pénzügyi támogatási programoktól, mint például az Ukrajna-tartalék.
- 40** A válaszok alapján az az elvárás körvonalazódott, hogy az uniós költségvetés rugalmassága meghaladhatja az államháztartási gazdálkodási gyakorlatok által jellemzően javasolt mértéket. Az EP Költségvetési Bizottsága nem határozott meg pontos szám adatot, de úgy vélte, hogy a fenntartható adósságtörlesztés biztosítása, valamint a válságokra és a felmerülő szakpolitikai igényekre való eredményes reagálás érdekében a jövőben jelentősen növelni kell a rugalmasságot. A válaszoló 17 tagállam mintegy fele az MFF felső határának 2,1% és 5,0% közötti tartományát javasolta.

¹⁹ COM(2025) 46 és programrendeletek.

A rugalmassági keret a veszélyhelyzeteken és a válságokon túlmenően is lehetővé tette a szükségletek széles körének finanszírozását

- 41** Az MFF-rendelet szerint a tematikus speciális eszközök konkrét célokat szolgálnak, míg a nem tematikus speciális eszközök és a mozgástér nem korlátozódik semmilyen konkrét célra (lásd: [II. melléklet](#)). Két speciális eszköz – a nem tematikus, széles hatókörű FLEX és a tematikus, korlátozott hatókörű EAR – igénybevételére vonatkozó szabályok előírják, hogy a kiadásoknak „előre nem láthatónak” kell lenniük. Azt azonban, hogy mi értendő az „előre nem látható” fogalmán, valamint az előre nem látható események típusát nem határozták meg.

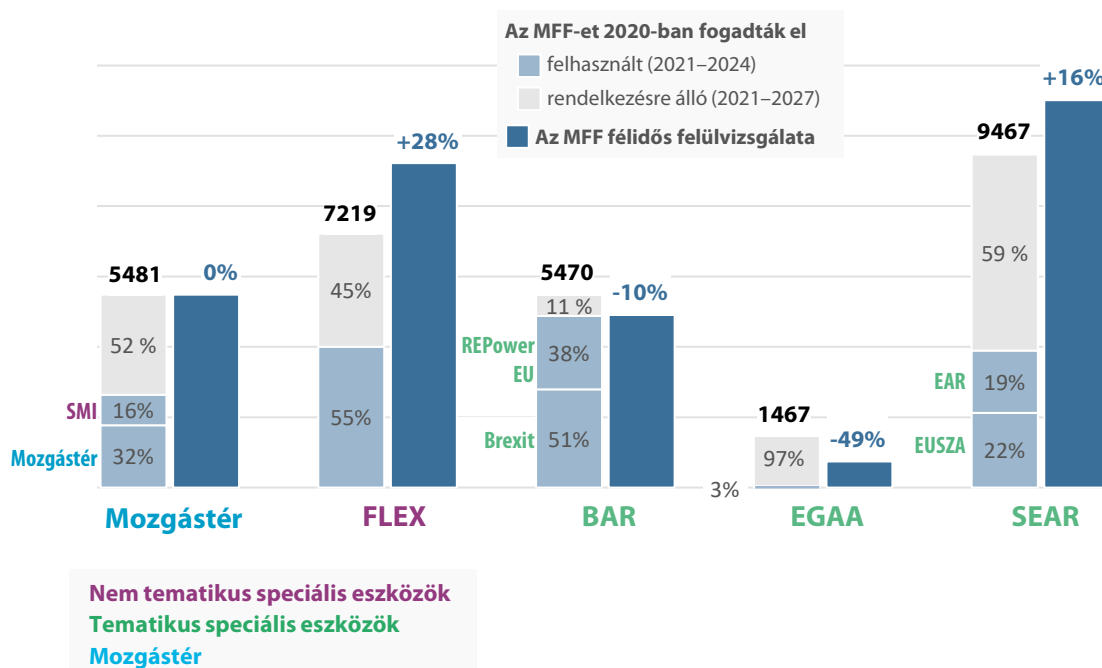
A rugalmassági eszközök nagymértékű alkalmazása

- 42** A 2021–2027-es MMF első három évében 12,4 milliárd eurót használtak fel, ami a speciális eszközökre és mozgástérre vonatkozóan elfogadott eredeti összeg 42%-a. Az MFF rugalmasságának szükségességét leginkább az olyan meghatározó események növelték meg, mint Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja, a humanitárius és energiaválság, a gyakori és nagyszabású természeti katasztrófák, valamint a meredeken emelkedő infláció. Az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja által okozott példa nélküli nehézségek és az Ukrajnának nyújtandó hosszú távú támogatás szükségessége miatt a Bizottság 2023-ban az MFF félidős felülvizsgálatára tett javaslatot²⁰. A Tanács 2024 februárjában módosította a többéves pénzügyi keretet.
- 43** Az MFF módosítása előtt a rugalmassági eszközök használata a 2024. évi uniós költségvetés elfogadását követően elérte a 2021–2027-es MFF teljes rendelkezésre álló összegének mintegy felét (lásd: [4. ábra](#)). Ez azt mutatja, hogy az uniós költségvetés rugalmassága révén összességében sikeresen voltak kezelhetők az egyre növekvő számban felmerülő igények. Egyes rugalmassági eszközöknek (nevezetesen a FLEX és a SEAR eszközöknek) az MFF időszakának első felében történő nagymértékű használata miatt azonban a hátralévő időszakban gyorsan leapadt a fennmaradó összeg (lásd: [III. ábra](#)). A SEAR éves rendelkezésre álló forrásait az MFF felülvizsgálatáig minden évben teljes mértékben kimerítették. Az elkövetkező években várható nagymértékű felhasználás miatt nemcsak a SEAR, hanem a FLEX és a mozgástér esetében is egyértelműen felmerült a további kimerülés kockázata. Az MFF felülvizsgálata ezért meghatározó volt a valós helyzet vizsgálata szempontjából, és lehetőséget nyújtott egyrészt arra, hogy kezeljék a rugalmassági eszközök további kimerülésének kockázatát, másrészt, hogy stratégiai döntést hozzanak az Ukrajnának nyújtott hosszú távú támogatásról.

²⁰ COM(2023) 336.

4. ábra | A félidős felülvizsgálat keretében a várható nagy intenzitású felhasználás miatt növelték a 2021–2027-es időszakban a FLEX és a SEAR számára rendelkezésre álló összegeket

(millió euró, folyó árakon)



Megjegyzés: A 2024. évi felhasználási összegek a 2024. évi éves költségvetésben – az MFF 2024. februári felülvizsgálatának elfogadása előtti utolsó költségvetési dokumentumban – elfogadott összegeket foglalják magukban.

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2021–2027-es MFF-rendelet, a költségvetési dokumentumok és a Bizottság adatai alapján.

- 44** Az EUSZA és az EAR eszközöket magában foglaló SEAR iránti intenzív kereslet rávilágított arra, hogy megnövekedtek az igények ezen eszközök céljai – a természeti katasztrófák (EUSZA), illetve Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja miatti veszélyhelyzetek és az Unió szomszédsági területein kialakult humanitárius válság előfordulása és mértéke – kapcsán. Mindkét típusú veszélyhelyzet esetében a pénzügyi igények messze meghaladják a rendelkezésre álló forrásokat, ami arra utal, hogy az elkülönített összegek esetleg nem elegendőek a szükséglet kielégítésére. Az EUSZA-t és az EAR-t az előző (lásd: **3. ábra**) és a jelenlegi MFF időszakában is szinte teljes mértékben kimerítették, még úgy is, hogy közben az allokációkat is növelték. Emellett 2022-ben az EUSZA-források iránti nagyobb kereslet miatt csökkenteni kellett a kérelmező tagállamok számára nyújtott katasztrófasegélyeket. 2021 és 2024 között a humanitárius segítségnyújtást nemcsak az EAR, hanem a mozgástér és a FLEX révén is meg kellett erősíteni. Ez a két terület rendkívül ingatag és megterhelő, ezért stratégiai döntéseket kell hozni a finanszírozásukkal kapcsolatban.

- 45** Az MFF felülvizsgálatakor csökkentették a BAR és az EGAA tematikus speciális eszközökre elkülönített összegeket, mivel azok nagyrészt kihasználatlanok maradtak, vagyis ezekre a forrásokra nem volt komoly igény. Továbbá a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalékról (BAR) szóló rendelet²¹ módosítása lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a fel nem használt BAR-forrásokat a [RePowerEU-hoz](#) csoportosítsák át.
- 46** A jogszabály értelmében a rendelkezésre álló éves mozgásteret csak a meghatározott fejezetre lehet felhasználni, de a fel nem használt összegek a következő évben az SMI keretében már valamennyi fejezet számára rendelkezésre állnak. 2021 és 2024 között az MFF 2b., 5. és 6. fejezete (reziliencia és értékek, biztonság és védelem, valamint külső tevékenységek) alatti mozgásteret következetesen kimerítették, és nagyrészt már az éves költségvetések elfogadásakor felhasználták. E fejezeteken belül ezért nem vagy csak csekély mértékben állt rendelkezésre tartalék az év során a költségvetés-módosítások révén történő esetleges felhasználásra. Ez ellentétes a megfelelő lekötetlen mozgástér biztosításának vezérelvével²². Emiatt e fejezetek esetében speciális eszközöket kellett alkalmazni az év során az előre nem látható igények kielégítésére. Megállapítottuk, hogy az „elegendő mozgástér” fogalmát az intézményközi megállapodás nem határozza meg részletesebben.
- 47** Emellett megállapítottuk: felmerül a kockázat, hogy az SMI-források – a felmerülő igények nagyságától és más speciális eszközök rendelkezésre állásától függően – az MFF utolsó éveiben elégtelenek lehetnek az újonnan felmerülő szükségletek kielégítéséhez. 2024 végén 0,7 milliárd euró állt rendelkezésre az SMI eszközben, és a 2025–2027-es időszakban becslések szerint 1,6 milliárd euró fel nem használt mozgásteret lehet potenciálisan átcsoportosítani ehhez az eszközhöz²³. A Bizottság jelenlegi becslése szerint azonban 2026–2027-ben nagy szükség lesz a 7. fejezet (Európai közigazgatás) esetében a speciális eszközök (1,6 milliárd euró) használatára, ami miatt azok így kevésbé állnak majd rendelkezésre az egyéb előre nem látható szükségletekre.

²¹ Az (EU) 2023/435 rendelet 4. cikke.

²² Intézményközi megállapodás a költségvetési fegyelemről, a költségvetési ügyekben való együttműködésről és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodásról (2020), 7. bekezdés.

²³ A Bizottság 2025. évi pénzügyi programozása.

- 48** Megjegyeztük, hogy az MFF elején nem hoztak létre olyan mechanizmust, amely puffert biztosítana az EURI kamatköltségeire, noha a becslés bizonytalansága a rendszer velejárója. Ez azért is különösen fontos, mert a kamatköltségek teljes mértékben a piaci feltételektől függnének, és azok kifizetése az Unió jogi kötelezettsége. A 2023. évi uniós költségvetésben az EURI költségvetési sorában a felülvizsgált igénybecslés és az eredetileg programozott összeg közötti 27%-os különbséget teljes mértékben az SMI, míg a 2024. évi költségvetésben az 57%-os különbséget a FLEX fedezte. Ez alapján egyértelműen kiderült, hogy az MFF felülvizsgálata során létre kell hozni az EURI-eszközt.
- 49** Amint azt a **35.** és a **36.** bekezdésben is megjegyeztük, az államháztartási gazdálkodási gyakorlatok azt mutatják, hogy az olyan jelentős mértékű és rendkívüli válságok, mint például egy háború, nem kezelhetők a szokásos tartalékokkal, hanem válságköltségvetés-tervezést igényelnek. Megállapítottuk, hogy – eltekintve az MFF felülvizsgálatától, amely bevezette az Ukrajna-tartalékot – az MFF nem rendelkezik olyan mechanizmussal, amely alapján megkezdődhetne a válságkezelési költségvetés-tervezés és amely reagálna az említett szükségletekre. Az MFF felülvizsgálatához egyhangúságra van szükség a Tanácsban. A 2021–2027-es MFF féldíós felülvizsgálatára vonatkozóan a Bizottság 2023 júniusában nyújtotta be javaslatát, amelyet a Tanács 2024 februárjában, több mint hét hónapos hosszadalmas politikai tárgyalásokot követően fogadott el. Ez az elfogadás előírt időkereténél – „az adott évre vagy az érintett évek első évére [2024] vonatkozó költségvetési eljárás megkezdése [2023. július] előtt”²⁴ – később történt.

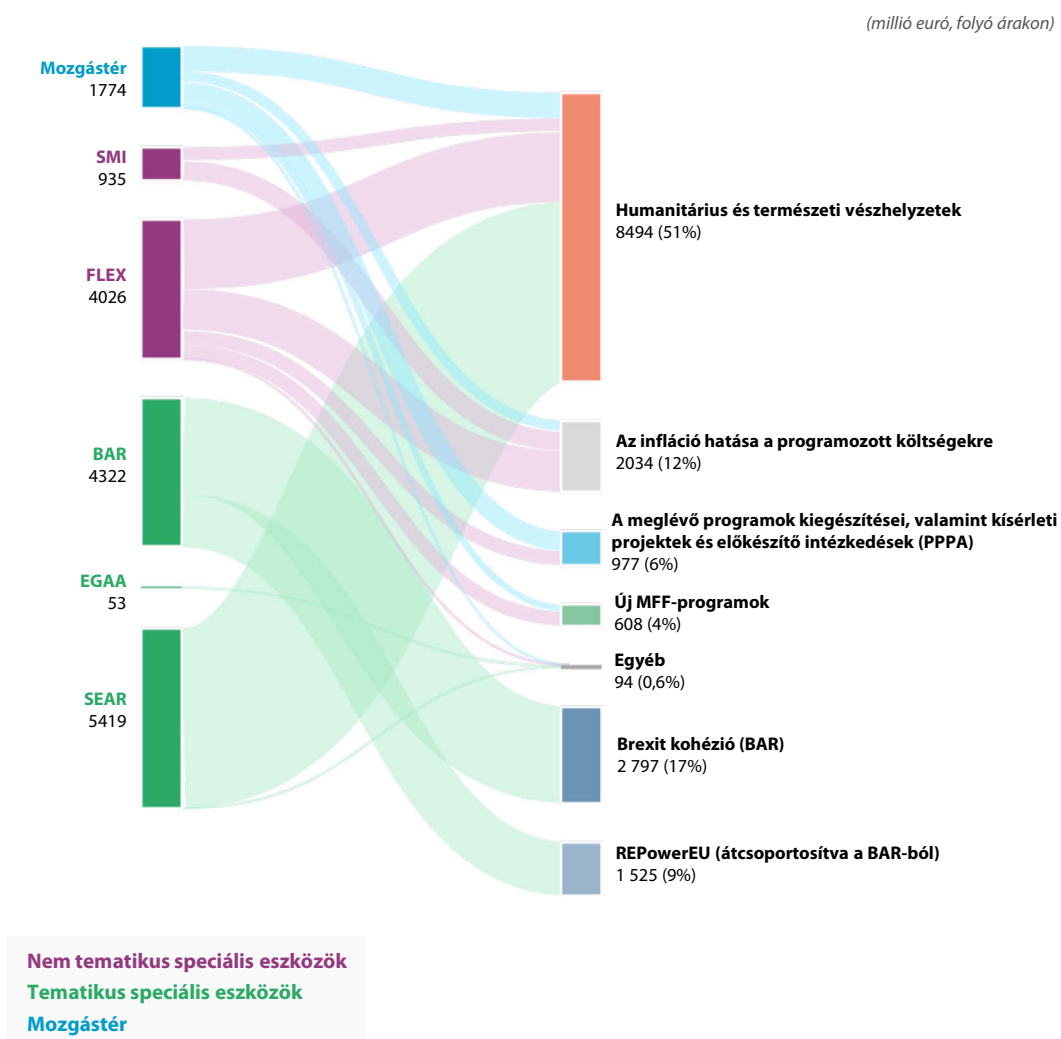
A rugalmassági eszközök a szükségletek széles körére irányultak

- 50** Minden olyan esetben, amikor 2021 és 2024 között a mozgástérből használtak fel összegeket vagy speciális eszközöket vettek igénybe, elemeztük a költségvetési dokumentumokban bemutatott igénybevétel okait. Egy 26 igénybevételből álló minta vizsgálata révén azt is felmértük, hogy a rugalmassági eszközöket a rendeltetésüknek megfelelően használták-e fel.
- 51** A mintánkban szereplő esetek elemzése során kiderült, hogy a Bizottság összességében azt javasolta, hogy tematikus speciális eszközöket lehessen igénybe venni, azok konkrét céljával és alkalmazási körével összhangban. Mivel a mozgástér és a nem tematikus eszközök általánosabb célt szolgálnak, a Bizottság ezek igénybevételét a felmerülő szükségletek széles körére javasolhatta.

²⁴ A 2021–2027-es MFF-rendelet 13. cikkének (2) bekezdése.

52 Megállapítottuk, hogy a rugalmassági alapok mintegy felét humanitárius veszélyhelyzetek és természeti katasztrófák kezelésére használták fel. A másik fele i. támogatta a tagállamokat a brexit, illetve és az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja által okozott energiapiaci zavarok kedvezőtlen következményeinek kezelésében (REPowerEU); ii. fedezte a programozott költségeknek a vártnál magasabb inflációból adódó növekedését; továbbá iii. finanszírozta az MFF új programjainak létrehozását. Azt is megállapítottuk azonban, hogy a rugalmassági alapok 6%-át az MFF meglévő programjainak kiegészítésére, valamint olyan kísérleti projektek és előkészítő intézkedések finanszírozására használták fel, amelyeket semmilyen különösebb előre nem látható esemény nem váltott ki (lásd: [5. ábra](#)).

5. ábra | A 2021–2024-es időszakban a rugalmassági eszközök a szükségletek széles körére irányultak



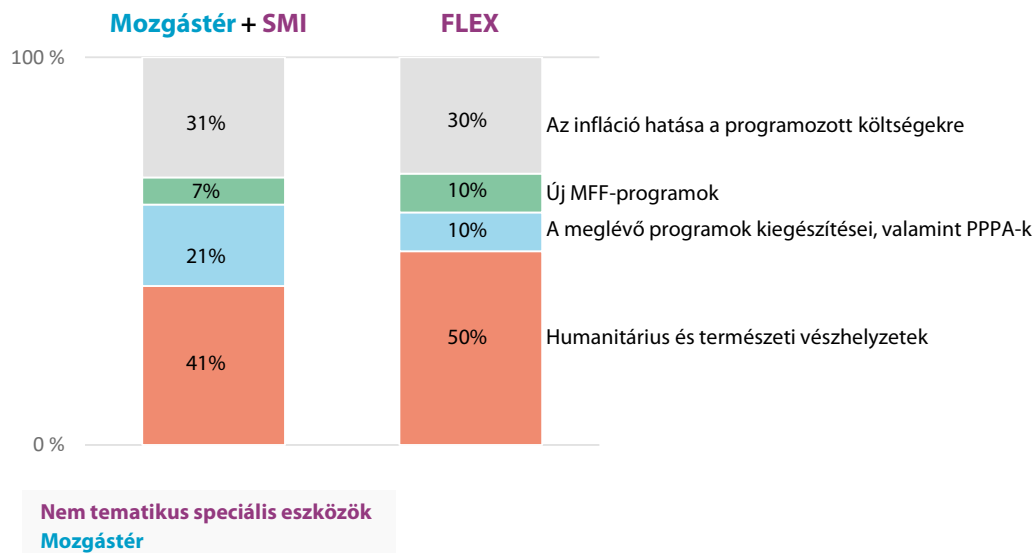
Forrás: Európai Számvevőszék, költségvetési dokumentumok és a Bizottság adatai alapján.

53 Az EGAA, az EUSZA és a BAR tematikus speciális eszközei esetében a rendeltetést és a részletes igénybevételi feltételeket egyedi rendeletek határozzák meg. Az EGAA és az

EUSZA igénybevételére vonatkozó elemzésünk megerősítette, hogy a munkavállalók jelentős szerkezetátalakítások (EGAA) és természeti katasztrófák (EUSZA) miatti elbocsátása esetében az igények igazodtak az említett feltételekhez. A BAR igénybevételéhez nem volt szükség konkrét igények meghatározására. A tagállamok legfeljebb 73%-os előfinanszírozásban részesültek, és kivételes rugalmasságot élveztek ahhoz, hogy a Bizottsággal való előzetes megállapodás nélkül dönthessenek a megfelelő végrehajtási intézkedésekről.

- 54** Ami az ágazati szabályozással nem rendelkező EAR tematikus speciális eszközt illeti, a javasolt allokációs összegek a kiemelt szükségletek Bizottság általi belső értékelésén alapulnak. Az eszközt elsősorban azért vették igénybe, hogy különböző válságok idején humanitárius segítségnyújtást biztosítson egyes harmadik országokban (87%). A fennmaradó összeget (13%) az Unión belül az ukrajnai menekültek beáramlását követő kezdeti szükségletek kielégítésére, valamint a madárinfluenzára és az egyre intenzívebbé váló erdőtüzekre való reagálásra különítették el. A mintánkban szereplő esetekben az év későbbi szakaszában az MFF erdőtüzekkel és madárinfluenzával foglalkozó programjai kapcsán az összegek – 66 millió euróval való – növelését kérték a lehetséges további szükségletekre azzal a céllal, hogy a többször előforduló, a vonatkozó programokban nem teljes mértékben betervezett események kapcsán javítsák a reagálási képességet.
- 55** A mozgásteret és a nem tematikus speciális eszközöket nemcsak a veszélyhelyzetekre való reagáláshoz, hanem többféle igény kielégítésére használták (lásd: [6. ábra](#)). Bár a jogi keret nem határozza meg azokat az eseményeket vagy kritériumokat, amelyek esetén ezek az eszközök igénybe vehetők, ha a szükségletek széles köre finanszírozható, az csökkentheti a veszélyhelyzetekre és válságokra tényleges felmerülésük esetén rendelkezésre álló összegeket.

6. ábra | A mozgástér és a nem tematikus eszközök nem csak veszélyhelyzeteket és előre nem látható eseményeket finanszíroztak 2021–2024-ben



Forrás: Európai Számvevőszék, költségvetési dokumentumok és a Bizottság adatai alapján.

- 56** Elemzésünk rámutatott, hogy a mozgástér 21%-át az olyan kiemelt uniós programok megerősítésére fordították, mint a Horizont Európa, az Erasmus+, a környezetvédelmi és éghajlat-politikai program, az Egységes piac program, az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz és a Digitális Európa (annak ellenére, hogy ezek keretében nem merültek fel új igények), továbbá kísérleti projekteket és előkészítő intézkedéseket (PPPA-k, lásd: [1. háttérmagyarázat](#)) finanszíroztak ezekből az összegekből. Hasonló kiadásokat fedeztek a FLEX teljes igénybevételének 10%-ából, annak ellenére, hogy a FLEX-et előre nem látható kiadások finanszírozására szánták. A veszélyhelyzetekhez nem kapcsolódó, de a Bizottság által előre nem láthatónak tekintett kiadások másik példája a beruházási döntések prioritásainak átrendezése az új politikai prioritások nyomán, és ezek kapcsán új MFF kiadási programok (pl. uniós biztonságos konnektivitási program, illetve a csipekről szóló jogszabály) létrehozása. Ezenkívül a mozgástér és a nem tematikus speciális eszközök jelentős részét (körülbelül 30%-át) az inflációs nyomás miatt megnövekedett igazgatási kiadások és az EURI-kamatköltségek finanszírozására használták fel, mivel más megfelelő mechanizmus nem állt rendelkezésre (lásd: [48. bekezdés](#)).

1. háttérmagyarázat

Rendszeresen felmerülő kiadások finanszírozása előre nem látható eseményekre szánt alapokból

A Parlament, a Tanács és a Bizottság minden évben javasolhat kísérleti projekteket és előkészítő intézkedéseket (PPPA) megvalósíthatósági értékelésre, majd azt követően az Unió éves költségvetéséből történő finanszírozásra. A jelenlegi MFF-ben valamennyi kísérleti projektekre és előkészítő intézkedésre a Parlament tett javaslatot.

A költségvetési rendelet²⁵ értelmében évente legfeljebb 40 millió euró költhető kísérleti projektekre és 100 millió euró előkészítő intézkedésekre. Mivel ezek az összegek nem szerepelnek az MFF eredeti pénzügyi programozásában, a PPPA-k az MFF hét éve alatt 980 millió euró rendelkezésre álló mozgástérrel használhatnának fel, ami a teljes kezdeti mozgástér 18%-ának felel meg.

A gyakorlatban a PPPA-knak a 2021–2024-es időszakban évi 72–107 millió eurót biztosítottak rugalmassági eszközökből, emiatt azonban kevesebb finanszírozás maradt új szükségletekre vagy előre nem látható eseményekre. 2021-ben, 2023-ban és 2024-ben, amikor bizonyos fejezetek alatt kimerült a mozgástér, a PPPA-kat a kizárólag előre nem látható kiadásokra szolgáló FLEX-eszközből finanszírozták.

Az uniós költségvetés rugalmassági kerete túl összetett, és az igénybe vételre vonatkozó döntések némelyike nem egyértelmű

- 57** A költségvetési dokumentumok és adatok gyakran nagyon sűrűek, összetettek, illetve nehezen érthetők és használhatók fel az átlagpolgárok, a parlamenti képviselők és a költségvetési szakemberek számára. Az OECD szerint²⁶ ezeknek nyitottnak, átláthatónak és hozzáférhetőnek kell lenniük, hogy információkkal szolgáljanak a szakpolitikák kialakításának, átgondolásának, megvitatásának, végrehajtásának és felülvizsgálatának fő szakaszaiban. A hozzáférhetőség érdekében a részletes költségvetési információknak szintén jól érthetőnek kell lenniük.

²⁵ A költségvetési rendelet 58. cikke.

²⁶ Az OECD költségvetési irányításra vonatkozó elveinek 4. alapelve, az OECD költségvetési átláthatósági eszköztárának H. szakasza.

- 58** Ebben a szakaszban azt értékeltük, hogy az uniós költségvetés rugalmassági kerete mentes-e a túlzott összetettségtől, és vannak-e a döntéshozatali folyamat átláthatóságát biztosító intézkedések.

Még bonyolultabbá teszik a keretrendszert a többszörös rugalmassági eszközök, amelyek alkalmanként átfedik egymást, és nem rendelkeznek egyértelmű prioritásokkal

- 59** A 2021–2027-es MFF-ről szóló, 2018. évi bizottsági javaslat kimondta: „a jövőre vonatkozóan a hangsúlyt a rugalmassági mechanizmusok megszilárdítására, javítására és egyszerűsítésére kell helyezni, hogy funkcionálisabb keretet hozzunk létre, ugyanakkor megőrizzük a többéves pénzügyi keret nyújtotta stabilitást”²⁷. A speciális eszközök kombinálását a Bizottság nem javasolta. Ehelyett továbbra is a rugalmassági eszközök ugyanazon kombinációját javasolta, mint az előző MFF-ben, egyes speciális eszközök esetében néhány egyszerűsítési javaslattal és újabb finanszírozási forrásokkal kiegészítve.
- 60** 2020 júliusában az Európai Tanács megállapította, hogy egyszerűsíteni és harmonizálni kell az összegeknek a speciális eszközök közötti átcsoportosítására és a fel nem használt összegek következő évekre történő átvitelére vonatkozó összetett szabályokat, és el kell kerülni a tematikus speciális eszközök és a kiadási programok közötti átfedéseket, valamint további szinergiákat kell feltárni²⁸.
- 61** Ellenőrzési felmérésünkre válaszul az EP Költségvetési Bizottsága és a Tanács Költségvetési Bizottságában részt vevő 17 tagállam képviselőinek 71%-a úgy vélte, hogy a speciális eszközök jelenlegi kombinációja túl összetett és annak egyszerűsítésére van szükség. Ezért javasolták az eszközök számának csökkentését, azok jobb összehangolását az uniós szükségletekkel és prioritásokkal, valamint a szabályok harmonizálását és egyszerűsítését.

A rugalmassági eszközök közötti átfedések

- 62** A Bizottság nem értékelte a rugalmassági eszközök közötti átfedések és párhuzamos igénybe vétel kockázatát. A Bizottság szerint a speciális eszközök az MFF költségvetési kiadásait egészítik ki, így átfedés nem lehetséges. Ennek ellenére mi néhány esetben potenciális átfedést és párhuzamos igénybe vételt figyeltünk meg, főként ami a rugalmassági eszközök célját illeti.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Az Európai Tanács ülése, Következtetések, 2020.

63 A tematikus speciális eszközök adott rövid távú kérdésekkel foglalkoznak, míg az MFF kiadási programjai hosszú távú beruházásokra vonatkoznak. Az EGAA, az EUSZA és a BAR felhasználását egyedi rendeletek határozzák meg, és azokat a tagállami kérelmek alapján lehet igénybe venni. Megállapítottuk, hogy átfedések fordulnak elő az EGAA, a BAR és az MFF egyes kiadási programjainak céljai között, mivel a tagállamok ugyanazon szükségletek kielégítéséhez, hasonló források közül választhatnak (lásd: [2. háttérmagyarázat](#)). Ez ellentétes a párhuzamos igénybe vétel elkerülésére irányuló felhívással, és jól szemlélteti annak lehetőségét, hogy a kedvezőbb vagy könnyebben végrehajtható finanszírozási lehetőségeket részesítsék előnyben.

2. háttérmagyarázat

Átfedések a tematikus speciális eszközök célkitűzései között: példák

EGAA: részleges átfedés a BAR-ral. Az EGAA a jelentős szerkezetátalakítási események által érintett elbocsátott munkavállalóknak és önálló vállalkozóknak nyújt támogatást. A BAR-eszközt a brexit kedvezőtlen hatásainak – többek között az elbocsátások és a létszámleépítések – enyhítése érdekében hozták létre. Az eszköz támogatta a munkahelyteremtést és a munkahelyek védelmét, a csökkentett munkaidős foglalkoztatást, az átképzést és a továbbképzést. A Bizottság szerint a tagállam megválaszthatta, hogy a brexit által leginkább érintett ágazatok esetében melyik alapot használja fel az elbocsátott munkavállalók átképzésére, illetve továbbképzésére.

EGAA: átfedés az Európai Szociális Alappal (ESZA)/az Európai Szociális Alap Pluszsal (ESZA+). Az EGAA-eszközt úgy alakították ki, hogy a globalizáció vállalatokra gyakorolt hatása miatt bekövetkezett, előre nem látható eseményekre rövid távú, szükségleteken alapuló válaszokat adjon, míg az ESZA/ESZA+ a hosszú távú beruházásokra irányul. Néhány tagállam azonban gyakran bonyolultnak és lassúnak találja az EGAA igénybevételeének folyamatát, és a gyorsabb reagálás, illetve a magasabb társfinanszírozási arányok érdekében az ESZA-t/ESZA Pluszt választja²⁹. A 2021–2027-es MFF-re vonatkozó EGAA-rendelet célja e problémák kezelése volt, például az EGAA és az ESZA+ társfinanszírozási arányainak összehangolása, a támogathatósági kritériumok egyszerűsítése és egyes eljárási lépések határidejének csökkentése révén. E források igénybevétele ugyanakkor – még a kibővített hatálya ellenére is – a vártnál alacsonyabb maradt.

BAR: részleges átfedés az ESZA Pluszsal és az Európai Regionális Fejlesztési Alappal (ERFA). Az ESZA+ a foglalkoztatást, a továbbképzést és az álláskeresők változásokhoz való alkalmazkodását támogatja, míg a BAR a munkahelyteremtésre és a munkahelyek védelmére – és ezeken belül a csökkentett munkaidős foglalkoztatásra, az átképzésre és a továbbképzésre – irányul. Az ERFA a kis- és középvállalkozásokat a munkahelyek megőrzése és létrehozása érdekében segíti, míg a BAR a magán- és állami vállalkozásokat, különösen a kis- és középvállalkozásokat, az önálló vállalkozókat és a helyi közösségeket támogatja. A Bizottság megerősítette, hogy amennyiben az intézkedések mind a BAR, mind egy másik megosztott irányítású alap keretében támogathatók, a tagállamok megválaszthatják, hogy melyik alapot használják fel.

²⁹ Jelentés az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap 2015. és 2016. évi tevékenységéről, Európai Bizottság, 2017; Az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) (2014–2020) utólagos értékelése, Európai Bizottság, 2021.

64 Megállapítottuk, hogy az SMI és a FLEX – két, az MFF felső határát meghaladó nem tematikus speciális eszköz – felcserélhető módon, ugyanazokra az igényekre használható fel, ez pedig bonyolítja a döntéshozók helyzetét (lásd: [3. háttérmagyarázat](#)).

Az MFF-rendelet szerint e két nem tematikus speciális eszköz célja, hogy lehetővé tegye „azoknak a kiadásoknak a finanszírozását, amelyek [a rendelkezésre álló megfelelő felső határon belül] nem voltak finanszírozhatók”³⁰. Az SMI azonban az eredetileg az MFF felső határa alatt elfogadott, de fel nem használt mozgástérből szerzi be forrásait, míg a FLEX az MFF elfogadott felső határán felül nyújt forrásokat. A Bizottság kifejtette, hogy az SMI és a FLEX esetében nem határoztak meg prioritást vagy sorrendet, az igénybevételre irányuló javaslatokról a körülmények és a szükségletek alapján döntenek.

3. háttérmagyarázat

Átfedés az SMI és a FLEX nem tematikus speciális eszközei között: példa

Az SMI és a FLEX eltérő átviteli szabályokkal rendelkezik a fel nem használt összegek tekintetében, amikor a Bizottság igénybevételre tesz javaslatot, ezeket is figyelembe veszi. Az SMI lehetővé teszi az MFF fejezetei között a tartalékok átcsoportosítását, és nem szab meg korlátot a fel nem használt összegek következő évekre történő átvitelére nézve. A FLEX az MFF felső határa felett egy rögzített éves összeget biztosít, és a fel nem használt forrásokat legfeljebb két évig lehet átvinni, azt követően törlik őket. Ha fennállna az összegek törlésének kockázata, a Bizottság a rendelkezésre álló források felhasználásának maximalizálása érdekében az SMI helyett a FLEX használatát javasolná.

Ezt tovább szemlélítve, a 2023. évi éves költségvetésben az EURI költségvetési sorával kapcsolatos megnövekedett igények fedezésére az SMI forrásait, míg a 2024. évi éves költségvetésben ugyanerre a célra a FLEX forrásait használták. Mindkét forrás igénybevétele az eredeti becslésekhez képest a programozott kiadások növekedését kezelte.

³⁰ A 2021–2027-es MFF-rendelet 11. cikkének (4) bekezdése és 12. cikkének (1) bekezdése.

- 65** Azok a Tanács Költségvetési Bizottságában részt vevő tagállami képviselők, akik felmérésünkben azt állították, hogy átfedések vannak a speciális eszközök között (a 17 válaszadó 47%-a), a FLEX-et és az SMI-t külön is megemlézték. Hozzáfűzték továbbá, hogy ezen eszközök jogi kerete nincs pontosan meghatározva, ami homályossá és szubjektívvá teszi az eszközök közötti választást, valamint hogy használatuk és céljuk kialakításuknál fogva jelentős átfedésben van.
- 66** Azt is megfigyeltük, hogy a humanitárius és migrációval kapcsolatos programigények finanszírozására is számos rugalmassági eszközt használnak, többek között a SEAR tematikus speciális eszköz EAR-komponensét, illetve a FLEX és az SMI nem tematikus speciális eszközöket és tartalékokat. Az EAR tematikus speciális eszköz és az MFF-be beépített sürgősségi tartalékok között is átfedést állapítottunk meg, ez utóbbiakat egyes kiadási programokban, például a [Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap](#) és a [Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa](#) (NDICI – Globális Európa) keretében vezették be.

Nem határoztak meg egyértelmű sorrendet az MFF felső határa alatti és feletti költségvetési rugalmassági mechanizmusok alkalmazására

- 67** Nincs szabály, amely meghatározná, hogy az MFF-be beépített (sürgősségi) tartalékokat, például az [NDICI – Globális Európa](#) összesen 9,5 milliárd eurót rendelkezésre bocsátó vészhelyzeti tartalékát, a mozgástér igénybevétele előtt kell-e felhasználni, illetve hogy az SMI-t, az EAR-t és a FLEX-et csak e tartalékok kimerítését követően lehet-e igénybe venni tekintettel arra, hogy ez utóbbiak az MFF felső határán belül vannak. E tartalékok felhasználásáról a Bizottság a költségvetési hatóság jóváhagyása nélkül dönt.
- 68** Ellenőrzési felmérésünkben az EP Költségvetési Bizottsága megjegyezte, hogy potenciálisan az MFF-be beépített valamennyi sürgősségi tartalék átfedésben van a speciális eszközökön belüli, rugalmasságot és reagálást lehetővé tevő tartalékokkal. A Tanács Költségvetési Bizottságában részt vevő 17 tagállami képviselő szintén rámutatott az NDICI – Globális Európa újonnan felmerülő kihívásokra képzett tartalékával és az EAR speciális eszközével kapcsolatos átfedésekre. E képviselők jelezték, hogy kedvezően értékelnék, ha az egyes eszközök igénybevételére nézve egyértelműbb lenne a szabályozás.

- 69** Az MFF jogi kerete nem határozza meg az eszközök felhasználásának, illetve igénybe vételének sorrendjét, kivéve azt, hogy a jövőbeli mozgásteret³¹ csak a legvégső esetben kellene igénybe venni. A Bizottság belső eljárásai sem vázoltak fel konkrét szabályokat arra vonatkozóan, hogy a rugalmassági eszközöket milyen sorrendben kell alkalmazni. Elmondása szerint a Bizottság a váratlan szükségletek kielégítésére szolgáló finanszírozási lehetőségek kiválasztásakor a gondos pénzgazdálkodás elvét alkalmazza.
- 70** Mintánkban találtunk egy példát, amelyben az MFF felső határa alatti mozgástér még rendelkezésre állt, noha az MFF felső határa feletti EAR tematikus speciális eszközt már igénybe vették. Más esetekben azt láttuk, hogy az MFF sürgősségi tartalékait csak részben vagy egyáltalán nem használták fel, mielőtt a mozgástérhez vagy a speciális eszközökhöz folyamodtak volna (lásd: [4. háttérmagyarázat](#)). A Bizottság ezt a megközelítést azzal indokolta, hogy a sürgősségi tartalékokat a jövőbeni vagy más tervezett intézkedések céljára kell fenntartani. Ha azonban a beépített tartalékok helyett a felső határt meghaladó speciális eszközöket használják, akkor nem használják ki teljes mértékben azt a képességet, hogy a sürgősségi igényeket az MFF felső határa alatti forrásokkal kezeljék.

³¹ A 2021–2027-es MFF-rendelet 11. cikke (1) bekezdésének c) pontja.

4. háttérmagyarázat

Nincs egyértelműen meghatározva a beépített rugalmassági mechanizmusok, a mozgástér és a speciális eszközök alkalmazásának sorrendje: példák

A Bizottság javaslatot tett arra, hogy a Covid19-oltóanyagok adományozására a [Szükséghelyzeti Támogatási Eszközön](#) és az NDICI – Globális Európa tartalékán keresztül, az MFF felső határa alatti finanszírozás révén kerüljön sor, és ehhez vegyék igénybe a FLEX-nek az MFF felső határát meghaladó forrásait is. Az EP Költségvetési Bizottsága megjegyezte, hogy 2021-ben (a Bizottság által javasolt költségvetés-módosítási tervezet elfogadását követően) még 188 millió euró marad az NDICI – Globális Európa tartalékában. Amint kifejtette, a Bizottság a 2021 novemberében elfogadott költségvetés-módosítás ellenére más szükségletekre kívánta megőrizni az NDICI – Globális Európa tartalékának forrásait. A Bizottság végül 2021-ben e tartalékból 168 millió euró-t az NDICI – Globális Európa „Globális kihívások” tematikus programjának különböző prioritások tekintetében történő megerősítésére használt fel³².

A Bizottság 2023. május 31-én javaslatot tett arra, hogy az [Egységes piac program élelmезési ága](#) keretében EAR-forrásokból biztosítsanak sürgősségi segélyeket a madárinfluenza kapcsán. Az MFF e területhez kapcsolódó 1. fejezetében („Egységes piac, innováció és digitális gazdaság”) azonban 131 millió euró összegű lekötetlen mozgástér még rendelkezésre állt. A lekötetlen mozgástér teljes mértékben fedezhette volna az Egységes piac program számára igényelt összeget. Ezenkívül a program beépített sürgősségi tartalékait a javaslat előtt még nem használták fel, annak ellenére, hogy a program keretében 2023-ban és 2024-ben 102 millió eurót különítettek el az állatbetegségek és a növénykárosítók elleni küzdelmet célzó vészhelyzeti intézkedésekre.

Észrevételeztük továbbá, hogy 2022-ben, a Bizottság 05/2022. sz. költségvetésmódosítás-javaslatában a lekötetlen mozgásteret tervezte felhasználni az Egységes piac program további hasonló igényeinek kielégítése érdekében.

- 71** Észrevételeink rávilágítanak arra, hogy mennyire összetett a pénzgazdálkodási folyamat, amennyiben ugyanazon igény finanszírozására több eszköz is felhasználható, és kérdéseket vetnek fel azzal kapcsolatban, hogy valóban szükséges és hatékony-e több eszközt fenntartani. A Bizottság noha elismeri az összetett jelleget, úgy véli, hogy a több eszköz használata – meghatározott sorrend nélkül – biztosítja a szükséges rugalmasságot ahhoz, hogy a megfelelő eszköz igénybevételére lehessen javaslatot tenni.

³² Az NDICI – Globális Európa rendelet (70) preambulumbekzdése.

A szabályok általánosságban megkönnyítik az azonnali igénybevételt, de azokat nem a lehető legegyszerűbben alakították ki

- 72** Az MFF felső határán felüli, további előirányzatokat igénylő speciális eszközök igénybevételéhez a költségvetési hatóság jóváhagyására van szükség. Bár ezt a megközelítést a Tanács és a Parlament nagy vonalakban támogatja, a folyamat emiatt hosszabbra nyúlik. 2018. évi munkadokumentumában³³ a Bizottság elismerte, hogy a többéves pénzügyi kereten kívüli források igénybevételére vonatkozó eljárások igen hosszadalmasak és összetettek.
- 73** Megvizsgáltuk, hogy a szabályok és eljárások lehetővé teszik-e a rugalmassági eszközök gyors igénybevételét a felmerülő igények kielégítése érdekében.
- 74** Két különböző igénybevételi eljárás alkalmazható:
- a) A nem tematikus speciális eszközök (SMI, FLEX) igénybevételére és a lekötetlen mozgástér használatára a költségvetési eljárás keretében kerül sor, amelynek során az éves költségvetések, illetve a költségvetés-módosítások elfogadásakor a kiegészítő forrásokat az érintett program(ok)hoz rendelik. A költségvetés-módosításokban javasolt összegek elfogadását követően módosulnak a tagállami hozzájárulások.
 - b) A tematikus speciális eszközök (EGAA, BAR, SEAR) igénybevételére átcsoportosítási eljárás keretében kerül sor. A rendelkezésre álló éves összegek tartalékként kerülnek be a költségvetésbe, költségvetési tartalékká válnak, és azokat – a tartalékból az operatív költségvetési sorba történő átcsoportosításra vonatkozó bizottsági javaslatot követően – a Parlament és a Tanács közösen mozgósítja³⁴. A tagállami hozzájárulások az uniós költségvetés elfogadását követően a tartalék teljes összegét fedezi, és a költségvetési év során hozott egyedi átcsoportosításról szóló határozatok nem módosítják azok összegét.

³³ *Spending review*, Európai Bizottság, SWD(2018) 171.

³⁴ A költségvetési rendelet 31. és 49. cikke.

- 75** Az intézményközi megállapodás³⁵ az eredményes intézményközi együttműködés elveit vázolja fel a költségvetés-módosításokkal kapcsolatos gyors döntéshozatal érdekében. Az Európai Parlament és a Tanács például „figyelembe veszi a költségvetés-módosítás viszonylagos sürgősségét, valamint annak szükségességét, hogy azt kellő időben jóváhagyják annak érdekében, hogy az adott pénzügyi év során hatályba lépjen”. Az átcsoportosítási eljárás tekintetében a költségvetési rendelet előírja, hogy a költségvetési hatóságnak a Bizottság javaslatától számított hat héten belül, sürgős helyzetekben pedig három héten belül meg kell hoznia az átcsoportosításról szóló határozatot³⁶.
- 76** Az ágazati jogszabályok által szabályozott rugalmassági eszközök (EGAA, BAR, EUSZA) esetében az átcsoportosítási eljárást megelőzően a Bizottság értékeli a tagállamok kérelmeit annak megerősítése céljából, hogy azok megfelelnek a finanszírozásra való jogosultság feltételeinek.
- 77** Felmérésünkéből kiderült, hogy az EP Költségvetési Bizottsága és a Tanács Költségvetési Bizottságában részt vevő 17 tagállami képviselő úgy véli: mindkét igénybevételi eljárás lehetővé teszi az előre nem látható eseményekre és az újonnan felmerülő igényekre való gyors reagálást. Aggályok merültek fel az EUSZA igénybevételével kapcsolatban, mivel a válaszadók szerint a kifizetések túl hosszú időt vesznek igénybe, és a teljes folyamat nem nyújt azonnali segítséget a természeti katasztrófákat követően.

Az igénybevételi eljárások gyorsasága

- 78** Az éves költségvetési eljárás szabályait és ütemezését egyértelműen meghatározták³⁷. Mivel a költségvetés-tervezetet a végrehajtást megelőző évben készítik és fogadják el, a költségvetést jellemzően nem azonnali vészhelyzetekre használják, így a jóváhagyás ütemezése kevésbé releváns az azonnali igénybevétel szempontjából. Az éves költségvetéseken keresztül mozgósított 11 ügy vizsgálata ugyanakkor azt mutatta, hogy a források növelésére irányuló kérelemtől a költségvetési hatóság jóváhagyásáig átlagosan négy hónap telt el.

³⁵ A költségvetési fegyelemről szóló intézményközi megállapodás (2020) 31. bekezdése.

³⁶ A költségvetési rendelet 31. és 32. cikke.

³⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 314. cikke.

79 A költségvetés-módosítások esetében a gyors jóváhagyási eljárás elengedhetetlen ahhoz, hogy a rendkívüli és előre nem látható körülmények kezelése érdekében az év során haladéktalanul igénybe vehetők legyenek a nem tematikus speciális eszközök. A jogalap³⁸ nem határoz meg határidőket az elfogadási folyamatra vonatkozóan, ami befolyásolhatja a mozgósítás gyorsaságát.

80 A mintánkban szereplő esetek elemzése rámutatott, hogy a költségvetés-módosítások és az átcsoportosítási eljárások esetében hasonló volt a mozgósítás sebessége, bár az átcsoportosítási eljárás valamivel gyorsabb volt (lásd: [2. táblázat](#)). A költségvetés-módosítások révén történő igénybevételre vonatkozó konkrét határidők hiánya nem befolyásolta a mozgósítás gyorsaságát.

2. táblázat | A költségvetés-módosítási és az átcsoportosítási eljárások keretében átlagosan hasonló idő szükséges ahhoz, hogy megállapodjanak a további kiadásokról (a mintában szereplő esetek, 2021–2024)

Érintett eljárás és eszköz	Jóváhagyás/elfogadás határideje	Tartalék az elfogadott költségvetésben	Átlagos idő (hónap)		
			A DG BUDG belső kérésre elkészíti a javaslatot	Tanácsi és parlamenti eljárások	Teljes eljárás
Költségvetés-módosítás (SMI, FLEX, mozgástér)	Nincs, de az intézményközi megállapodás a viszonylagos sürgősség figyelembevételét szorgalmazza	Nem	0,9	2,1	3,0
Átcsoportosítás az éves költségvetésen belül (EGAA, SEAR (két rész: EUSZA és EAR), BAR)	Van, a javaslat kézhezvételétől számított hat hét (vagy sürgős esetekben három hét)	Igen	1,1	1,1	2,2

Megjegyzés: Egy atipikus esetre nem vonatkozik az összehasonlítás, amikor a Bizottság belső kérésétől a költségvetés-módosítás elfogadásáig eltelt idő a szíriai menekültek támogatási csomagjára vonatkozó politikai megállapodás szükségessége miatt közel két év volt.

Forrás: Európai Számvevőszék, a jogi aktusok és a Bizottság adatai alapján.

³⁸ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés, a költségvetési rendelet, a 2021–2027-es MFF-rendelet, a költségvetési fegyelemlről szóló intézményközi megállapodás (F. rész).

Az igénybevételre irányuló javaslatot megelőző értékelések hosszúsága

- 81** Elemeztük az EGAA-ra és az EUSZA-ra vonatkozó tagállami kérelmek Bizottság általi értékelésének hosszúságát (ez az értékelés megelőzi a költségvetési átcsoportosításra irányuló javaslatot). A jogszabályban előírt határidők alapján a folyamat akár öt (EGAA) vagy hét hónapot (EUSZA) is igénybe vehet. Az értékelő jelentésekben elsősorban az eljárás hosszúságát illették kritikával ezen eszközök kapcsán³⁹. Az azonnali igényekre való gyors reagáláshoz az időkeret túl hosszú lehet. Emellett az igénybevételhez a Tanácsnak és a Parlamentnek két jogi aktust is el kell fogadnia, és azok mindegyike saját szavazási szabályokkal rendelkezik.
- 82** A mintánkban szereplő eseteknél megvizsgáltuk, hogy összesen mennyi idő telt el a kérelmek tagállam általi benyújtása és az EGAA és az EUSZA igénybevételére vonatkozó határozatok kibocsátása között (lásd: [3. táblázat](#)). Az EGAA esetében átlagosan öt hónapra, az EUSZA esetében pedig több mint tíz hónapra volt szükség, ami nem mindig felelt meg az EUSZA-rendeletben meghatározott határidőknek. Egyes kérelmek esetében a Bizottságnak egy évre volt szüksége az értékelés véglegesítéséhez és az EUSZA igénybevételére irányuló kérelem benyújtásához, holott a rendeletben előírt határidő hat hét. A Bizottság szerint ez az EUSZA rendelkezésére álló költségvetéssel kapcsolatos bizonytalanságnak, a kérelmek csoportos vizsgálatának, valamint a hosszadalmas pontosítási folyamatnak tudható be, ugyanis a tagállamok néha hiányos kérelmeket nyújtottak be.

³⁹ *Ex post evaluation of the European Union Solidarity Fund 2002–2016*, Európai Bizottság, 2018; A Bizottság jelentése az Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA) (2014–2020) utólagos értékeléséről, Európai Bizottság, 2021.

3. táblázat | Az EGAA és az EUSZA esetében nem elég gyors a sürgősségi segély igénybevételevel kapcsolatos eljárás (a mintában szereplő esetek, 2021–2024)

Tematikus speciális eszközök igénybevétele ágazati jogszabályok alapján	Átlagos idő (hónap)				
	A tagállami kérelem hiánytalannak minősítéséig	A kérelem értékelése az illetékes főigazgatóság által	A javaslat elkészítése belső kérésre a DG BUDG által	Tanácsi és parlamenti eljárások	Teljes eljárás
EGAA	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
EUSZA: természeti katasztrófák	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
EUSZA: egészségügyi szükséghelyzet	8,5*		1,1	1,1	10,7

*Mivel a Covid19-járványhoz kapcsolódó EUSZA-kérelmek példa nélküliek voltak, az idő nem osztható meg a hiánytalannak tekinthető kérelmekkel töltött idő és a Bizottság általi értékelés között.

Forrás: Európai Számvevőszék, a jogi aktusok és a Bizottság adatai alapján.

83 Az EUSZA-ra és az EGAA-ra vonatkozó kérelmezési eljárással ellentétben a BAR-ra vonatkozó átcsoportosítási javaslatához nem volt szükség a tagállami finanszírozási kérelmek Bizottság általi előzetes értékelésére. A BAR-rendelet értelmében a Bizottság kiszámította az egyes tagállamoknak járó ideiglenes allokációkat⁴⁰, és azokat 2021-től 2023-ig három éves részletben, legfeljebb 73%-os előfinanszírozásként folyósította, 2025-re tervezett egyenlegkifizetéssel. A Bizottságnak – a költségvetési rendelet alóli kivételként – nem kellett a határozatában ismertetnie a finanszírozási intézkedéseket⁴¹. A Bizottság 2025-ben végez majd utólagos értékelést arról, hogy a kiadások megfelelnek-e a BAR-rendeletnek.

⁴⁰ A Bizottság (EU) 2021/1803 végrehajtási határozata a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék forrásából az egyes tagállamok számára elkülönített ideiglenes összegeknek a meghatározásáról, 2021.

⁴¹ A brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék létrehozásáról szóló rendelet 8. cikkének (5) bekezdése.

- 84** A költségvetési hatóság megvizsgálja az EGAA, az EUSZA és a BAR tematikus speciális eszközök igénybevételére irányuló bizottsági javaslatot, amely ágazati rendeleteken alapuló szigorú szabályokat követ. A javaslat elutasításának vagy módosításának egyetlen oka az lehet, ha hibát tartalmaz vagy ellentétes a rendeletekkel. A költségvetési hatóság az elemzett esetek egyikében sem módosította a Bizottság javaslatát. Mintánk alapján megállapítottuk, hogy ha ezeket az eszközöket a Bizottság által kezelt tartalékokként az MFF költségvetésébe integrálják, azzal átlagosan 2,2 hónappal rövidíthető le az átcsoportosítások előkészítése és a döntéshozatal.
- 85** Ez nem vonatkozik az EAR tematikus speciális eszközre, mivel annak allokációs feltételeit és kritériumait nem ágazati jogszabályok szabályozzák. Az EAR forrásait átcsoportosítási eljárás keretében veszik igénybe, és megállapítottuk, hogy azt ugyanolyan típusú szükségletek finanszírozására használták fel, mint a nem tematikus speciális eszközökből és mozgástérből finanszírozott – a költségvetési eljárás keretében mozgósított – szükségleteket (lásd: [66.](#) bekezdés). Mivel a két eljárásnál átlagosan hasonló a mozgósítás ideje ([80.](#) bekezdés), az EAR-nak a FLEX-be való integrálása nem csökkentené jelentős mértékben az azonnali igénybevétel valószínűségét.

Nincs strukturált megközelítés az alternatív finanszírozási lehetőségek és összegek elemzésének dokumentálásához

- 86** Az [OECD költségvetési irányításra vonatkozó elvei](#) szerint – tekintettel a források véges mivoltára – a költségvetés-tervezés magában foglalja a prioritások meghatározását, az értékarányosság vizsgálatát és a döntéshozatal.
- 87** Mielőtt javaslatot tenne az EAR tematikus speciális eszköz, valamint a FLEX és az SMI nem tematikus speciális eszköz igénybevételére, a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy van-e lehetőség az előirányzatoknak az elfogadott éves költségvetésen belüli átcsoportosítására⁴². Az átcsoportosítási lehetőségeket akkor is meg kell vizsgálni, amikor a költségvetési év során (költségvetés-módosítás révén) lekötetlen mozgástér felhasználására tesznek javaslatot⁴³.

⁴² A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló rendelet 9. cikke (1) bekezdésének b) pontja, 11. cikke (1) bekezdésének a) és c) pontja, 11. cikkének (4) bekezdése és 12. cikke; a költségvetési fegyelemről szóló intézményközi megállapodás 10., 12. és 13. bekezdése.

⁴³ A költségvetési rendelet ((EU) 2018/1046, u.a. 2024/2509 [átdolgozás]) 44. cikkének (2) bekezdése.

- 88** Arra nézve nincs követelmény, hogy az EGAA, az EUSZA és a BAR tematikus speciális eszközök igénybevétele előtt meg kell vizsgálni az átcsoportosítási lehetőségeket, mivel azok az egyes eszközök jogi aktusaiban meghatározott kritériumok szerint konkrét kiadásokat finanszíroznak.
- 89** A mintánkban szereplő eseteknél elemeztük a Bizottság dokumentációját annak felmérése érdekében, hogy az magában foglalja-e az előirányzatok meglévő programokon belüli átcsoportosítási lehetőségeinek vizsgálatát, a szükségleteknek, az összegeknek és a rugalmassági eszköz kiválasztásának az indokolását, valamint az egyes igénybevételek céljának az eszközspecifikus követelményekkel való összehangolását.
- 90** A mintánkban szereplő 26 eset közül 20 a mozgástér, az EAR, az SMI és a FLEX felhasználásához vagy mozgósításához kapcsolódott, tehát meg kellett vizsgálni az átcsoportosítási lehetőségeket. A 20 esetből 14-ben a Bizottság meghatározta azokat az alternatív finanszírozási lehetőségeket, amelyekkel – újraelosztás, valamint a prioritások átrendezése, továbbá az MFF felső határai alatti beépített rugalmassági mechanizmusok és szükséghelyzeti eszközök alkalmazása révén – kielégíthetők az új igények. Így a mintánkban szereplő esetekben a rugalmassági eszközökből kisebb összegeket kellett igényelni. Az összegek a további szükségletek fedezéséhez szükséges források 6%-a és 68%-a között mozogtak, látható tehát, hogy az alternatív finanszírozási lehetőségek releváns forrást jelenthetnek az új szükségletek, többek között az új politikai prioritások és programok finanszírozásához. A mintánkban szereplő hat másik esetben csak a rugalmassági eszközök jelentették a lehetséges finanszírozási forrásokat.
- 91** A fent említett 20 esetben megállapítottuk, hogy az átcsoportosítási lehetőségek vizsgálatát nem dokumentálták egyértelműen és nyomon követhetően. A megfelelő ellenőrzési nyomvonal hiánya miatt nem tudtuk megerősíteni, hogy minden átcsoportosítási lehetőséget megvizsgáltak és alkalmaztak-e (lásd: [5. háttérmagyarázat](#)). A Bizottság tájékoztatása szerint egyes esetekben a dokumentáció strukturált megközelítésének hiánya annak tudható be, hogy az igénybevételre irányuló javaslatot sürgősen kell elkészíteni. Belső eljárásaiban a Bizottság nem határozott meg konkrét lépéseket vagy ellenőrzőlistát arra nézve, hogy a mozgástér felhasználására vagy a nem tematikus speciális eszközök igénybevételére irányuló javaslat benyújtása előtt hogyan kell megvizsgálni az átcsoportosítási lehetőségeket. Azt sem írta elő a személyzet számára, hogy dokumentálják ezt a folyamatot és a figyelembe vett alternatívákat.

5. háttérmagyarázat

Nem megfelelően dokumentált döntési nyomvonal: egy példa

A FLEX-et a következő két új jogalkotási kezdeményezésre vették igénybe: az [európai védelmi ipar közös beszerzés révén történő megerősítését szolgáló eszköz](#) (EDIRPA) (500 millió euró) és a [lőszergyártás támogatásáról szóló jogszabály](#) (ASAP, 343 millió euró).

Az EDIRPA 2022 júliusában javasolt és 2023 októberében elfogadott javaslata nem tesz említést arról, hogy a kezdeményezés forrásainak biztosítása érdekében megkísérelték volna megtakarítások vagy átcsoportosítások felhasználását. A Bizottság ezt a mulasztást az időkorlátoknak és az 5. fejezet („Biztonság és védelem”) korlátozott hatókörének tulajdonította.

Ezzel szemben a 2023 májusában javasolt és 2023 júliusában elfogadott ASAP finanszírozása a következőképpen történt: i. az 5. fejezet alatti átcsoportosítások (260 millió euró az Európai Védelmi Alapból); ii. a megállapodás szerinti EDIRPA-finanszírozás egy része (43 millió euró); és iii. FLEX (40 millió euró). Az ezzel az üggyel kapcsolatban megkapott igazoló dokumentumok nem tisztázták, hogy korábban, az EDIRPA esetében miért nem alkalmazták az ASAP esetében már alkalmazott átcsoportosítási lehetőségeket.

- 92** Ellenőrzési felmérésünkben az EP Költségvetési Bizottsága megjegyezte, hogy a Bizottság általában rövid magyarázatot adott a megvizsgált alternatív finanszírozási lehetőségekről, de ez az indokolás nem volt kellően részletes és megalapozott, és arra nem tért ki, hogy ez milyen hatással járt azokra a programokra nézve, amelyekből az előirányzatokat felhasználták. A Tanács Költségvetési Bizottságából egyes válaszadók arról tájékoztattak, hogy a Bizottság mindig (a 17 válaszadó 6%-a) vagy általában (a 17 válaszadó 47%-a) szolgáltatott ilyen információkat, míg mások (a 17 válaszadó 47%-a) azt nyilatkozták, hogy ezt ritkán tették meg.
- 93** A mintánkban szereplő esetek elemzése feltárta, hogy a mozgástér, a FLEX és az SMI nem tematikus speciális eszközök, valamint az EAR tematikus speciális eszköz felhasználásával és mozgósításával kapcsolatos 20 eset közül 18 esetében az új szükségletek finanszírozására szánt összegek indokolása nem volt kellően egyértelmű vagy részletes. Az indokolás nem tartalmazott mögöttes számításokat arra vonatkozóan, hogy hogyan becsülték meg ezeket az összegeket, és nem tartalmazta a finanszírozandó konkrét tevékenységek pénzügyi bontását sem. 13 esetben az összegek a szóban forgó szükségletek megfelelő finanszírozásáról szóló politikai megállapodásokhoz kapcsolódtak. A másik öt esetben a javasolt összegek olyan konkrét kiváltó eseményekhez kapcsolódtak, amelyek szükségessé tették az MFF egyes programjaihoz rendelt források növelését a humanitárius segélyek, az egészségügy és a polgári védelem területén.

A jelentést 2025. július 8-i luxembourgi ülésén fogadta el a Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara.

a Számvevőszék nevében



Tony Murphy
elnök

Mellékletek

I. melléklet. Az ellenőrzésről

Az uniós költségvetés rugalmassága

- 01** Az Unió hosszú távú költségvetéseket, más néven „többéves pénzügyi kereteket” (MFF) készít. Ezek jogilag kötelező éves korlátok („felső határok”) alkalmazása révén biztosítanak stabil keretet az uniós pénzügyek kiszámíthatóbbá tételéhez. A felső határok a bevételekre („saját források felső határa”) és a kiadásokra („a többéves pénzügyi keret felső határa”), valamint az egyes kiadási kategóriákra („fejezetek”) vonatkoznak. A sikeres többéves pénzügyi tervezés egyik legnagyobb nehézsége egyrészt a stabilitás és a kiszámíthatóság, másrészt a rugalmasság közötti egyensúly megteremtése¹.
- 02** Az MFF jelenleg hétéves időszakra szól. Ez hosszabb, mint a legtöbb OECD-országban, ahol a középtávú kiadási keretek legfeljebb 3–5 évet fednek le². Ezenkívül az új MFF-ek előkészítése több évig is eltart. A Bizottság körülbelül egy évet fordít az előkészítésre, és már az MFF kezdete előtt két és fél évvel be kell nyújtania javaslatát³.

¹ *How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)*, az Európai Parlament Kutatószolgálat, 2020.

² *Chapter 4 „Budgeting practices and procedures”, Government at a glance*, OECD, 2013.

³ A 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló (EU, Euratom) 2020/2093 tanácsi rendelet (2021–2027-es MFF-rendelet) 21. cikke.

- 03** Az MFF időtartamán és a felső határok használatán kívül az uniós költségvetés következő jellemzői is merevségre utalnak:
- o kötik az [Európai Unió működéséről szóló szerződésben](#)⁴ meghatározott és a költségvetési rendeletben⁵ részletesen ismertetett költségvetési elvek. Az olyan elvek, mint az egységesség, az évenkéntiség és az egyediség korlátozzák a további források elosztásának és az előirányzatok MFF-en belüli átcsoportosításának lehetőségeit;
 - o a költségvetés mintegy kétharmadát előzetesen a tagállamokhoz rendelik⁶, ami korlátozza a Bizottság azon lehetőségét, hogy a kiadásokat a költségvetési sorok között csoportosítsa át.
- 04** A költségvetésnek ugyanakkor rugalmasnak is kell lennie azért, hogy kezelni lehessen a váratlan kihívásokat – így például a válságokat és a szükséghelyzeteket –, valamint a prioritások változását. E körülmények között az MFF egyedi céltartalékok és „speciális eszközök” révén biztosítja a források rendelkezésre állását. Ezek a rugalmassági intézkedések pénzügyi előirányzatok hozzáadása és azoknak az évek és a fejezetek közötti átcsoportosítása révén lehetővé teszik az MFF kötelező felső határaitól és a költségvetési elvektől való eltérést.
- 05** Az Uniót az elmúlt években sújtó válságok – különösen a gazdasági, migrációs, biztonsági és egészségügyi kihívások, a természeti katasztrófák, a háború, az infláció és a felmerülő politikai prioritások kezelésének szükségessége – még inkább megerősítették az uniós költségvetés rugalmasságának szükségességét. E fejleményekre reagálva az Unió a 2014–2020-as, majd a 2021–2027-es MFF-ben egyre jobban kibővítette rugalmassági eszközeit. Az Unió az MFF 2024 februárjában elfogadott félidős felülvizsgálata során tovább erősítette annak rugalmassági eszköztárát⁷.
- 06** A költségvetési rugalmasság általános mértékét vizsgálva különbséget kell tenni a nem tematikus speciális eszközök és a mozgástér, valamint a tematikus speciális eszközök között. A tematikus speciális eszközök rugalmasságát korlátozza a hozzájuk rendelt sajátos cél, míg a nem tematikus speciális eszközöket és a mozgástereket nem köti ilyen konkrét cél.

⁴ Az [Európai Unió működéséről szóló szerződés](#) 310. cikke.

⁵ A [költségvetési rendelet](#) 6. cikke.

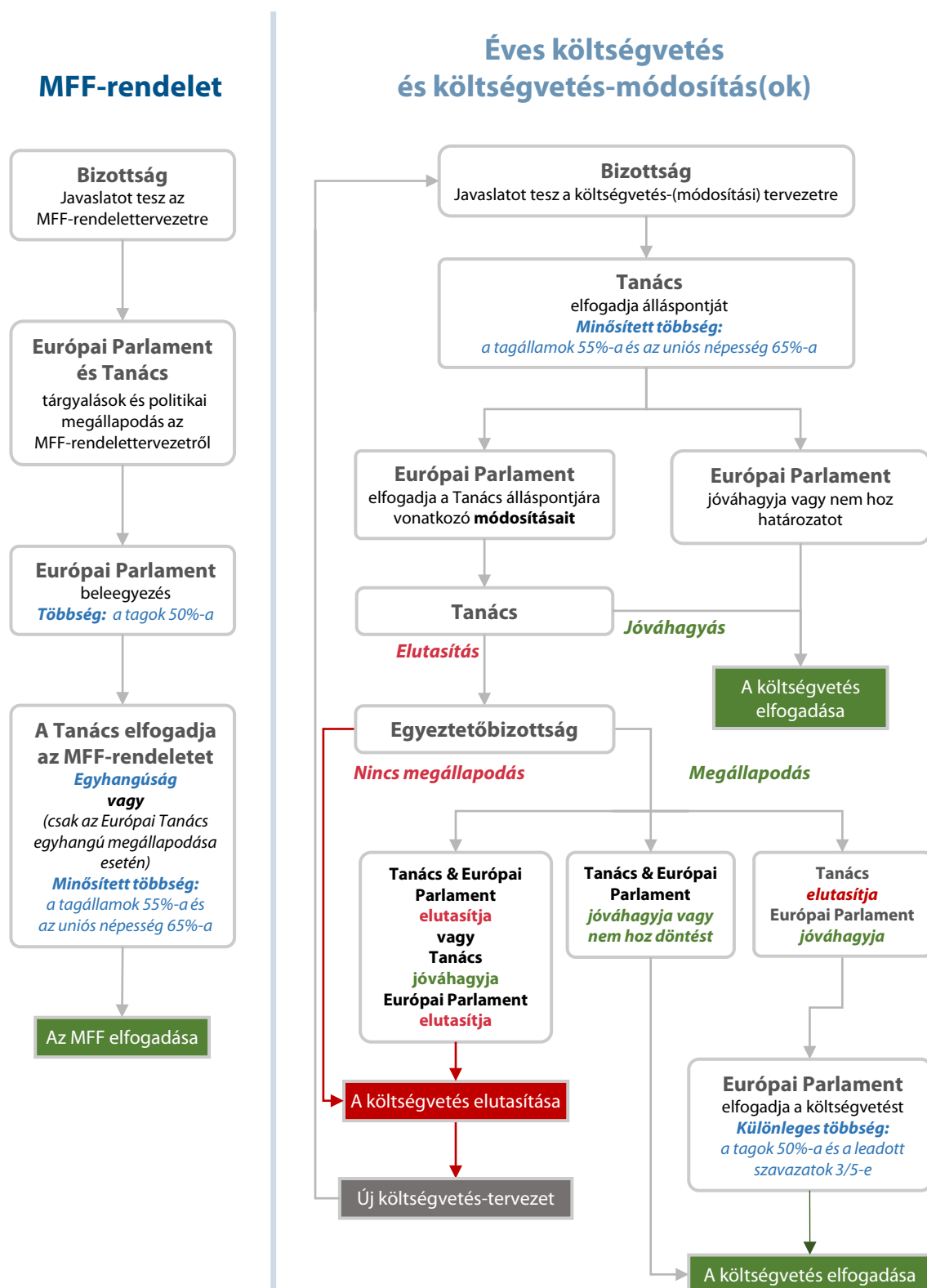
⁶ „Az EU 2021–2027 közötti időszakra vonatkozó hosszú távú költségvetése és a [NextGenerationEU](#)”, Európai Bizottság, 2021.

⁷ Az [\(EU\) 2023/435 rendelet](#) 4. cikke.

Feladatok és felelősségi körök

- 07** Az **1. ábra** az MFF-rendelet jóváhagyási folyamatának, valamint az éves költségvetéseknek és a költségvetés-módosításoknak a legfontosabb lépéseit mutatja be.

1. ábra | Az MFF-rendelet, valamint az éves költségvetések és költségvetés-módosítások jóváhagyási folyamata



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Unió működéséről szóló szerződés 312. és 314. cikke, az MFF-rendelet 21. cikke és a Parlament jogalkotási menetrendje alapján.

- 08** Ami a rugalmassági eszközök használatára vonatkozó konkrét intézkedéseket illeti, a tematikus speciális eszközök igénybevételére vonatkozó döntést a Parlament és a Tanács közösen hozza meg, miután a Bizottság javaslatot tett a megfelelő költségvetési sorokba történő átcsoportosításra. A nem tematikus speciális eszközök igénybevételéről és a mozgástér felhasználásáról azon költségvetési eljárás keretében döntenek, amelynek értelmében a további forrásokat az érintett program(ok)hoz rendelik.

Az ellenőrzés hatóköre és módszere

- 09** Ellenőrzésünk során azt értékeltük, hogy a 2021–2027-es időszakra vonatkozó MFF uniós költségvetési rugalmassági eszközeit megfelelően alakították-e ki, és azok használata indokolt volt-e, illetve hogy ezek révén elkerülték-e annak kockázatát, hogy az eszközöket már az MFF első éveiben túlzott mértékben kihasználják. Vizsgálatunk az MFF felső határát meghaladó tematikus (EGAA, SEAR és BAR) és nem tematikus (SMI és FLEX) speciális eszközök kialakítására és igénybevételére, valamint a folyamatban lévő MFF-ben a felső határ alatti mozgástérnek a 2021–2024-es időszakban történő felhasználására összpontosított.
- 10** Az ellenőrzés hatókörébe nem tartozott bele az Ukrajna-tartalék és az EURI-eszköz, mivel azok gyakorlati működését túl korai lett volna értékelni. Az ellenőrzés nem terjedt ki az MFF felső határai alatti rugalmasságot biztosító strukturális elemekre sem (átcsoportosítások, átvitelek, beépített programtartalékok stb.), mivel ezek nem növelik az előirányzatok összegét az elfogadott költségvetéshez képest.
- 11** A következőket elemeztük:
- a 2021–2027-es MFF-et alátámasztó dokumentumok és az egyes rugalmassági eszközök, valamint további részletek a Bizottság munkatársaival folytatott interjúk alapján;
 - az eszközök kialakítása (beleértve az elkülönített összegeket is), összehasonlítva a nemzetközi költségvetési normákkal (amennyiben lehetséges, tekintettel az uniós költségvetés egyedi jellegére);
 - az igénybevételi szabályok és eljárások;
 - egy, a rugalmassági eszközök igénybevételével/használatával kapcsolatos 26 esetből álló, közel 10 milliárd euró összegű minta, amely esetek az eredeti kérelemtől a végső határozatig minden egyes lépést lefednek.

- 12** A mozgástér felhasználására és a speciális eszközök igénybevételére vonatkozó számadatok bemutatásával az volt az ellenőrzési célkitűzésünk, hogy megvizsgáljuk, hogyan finanszíroztak ezen eszközök felhasználásával különböző újabb szükségleteket az uniós költségvetésből. Elsőként megvizsgáltuk a finanszírozást igénylő tényleges szükségleteket, majd költségvetési dokumentumok felhasználásával meghatároztuk, hogy ezeket a szükségleteket hogyan finanszírozták a rendelkezésre álló mozgástérből és speciális eszközökből. A mozgástér összegét az MFF elfogadott felső határai és a programozott kiadások közötti különbség alapján számítják ki, és azok az MFF időszaka alatt a pénzügyi programozás kiigazításai miatt változhatnak. A költségvetés végrehajtása során elért megtakarítások és egyéb változások így növelik a rendelkezésre álló mozgástérrel az MFF-rendelet elfogadásakor jóváhagyott kezdeti mozgástérhez képest. Ezt a „felszabaduló”, az új igények kielégítésére rendelkezésre álló mozgástérrel is figyelembe vettük.
- 13** A fenti információforrások kiegészítéseként felmérést végeztünk a Tanács Költségvetési Bizottságában részt vevő 27 uniós tagállam képviselői körében, valamint a Parlament Költségvetési Bizottságánál, hogy az ezen eszközök kialakításáról és használatáról döntő költségvetési hatóságként az ő véleményüket is figyelembe vehessük. 17 tanácsi bizottságban részt vevő tagállami képviselőtől, illetve a parlamenti bizottságban részt vevő egy képviselőtől kaptunk választ, ez utóbbi a képviselők összesített véleményét fejezte ki. A felmérés olyan témákat érintett, mint például a rugalmassági eszközök céljára rendelkezésre álló összegek megfelelősége, a rugalmassági keret összetett jellege, az igénybevételi eljárások gyorsasága, valamint a döntéshozatali folyamat során a Bizottság által szolgáltatott információk elégséges volta.

II. melléklet. Fő jogi követelmények

01 Az [1. táblázat](#) az ellenőrzés tárgyát képező uniós költségvetési rugalmassági eszközök fő jellemzőiről nyújt áttekintést, a vonatkozó jogszabályok alapján.

1. táblázat | A rugalmassági eszközökre vonatkozó fő jogi követelmények áttekintése

Rugalmassági eszköz	Cél	Igénybevételre/felhasználásra vonatkozó szabályok és jogalap
Mozgástér	Nincs meghatározva cél.	A költségvetési eljárás során és az Unió általános költségvetésének elfogadásakor a lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell, hogy elegendő mozgástér álljon rendelkezésre az MFF egyes fejezeteinek felső határai alatt, kivéve a „Gazdasági, társadalmi és területi kohézió” alfejezet tekintetében. Jogalap: Az intézményközi megállapodás 7. bekezdése
Nem tematikus speciális eszközök		
Egységes tartalékeszköz (SMI)	A többéves pénzügyi keret felső határai alatti rendelkezésre álló mozgástér átcsoportosításának lehetővé tétele az egyes évek és az egyes MFF-fejezetek között.	Három rész: a) a többéves pénzügyi keretben az előző év kötelezettségvállalási előirányzataira vonatkozó felső határok alatt még rendelkezésre álló mozgástér; b) az előző évben teljesített kifizetések és a többéves pénzügyi keret kifizetési felső határa közötti különbség; c) végső esetben olyan további összegek, amelyek rendelkezésre bocsáthatók, ha azokat a folyó vagy a következő évekre vonatkozó mozgástérrel ellentételezik. Maximális éves összegek: - az uniós GNI 0,04%-a a kötelezettségvállalási előirányzatokra - az uniós GNI 0,03%-a a kifizetési előirányzatokra - a kifizetési felső határ rögzített maximális kiigazítása a 2025–2027-es időszakra Jogalap: Az MFF-rendelet 11. cikke.
Rugalmassági eszköz (FLEX)	Egy adott pénzügyi évre vonatkozó, előre nem látható konkrét kiadások finanszírozása .	Maximális éves összegek: 915 millió euró a 2021–2023-as időszakra; 1 346 millió euró a 2024–2027-es időszakra. A SEAR megszünt összegeit a FLEX eszközbe utalják át. Az el nem költött FLEX-összegek az n+2. évig használhatók fel. Jogalap: Az MFF-rendelet 12. cikke.
Tematikus speciális eszközök		
Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap (EGAA)	A globalizációból, valamint a technológiai és környezeti változásokból eredő társadalmi-gazdasági átalakulások támogatása, és ehhez az elbocsátott munkavállalók és a tevékenységüket megszüntető önálló vállalkozók segítése a strukturális változásokhoz való alkalmazkodásban.	Maximális éves összegek: 30 millió euró. Jogalap: Az MFF-rendelet 8. cikke. További jogi aktus: (EU) 2021/691 rendelet az elbocsátott munkavállalók támogatását szolgáló Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alapról

Rugalmassági eszköz	Cél	Igénybevételre/felhasználásra vonatkozó szabályok és jogalap
Szolidaritási és sürgősségisegély-tartalék (SEAR)	Európai szolidaritási tartalék: segítségnyújtás az Európai Unió Szolidaritási Alapjának (EUSZA) a hatálya alá tartozó súlyos katasztrófákból eredő vészhelyzetekre való reagáláshoz.	Maximális éves összeg: 1 016 millió euró. Az el nem költött EUSZA-összegek az n+1. évig használhatók fel. Az éves összeg 25%-ának rendelkezésre kell állnia az év utolsó negyedévében. Jogalap: Az MFF-rendelet 9. cikke. További jogi aktus: A Tanács 2012/2002/EK rendelete (2002. november 11.) az Európai Unió Szolidaritási Alapjának létrehozásáról
	Sürgősségisegély-tartalék (EAR): előre nem látható eseményeket követően gyors reagálás biztosítása az Unión belüli vagy kívüli konkrét sürgősségi igényekre.	Maximális éves összeg: 508 millió euró. Az el nem költött EAR-összegek az n+1. évig használhatók fel. Jogalap: Az MFF-rendelet 9. cikke.
A brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék (BAR)	Támogatás nyújtása az Egyesült Királyság Európai Unióból való kilépése által leginkább érintett tagállamokban és ágazatokban jelentkező előre nem látható és kedvezőtlen következmények ellensúlyozásához.	A teljes többéves pénzügyi keret maximális teljes összege: 4491 millió euró. Jogalap: Az MFF-rendelet 10. cikke. További jogi aktus: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/1755 rendelete (2021. október 6.) a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék létrehozásáról

Megjegyzés: 2018. évi árakban kifejezve.

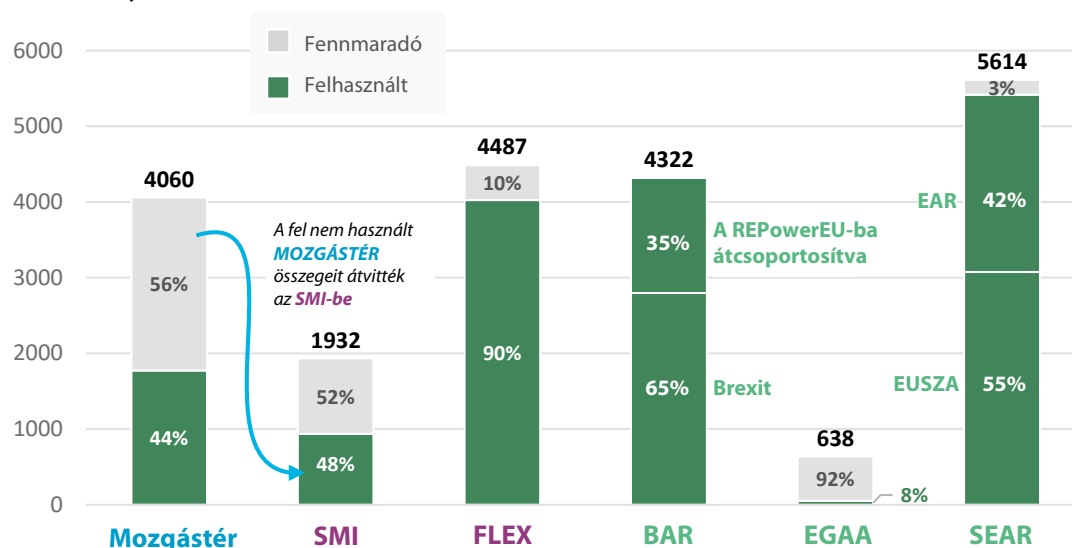
Forrás: Európai Számvevőszék, a táblázatban szereplő jogi aktusok alapján.

III. melléklet. A rugalmassági eszközök felhasználása (2021–2024)

- 01** A 2021 és 2024 közötti időszakra nézve elemeztük a rugalmassági eszközök felhasználását (lásd: [1. ábra](#)). Az eszközök egy részét a többinél nagyobb mértékben használták. A legnagyobb igény a SEAR és a FLEX eszközök iránt mutatkozott.

1. ábra | 2021 és 2024 között nagymértékben használták a FLEX és a SEAR eszközöket

(millió euró, folyó árakon)



Nem tematikus speciális eszközök
Tematikus speciális eszközök
Mozgástér

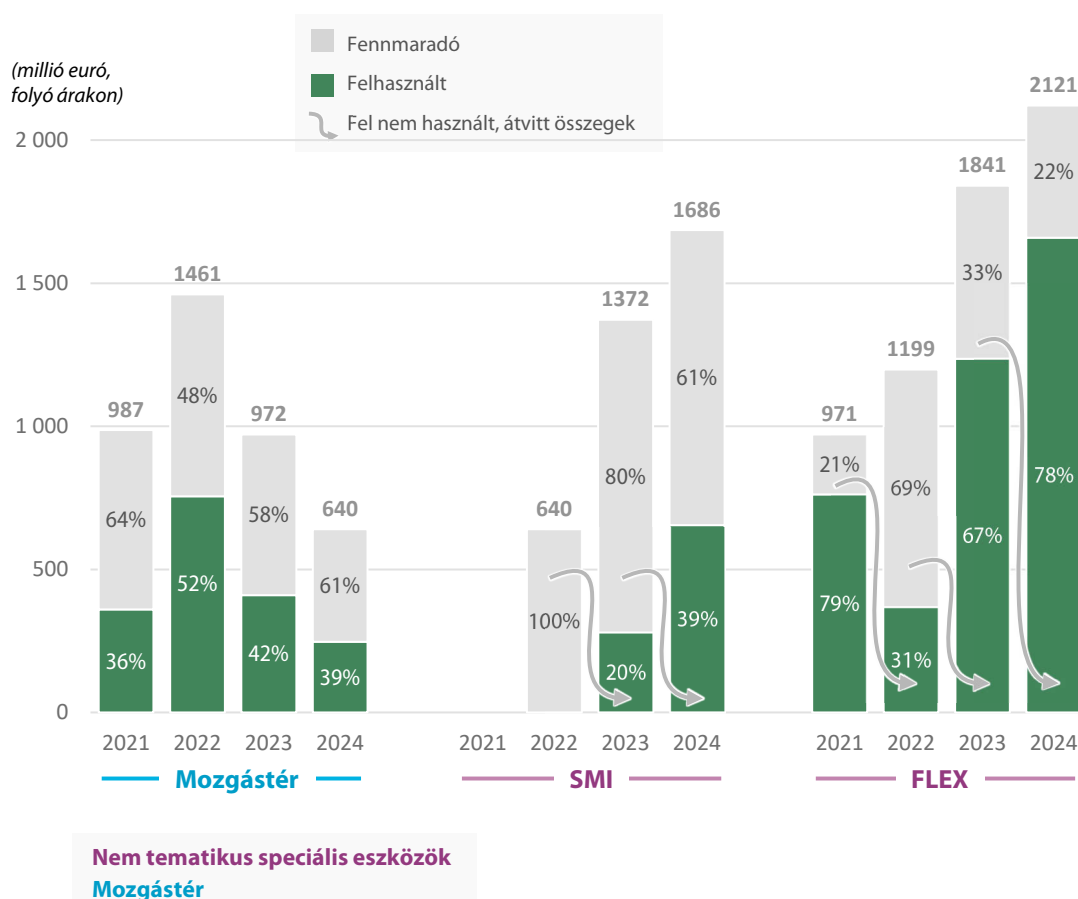
Megjegyzés: Az ábra a 2021–2024-es időszakban ténylegesen rendelkezésre álló teljes mozgásteret mutatja. A FLEX, a BAR, az EGAA és a SEAR számára rendelkezésre álló teljes összeg a 2021–2024-es időszakra vonatkozó éves allokációk összege, figyelembe véve a többéves pénzügyi keret 2024. évi félévi felülvizsgálatának módosításait is.

Forrás: Európai Számvevőszék, a [2021–2027-es MFF-rendelet](#), a költségvetési dokumentumok és a Bizottság adatai alapján.

A mozgástér és a nem tematikus speciális eszközök felhasználása

02 A mozgástér, valamint a FLEX és az SMI nem tematikus eszközök 2021 és 2024 közötti felhasználásának elemzése feltárta, hogy a mozgástérrel Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújának kezdetekor, 2022-ben használták a legintenzívebben. 2023-ban és 2024-ben az uniós igazgatási költségeket és az [Európai Unió Helyreállítási Eszköz \(EURI\)](#) kamatköltségeit érintő magas infláció miatt (lásd: [2. ábra](#)) jelentősen nőtt az SMI és a FLEX iránti kereslet.

2. ábra | 2021 és 2024 között a mozgástér és a nem tematikus speciális eszközök egyre nagyobb mértékben elégítették ki a felmerülő szükségleteket



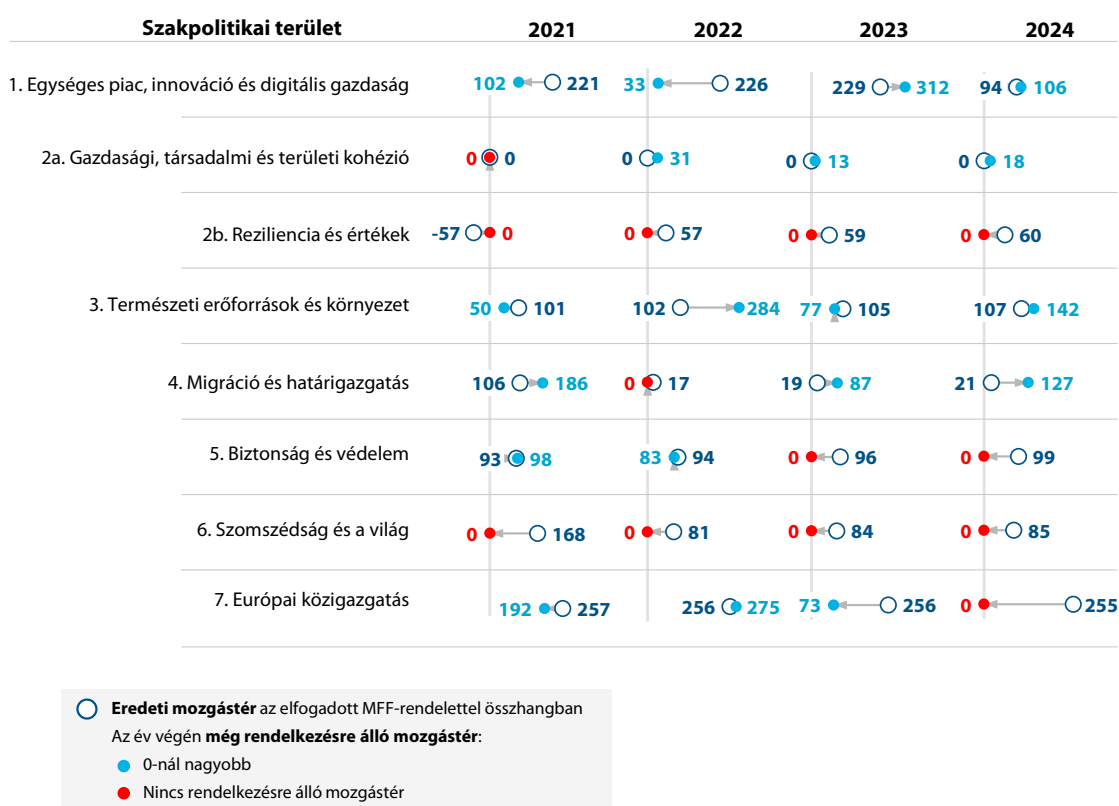
Megjegyzés: Az ábra a 2021–2024-es időszakban ténylegesen rendelkezésre álló teljes mozgástérrel mutatja. A 2024-ben rendelkezésre álló teljes összeg a többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatának változásait is figyelembe veszi.

Forrás: Európai Számvevőszék, [a 2021–2027-es MFF-rendelet](#), a költségvetési dokumentumok és a Bizottság adatai alapján.

03 Az MFF azon szakpolitikai területein, ahol megnövekedtek a felmerülő igények, a **mozgástér** kimerült, míg más területeken, ahol kisebb volt a kereslet, a mozgástér fennmaradó összegei beépültek az egységes tartalékeszközbe. A **3. ábra** tanúsága szerint az MFF 2b., 5. és 6. fejezetéhez (reziliencia és értékek, biztonság és védelem, valamint külső tevékenység) tartozó **mozgásterek** következetesen kimerültek.

3. ábra | A rezilienciához, a védelemhez és a külső tevékenységhez kapcsolódó szakpolitikai területeken a rendelkezésre álló mozgástér következetesen kimerült

(millió euró, folyó árakon)



Forrás: Európai Számvevőszék, az Európai Bizottság adatai alapján: *The EU's 2021 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*, DG BUDG, 2021 (az eredeti éves mozgástér tekintetében); a 2026–2027-es időszakra vonatkozó pénzügyi programozásnak a 2025. évi költségvetés elfogadását követő technikai frissítése (a 2021–2024-es időszakra vonatkozó aktualizált mozgástér és a 2025–2027-es időszakra vonatkozó indikatív mozgástér tekintetében).

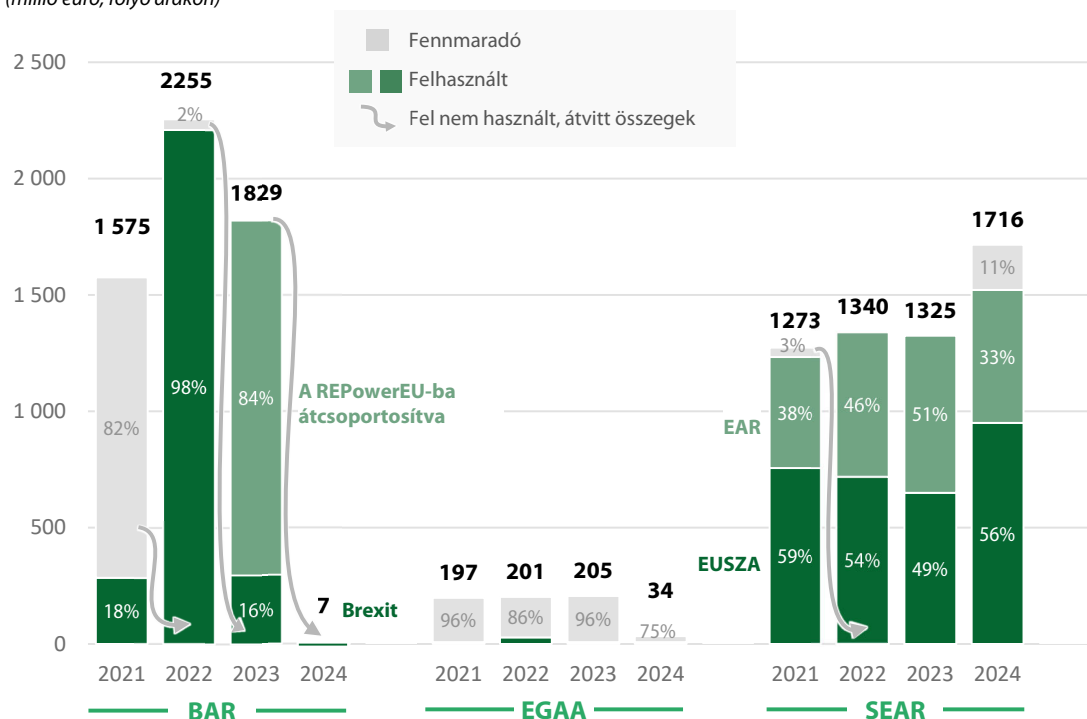
- 04** Az európai védelmi ipar közös beszerzés révén történő megerősítését szolgáló eszköznek (EDIRPA) az Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborújára válaszul történő létrehozása miatt az MFF 5. fejezetében 2023–2024-ben kimerült a mozgástér. A 6. fejezetben belül a politikai prioritások elmozdulása miatt meg kellett erősíteni az Unió külső tevékenységi programjait, ugyanis a Törökországban és a szomszédos országokban tartózkodó szíriai menekültek támogatása nagyobb összegű finanszírozást igényelt a 2021–2024-es időszakra. Az egyéb fejezetek alatt a mozgástér jelentős mértékű felhasználása az EURI megnövekedett hitelfelvételi költségeinek (2b. fejezet), az Ukrajnából menekülők befogadási rendszerei támogatásának (4. fejezet) és az infláció igazgatási kiadásokra gyakorolt hatásának (7. fejezet) volt betudható.
- 05** Az **egységes tartalékeszközt** csak 2023-ban és 2024-ben mozgósították. Az összegek azonban az eszköz minden egyes felhasználásakor jelentősek voltak, átlagosan mintegy 200 millió eurót tettek ki. Az SMI teljes összegének hatvan százalékát azon, az infláció megugrása miatt bekövetkező növekedés kezelésére fordították (az eredeti becslésekhez képest), amely a következő programozott kiadásokat érintette: i. az EURI finanszírozása céljából a tőkepiacokon felvett pénzeszközök kamatköltségeit fedező kiadások; és ii. az uniós intézmények igazgatási kiadásai. Más esetekben a migráció és a humanitárius segítségnyújtási intézkedések megerősítését célzó politikai megállapodások kapcsán került sor pénzüsszegek mozgósítására.
- 06** A **FLEX** iránti kereslet nem lineárisan alakult. 2021-ben és 2022-ben a felhasználás mérsékelte volt, és a források egy részét átvitték a következő évekre. A kereslet ezután 2023-ban és 2024-ben jelentősen nőtt, bár teljes mértékben soha nem merítették ki a FLEX eszközt.
- 07** Az SMI-hez hasonlóan a FLEX mozgósításának fő célja (45%) a növekvő infláció miatt megnövekedett EURI-kamatköltségek kezelése volt. A források további 25%-át humanitárius segítségnyújtásra, 14%-át pedig a Covid19-válság és a természeti katasztrófák kezelésére fordították. A fennmaradó összegeket (16%) az új politikai prioritásokra és a többéves pénzügyi keret programjainak megerősítésére fordították.

A tematikus speciális eszközök felhasználása

- 08** A tematikus speciális eszközök felhasználásának elemzése során kiderült, hogy a **BAR** és az **EGAA** tematikus speciális eszközei igencsak kihasználatlanok voltak, míg az EUSZA-t és az EAR-t magában foglaló **SEAR** eszközt 2021 és 2023 között – még mielőtt a 2024. évi többéves pénzügyi keret félidős felülvizsgálatában változtatásokat vezettek volna be – minden évben teljes mértékben felhasználták (lásd: [4. ábra](#)).

4. ábra | A BAR és az EGAA kihasználatlan, de a SEAR iránt nagy a kereslet (2021–2024)

(millió euró, folyó áron)



Tematikus speciális eszközök

Megjegyzés: A 2024-ben rendelkezésre álló teljes összeg a többéves pénzügyi keret féldíós felülvizsgálatának változásait is figyelembe veszi.

A BAR-ból a REPowerEU-ba 2023-ban átcsoportosított összeg a tagállamoknak 2021-ben (123 millió euró) és 2022-ben (335 millió euró) előfinanszírozásként kifizetett összegeket is magában foglalja. Ezek az összegek a 2021-ben és 2022-ben rendelkezésre álló és felhasznált összegekben nem szerepelnek.

Forrás: Európai Számvevőszék, a 2021–2027-es MFF-rendelet, a költségvetési dokumentumok és a Bizottság adatai alapján.

- 09** 2023-ig a Bizottság 2,8 milliárd euró összegű előfinanszírozást folyósított azon 17 tagállamnak, amelyek kérelmezték a BAR-támogatást, míg a többi tíz tagállam nem nyújtott be ilyen kérelmet. A [BAR felhasználásáról szóló, 2024. júniusi bizottsági eredményjelentés](#) késedelmeket jelzett, és ezek okait is felsorolta, nevezetesen azt, hogy a támogatott intézkedések esetében a tagállamoknak bizonyítaniuk kell a brexittel való egyértelmű kapcsolatot. Emellett a [Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz](#) kapcsán a nemzeti tervekről és a kohéziós politikai programokról folytatott tárgyalások miatt nyomás nehezedett a nemzeti közigazgatási kapacitásra. Ezt követően a brexit miatti kiigazításokra képzett tartalékról (BAR) szóló rendelet¹ módosítása lehetővé tette a tagállamok számára, hogy a fel nem használt BAR-forrásokat a [RePowerEU-hoz](#) csoportosítsák át. 2023 elején 23 tagállam élt ezzel a lehetőséggel, így összesen 2,1 milliárd euró összegű átcsoportosításra került sor.
- 10** Noha a 2021–2027-es többéves pénzügyi keretben kibővítették az alkalmazási körét, az **EGAA** felhasználása kismértékű volt, így az MFF félidős felülvizsgálata során csökkentették az Alap összegeit.
- 11** Az EUSZA és az EAR eszközöket magában foglaló **SEAR** iránti intenzív kereslet rávilágított arra, hogy megnövekedtek az igények ezen eszközök céljai – a természeti katasztrófák (EUSZA), az Unió szomszédsági területein kialakult humanitárius válság és Oroszország Ukrajna elleni agressziós háborúja miatti vészhelyzetek előfordulása és mértéke – kapcsán.

¹ Az (EU) 2023/435 rendelet 4. cikke.

Rövidítések

ASAP: A lőszergyártás támogatásáról szóló rendelet

BAR: A brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék

DG BUDG: Az Európai Bizottság Költségvetési Főigazgatósága

EAR: Sürgősségisegély-tartalék

EDIRPA: Az európai védelmi ipar közös beszerzés révén történő megerősítését szolgáló eszköz

EGAA: Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap

EP BUDG: Az Európai Parlament Költségvetési Bizottsága

ERFA: Európai Regionális Fejlesztési Alap

ESZA: Európai Szociális Alap

ESZA+: Európai Szociális Alap Plusz

EURI: Európai Unió Helyreállítási Eszköz

EUSZA: Az Európai Unió Szolidaritási Alapja

FLEX: Rugalmassági Eszköz

HAVE: Határigazgatási és Vízumeszköz

MFF: Többéves pénzügyi keret

MMIA: Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap

NDICI – Globális Európa: Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz – Globális Európa

OECD: Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

PPPA: Kísérleti projektek és előkészítő intézkedések

SEAR: Szolidaritási és sürgősségisegély-tartalék

SMI: Egységes tartalékeszköz

Glosszárium

A brexit miatti kiigazításokra képzett tartalék: Az Egyesült Királyságnak az Európai Unióból való kilépése által leginkább érintett tagállamokat, régiókat és ágazatokat a kilépés káros következményeihez való alkalmazkodásban segítő pénzalap.

A kötelezettségvállalásokra vonatkozó összesített tartalék: A 2014–2020-as többéves pénzügyi keretből származó speciális uniós eszköz, amely lehetővé teszi az előző évek fel nem használt kötelezettségvállalási előirányzatainak a felvételét a költségvetésbe.

Az Európai Unió Szolidaritási Alapja: Az uniós tagállamokat és csatlakozásra váró országokat a természeti katasztrófákra és közegészségügyi vészhelyzetekre való reagálásban támogató alap.

Egységes tartalékeszköz: Speciális uniós eszköz, amelynek révén az előző vagy – végső esetben – a folyó, illetve jövőbeni évek felhasználatlan előirányzatai felvehetők a költségvetésbe.

Előirányzat: Valamely költségvetésen belül egy meghatározott célra elkülönített összeg. Az Unió költségvetése kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokat tartalmaz.

EURI-eszköz: Uniós speciális eszköz, amely az Európai Unió Helyreállítási Eszköz finanszírozása céljából a tőkepiacokon felvett pénzeszközökért esedékes kifizetésekhez kapcsolódó költségek egy részének a finanszírozására használható fel.

Európai Globalizációs Alkalmazkodási Alap: Az alap célja, hogy támogatást nyújtson az elbocsátott munkavállalóknak és olyan önálló vállalkozóknak, akiknek a tevékenysége a globalizáció hatásai, illetve a technológiai és környezeti változások miatt megszűnt.

Európai Regionális Fejlesztési Alap: Uniós alap, amely a régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentésére irányuló beruházások finanszírozásával erősíti a gazdasági és társadalmi kohéziót az Unióban.

Európai Szociális Alap Plusz: A foglalkoztatási, szociális, oktatási és készségfejlesztési politikák, és az e területeken végrehajtott strukturális reformok finanszírozására létrehozott uniós alap. Elődje az Európai Szociális Alap.

Európai Szociális Alap: Oktatási és foglalkoztatási lehetőségek teremtését, valamint a szegénység kockázatának kitettek helyzetének javítását célzó uniós alap. Utódja az Európai Szociális Alap Plusz.

Európai szolidaritási tartalék: Olyan speciális uniós eszköz, amely az Európai Unió Szolidaritási Alapjának hatálya alá tartozó, súlyos katasztrófákból eredő veszélyhelyzetekre való reagáláshoz nyújtott támogatás finanszírozására használható fel.

Európai Unió Helyreállítási Eszköz: Az uniós tagállamokat – elsősorban a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz révén – a Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi hatásaiból való kilábalásban segítő finanszírozási csomag. Másik elnevezése: NextGenerationEU.

Költségvetés: A tervezett bevételek és kiadások kimutatása egy meghatározott időszakra vonatkozóan.

Költségvetési hatóság: Az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa megjelölésére használt kifejezés, amikor azok az uniós költségvetésre vonatkozó döntéshozatali hatáskörükben járnak el.

Költségvetési rendelet: Az uniós költségvetés meghatározására és felhasználására, valamint a kapcsolódó folyamatokra – például belső kontroll, beszámolás, ellenőrzés és mentesítés – vonatkozó szabályok.

Különleges eszköz: Az Unió számára azt lehetővé tevő eszköz, hogy a szokásos kiadási felső határokon túl kiegészítő forrásokat mozgósítson előre nem látható események, például válságok és vészhelyzetek esetén.

Mozgástér: A többéves pénzügyi keretben meghatározott felső határok és a tervezett kiadások közötti különbség.

Rendkívüli tartalék: A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keret speciális uniós eszköze, amely előre nem látható körülmények esetén, végső megoldásként lehetővé teszi a finanszírozást azáltal, hogy a költségvetésbe beépíthetővé teszi a többéves pénzügyi keret egy vagy több fejezetének a folyó vagy a következő pénzügyi évekre elkülönített, de fel nem használt előirányzatait.

REPowerEU: A fosszilis tüzelőanyagoktól való függés felszámolására, az energiaellátás diverzifikálására és a tiszta energiára való átállás felgyorsítására irányuló uniós kezdeményezés.

Rugalmassági Eszköz: Olyan előre nem látható, konkrét kiadások finanszírozására szolgáló forrás, amelyeket az alkalmazandó felső kiadási határértékek túllépése nélkül nem lehet az Unió éves költségvetéséből fedezni.

Sürgősségisegély-tartalék: Az uniós költségvetésben az Unióban, vagy az Unión kívül bekövetkező, előre nem látható humanitárius és polgári válságokra elkülönített források.

Szolidaritási és sürgősségisegély-tartalék: Súlyos természeti katasztrófák, közegészségügyi válságok vagy fegyveres konfliktusok nyomán kialakult vészhelyzetekre való reagálást lehetővé tevő speciális uniós eszköz.

Szomszédsági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszköz (Globális Európa):

A 2021–2027-es többéves pénzügyi keret égisze alatt működő, több külső cselekvési eszközt egyesítő uniós program.

Többéves pénzügyi keret: Az Unió kiadási terve, amely (szakpolitikai célkitűzéseken alapuló) prioritásokat és felső határokat határoz meg, és általában hét évre szól. Ez biztosítja azt a struktúrát, amelyen belül meghatározzák az éves uniós költségvetéseket, korlátokat szabva az egyes kiadási kategóriák költségeinek.

Ukrajna-eszköz: Az Oroszország agressziós háborújával összefüggésben Ukrajnának támogatást nyújtó uniós eszköz.

Ukrajna-tartalék: Az Ukrajna-eszköz finanszírozására felhasználható speciális uniós eszköz.

A Bizottság válaszai

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2025-18>

Időrendi áttekintés

<https://www.eca.europa.eu/hu/publications/SR-2025-18>

Ellenőrző csoport

Az Európai Számvevőszék különjelentései ismertetik az uniós szakpolitikákra és programokra, illetve az egyes költségvetési területek irányításával kapcsolatos témákra vonatkozó ellenőrzéseinek eredményeit. Hogy ellenőrzési munkája maximális hatást érjen el, témái megválasztásakor és feladatai megtervezésekor a Számvevőszék figyelembe veszi a teljesítmény-, illetve megfelelőségi kockázatokat, az érintett bevétel vagy kiadás nagyságát, a várható fejleményeket, valamint a politikai jelentőséget és a nagyközönség érdeklődését.

Ezt a teljesítmény-ellenőrzést az uniós finanszírozásra és igazgatásra szakosodott, Jan Gregor számvevőszéki tag elnökölte V. Kamara végezte. Az ellenőrzést Jorg Kristijan Petrovič számvevőszéki tag vezette Martin Puc kabinetfőnök és Mirko Iaconisi kabinetattasé, Bogna Kuczyńska ügyvezető, Ilze Ozola feladatfelelős, valamint Diana Voinea, Miguel Ferrão és Thomas Frappaz számvevők közreműködésével. Grafika: Jesús Nieto Muñoz.



Balról jobbra: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão és Mirko Iaconisi.

SZERZŐI JOGOK

© Európai Unió, 2025

Az Európai Számvevőszék dokumentumainak felhasználását a nyíltadat-politikáról és a dokumentumok további felhasználásáról szóló [6–2019. sz. számvevőszéki határozat](#) szabályozza.

Ellenkező rendelkezés (pl. egyedi szerzői jogi nyilatkozatokban foglaltak) hiányában az Európai Unió tulajdonában lévő számvevőszéki tartalmak a [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\) licenc](#) alá tartoznak. Ezért főszabály szerint a további felhasználás a forrás és a változtatások megfelelő feltüntetésével megengedett. A Számvevőszéktől származó tartalmak további felhasználásakor azok eredeti értelme és mondanivalója nem torzulhat. A Számvevőszék nem vonható felelősségre a továbbfelhasználás esetleges következményeiért.

Ha az adott tartalomban azonosítható magánszemélyek is érintettek (például ha egy kép a Számvevőszék munkatársait ábrázolja vagy harmadik fél is szerepel a források között), adott esetben további engedélyt is be kell szerezni.

Amennyiben ez megtörtént, akkor a vonatkozó engedély érvényteleníti a fenti általános érvényű engedélyt, és az abban foglalt, egyértelműen meghatározott felhasználási korlátozások érvényesek.

Az olyan tartalmak felhasználásához vagy reprodukálásához, amelyek nem az Európai Unió tulajdonát képezik, adott esetben közvetlenül a szerzői jog tulajdonosától kell engedélyt kérni.

Borítófotó: © stock.adobe.com/luzitanija.

1. ábra – Házikonok: © stock.adobe.com/Jahura.

Az iparjogvédelem alatt álló szoftverek és dokumentumok – pl. szabadalmak, márkajelzések, bejegyzett formatervezési minták, logók és nevek – nem tartoznak a Számvevőszék továbbfelhasználási politikájának hatókörébe.

Az Európai Uniónak az europa.eu címtartomány alá tartozó intézményi honlapjai külső oldalakra mutató hivatkozásokat is tartalmaznak. Ezek nem tartoznak a Számvevőszék hatáskörébe, ezért ajánlott elolvasni az ott közzétett adatvédelmi és szerzői jogi rendelkezéseket.

Az Európai Számvevőszék logójának használata

Az Európai Számvevőszék logója kizárólag a Számvevőszék előzetes hozzájárulásával használható fel.

HTML	ISBN 978-92-849-5541-1	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/2329787	QJ-01-25-043-HU-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5542-8	ISSN 1977-5733	doi:10.2865/7731011	QJ-01-25-043-HU-N

IDÉZÉS MÓDJA

Az Európai Számvevőszék [18/2025. sz. különjelentése](#): „Az uniós költségvetés rugalmassága: Kezelhetővé váltak az előre nem látható kihívások, de a keret túl összetett”, Az Európai Unió Kiadóhivatala, 2025.

Az Európai Unió hosszú távú, jelenleg hétéves időszakokat lefedő költségvetéseket alkalmaz, ezek az úgynevezett többéves pénzügyi keretek (MFF). Ellenőrzésünk azokra a rugalmassági eszközökre irányult, amelyek révén az uniós költségvetésből a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretben további kiadások finanszírozhatók. Megvizsgáltuk, hogy ezeket az eszközöket megfelelően alakították-e ki, és használatuk révén elkerülhető volt-e, hogy azokat már az MFF első éveiben túlzott mértékben kihasználják. Megállapítottuk, hogy a költségvetési rugalmasságnak köszönhetően eddig az Unió az intenzív felhasználás ellenére széles körben tudott reagálni a szükségletekre. A rugalmassági keret azonban túl összetett, és azon belül több, néha egymást átfedő eszköz is alkalmazható, egyértelmű igénybevételi prioritások nélkül. Javasoljuk, hogy a Bizottság javítsa a rugalmassági keret jövőbeli kialakításával kapcsolatos döntéshozatal támogatását, tegyen javaslatot annak egyszerűsítésére, és tökéletesítse az arra irányuló eljárásokat, hogy a rugalmassági eszközök használatára vonatkozó javaslattétel előtt sor kerüljön az alternatív lehetőségek vizsgálatára.

A Számvevőszék különjelentése az EUMSZ 287. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján.



EURÓPAI
SZÁMVEVŐSZÉK



Az Európai Unió
Kiadóhivatala

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Telefon: +352 4398-1

Megkeresés: eca.europa.eu/en/contact
Weboldal: eca.europa.eu
Közösségi média: @EUauditors