

PhD ÉRTEKEZÉS

Halász Zsolt

Miskolc

2010

MISKOLCI EGYETEM
ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR
DEÁK FERENC ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI
DOKTORI ISKOLA

HALÁSZ ZSOLT

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSA

A szabályozás múltja, jelene, valamint jövőbeni fejlődési lehetőségei és irányai

PhD ÉRTEKEZÉS

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi
Doktori Iskola

A doktori iskola vezetője: Prof. Dr. Bragyova András

A doktori program címe:

A magyar állam- és jogrendszer, jogtudomány továbbfejlesztése, különös tekintettel az európai fejlődési tendenciákra

Tudományos vezető: Dr. Erdős Éva PhD egyetemi docens

MISKOLC
2010

Tudományos vezetői vélemény

Halász Zsolt: Az Európai Unió költségvetésének szabályozása

A szabályozás múltja, jelene, valamint jövőbeni fejlődési lehetőségei és irányai című doktori értekezéséhez

Az Európai Unió költségvetésének szabályozására vonatkozó kérdések vizsgálata, az EU költségvetés jogforrásainak, alapelveinek, eljárási szabályainak, végrehajtásának, ellenőrzésének és a pénzügyi érdekek védelmével kapcsolatos szabályozás számbavétele több szempontból is igen fontos az uniós jogalkotás számára, ugyanakkor a hazai jogalkotás számára is szolgálhat tanulságokkal.

Az értekezés témaválasztása igen aktuális, mivel folyamatban van az EU költségvetésének átfogó reformja, amelynek keretében a Bizottságnak ez évben kell előterjesztenie e reformra vonatkozó javaslatait.

A kutatás témaválasztása ugyanakkor gyakorlati szempontból is indokolt, hiszen a közös európai politikák megvalósításához elengedhetetlenül szükséges a közös pénzügyek különböző kérdéseinek rendezése mind a költségvetés bevételeinek, mind a kiadásainak terén, illetve a költségvetés megalkotása, végrehajtása, ellenőrzése, valamint az Unió pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében is. A dolgozat nem csak feltárja e részterületeken a problémákat, hanem – ahol azok a szabályozásban, vagy annak hiányosságában gyökereznek – de lege ferenda javaslatokat is felvázol.

Az értekezés hiánypótló, mivel a témában még nem született Magyarországon átfogó elemzés, az angol és német nyelvű szakirodalomban pedig az elmúlt mintegy két évtizedben 3-4 mű említhető. A dolgozat hiánypótló abban a tekintetben is, hogy ahol releváns – különösen a költségvetés végrehajtása és az EU pénzügyi érdekeinek védelme vonatkozásában – egyszerre vizsgálja a szabályozás közösségi és hazai aspektusait.

Az értekezés további erőssége, hogy bizonyos szempontból interdiszciplináris jellegű: a közös költségvetés kérdéseit nem kizárólag pénzügyi jogi szempontból elemzi, hanem a vizsgált kérdéskört a tágabb közösségi jogi szempontból is elemzi, de nem hagyja, nem hagyhatja figyelmen kívül a témakör egyes elemeinek közigazgatási, illetve büntetőjogi elemzését sem.

A kutatás tudományos mélységét jelzi, hogy a felhasznált szakirodalmi források száma (125 hivatkozott publikáció, és közel 700 hivatkozás) viszonylag magasnak tekinthető ebben a témakörben, valamint a hivatkozott szakirodalmi források több, mint fele külföldi, idegen nyelvű publikáció. A dolgozat további pozitívuma, hogy a szabályozás fejlődésének elemzése során teljeskörűen törekedett a szakirodalom mellett az elsődleges források felkutatására és hivatkozására is.

Az értekezés felépítését tekintve követi a klasszikus megoldást öt nagy fejezeten keresztül. Az értekezés a bevezetést követően a fejlődéstörténettel, a jogforrások számbavételével, alapelvekkel, a közös költségvetés bevételeivel, a közös költségvetés megalkotásával, végrehajtásával és az ellenőrzési rendszer elemzésével folytatódik, beleértve a pénzügyi érdekek védelmét szolgáló szabályozás vizsgálatát is. Minden fejezetet a szerző összegzéssel

és a következtetések levonásával zár, mely összegzések alapját képezik a végső de lege ferenda javaslatok kidolgozásának.

Az értekezés egyik központi eleme a támogatások hazai eljárásjogi szabályozásának vizsgálata, a joghézagokra és a támogatási jogviszonyban fellelhető anomáliákra – mint pld. a közjogi elemekkel vegyes magánjogi szerződések problémaköre, vagy az eljárásban résztvevő személyek összeférhetlenségének kérdése - történő figyelem felhívás.

A kutatás módszere egyszerre történeti, elemző és összehasonlító jellegű. Ebben kiemelkedő szerepe van az összehasonlító módszernek, amelynek során a szerző egyes témakörökben nem csak a közösségi és hazai szabályozás elemeit veti össze, hanem kitér más tagállamok szabályozási megoldásainak feltárására is.

Az értekezés szerzője a tudományos témavezetővel történő rendszeres konzultációk alapján írta meg dolgozatát, a témavezetői útmutatásoknak eleget tett. Ily módon az értekezést, mint témavezető munkahelyi vitára bocsátásra érdemesnek tartom, az értekezés kiválóan szolgálja az Európai Unió költségvetésére vonatkozó szakirodalom és jogi szabályozás megismerését.

Miskolc, 2010. június

Dr. Erdős Éva PhD
egyetemi docens
témavezető

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	1
I. fejezet – AZ EU KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKULÁSA, JOGFORRÁSAI ÉS ALAPELVEI	7
1. A költségvetési jog szabályozásának kialakulása	9
1.1 A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemei a kezdetektől az ezredfordulóig	9
1.1.1 A költségvetés szerkezetének alakulása	9
1.1.1.1 Az ESZAK költségvetése a kezdetekkor	9
1.1.1.2 Az EGK és az Euratom Közösség költségvetése a kezdetekkor	9
1.1.1.3 A Fúziós Szerződés után	10
1.1.1.4 A Luxemburgi Szerződés által hozott változások	10
1.1.2 A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemeinek alakulása	11
1.1.2.1 Az első költségvetési rendeletek	11
1.1.2.2 A részletszabályozás kiteljesedése az 1970-es években	11
1.1.2.3 Egyensúlyzavarok és a Delors-csomag	12
1.1.2.4. Főbb reformok a Maastrichti Szerződés után	15
1.2 Az intézmények egymás közötti viszonyának alakulása	16
1.2.1 Az ESZAK kezdeti időszakában	16
1.2.2 Az EGK és az Euratom Közösség kezdeti időszakában	17
1.2.3 A Fúziós Szerződés után	17
1.2.4 A Luxemburgi Szerződés által bevezetett változások	17
1.2.5 A Brüsszeli Szerződés által bevezetett változások	18
1.2.6 A Brüsszeli Szerződés után	18
1.3 A pénzügyi ellenőrzés főbb szabályainak és intézményrendszerének alakulása	19
1.4 A költségvetési bevételek szabályozásának alakulása	21
1.4.1 Az ESZAK költségvetés finanszírozása	21
1.4.2 Az általános költségvetés finanszírozása	21
2. A költségvetési jog hatályos forrásai	24
3. A költségvetési szabályozás alapelvei	28
3.1 Az egységesség elve	29
3.2 Az éves költségvetés elve	33
3.3 Az egyensúly elve	35

3.4 Az elszámolási egység elve	39
3.5 Az univerzalitás elve	40
3.6 A részletesség elve	41
3.7 A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve	46
3.8 Az átláthatóság (transzparencia) elve	47
II. fejezet – A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI	52
1. A közös költségvetés bevételi oldalának általános paraméterei	52
2. A saját források rendszerének fejlődése a kezdetektől napjainkig	53
2.1 Az ESZAK finanszírozása	53
2.2 Az EGK és az Euratom Közösség finanszírozása a kezdetekben	53
2.3 A saját források rendszerének bevezetése	54
2.4 A költségvetési problémák hatása a saját források rendszerére az 1980-as években	55
2.5 A nettó költségvetési pozíció számítása versus európai többletérték és szolidaritás	56
2.6 A saját források reformja 1988-ban	58
2.7 A saját források rendszerének változásai 1993-tól napjainkig	60
3. A saját források jelenlegi rendszere	61
3.1 A saját források elemei a 2007/346/EK tanácsi határozat alapján	61
3.2 A saját források beszedése	62
3.3 A saját források felső határa	63
3.4 A tagállami korrekciók	65
4. Mitől „saját” a saját forrás?	66
4.1 A saját forrásokról szóló határozat elfogadása	66
4.2 A „saját” jelleg értelmezése az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában	67
4.3 A saját források rendszerének belső szerkezete a számok tükrében	74
5. A saját források rendszere a jövőben	77
5.1 A Bizottság 2004-es javaslata	77
5.2 A potenciális reformlehetőségek	78
5.3 Középtávon megvalósítható reformok	82
5.4 Költségvetési egyensúlyhiányok és a saját források reformjai	83
6. A saját források szabályozása az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződésben, illetve a Lisszaboni Szerződésben	88
7. Magyarország és a saját források	88
8. Összefoglalás, következtetések	91

III. fejezet – A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS MEGALKOTÁSA	94
1. A középtávú pénzügyi terv és az intézményközi megállapodás	95
1.1 Az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében	95
1.2 Intézményközi megállapodások az EU jogrendjében	97
1.3 A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodások kialakulása	98
1.4 Az intézményközi megállapodásban, illetve a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásában részes intézmények helyzete	103
1.5 Az intézményközi megállapodás meg nem kötésének következményei	110
1.6 A 2006-os intézményközi megállapodás elfogadásának körülményei és fő prioritásai	114
1.7 Az Európai Alkotmány, a Lisszaboni Szerződés és a középtávú pénzügyi terv	124
2. Az éves költségvetési eljárás	125
2.1 Hatáskör a költségvetés megalkotására	125
2.2 A költségvetési eljárás folyamata a Lisszaboni Szerződés előtt	126
2.3 A kötelező és a nem kötelező kiadások szerepe a költségvetési eljárásban	128
2.4 A költségvetési eljárás folyamata a Lisszaboni Szerződés előtt	131
2.5 Az ex-lex állapot	134
2.6 A költségvetés módosítása	134
2.7 A költségvetési eljárás jellege	135
3. Egy szövetségi állam példája – költségvetési kapcsolatok a Bund és a Landok között Németországban	136
4. Összefoglalás, következtetések	142
IV. fejezet – A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA	145
1. A költségvetés végrehajtásának alapelemei	145
1.1 Hatáskör a költségvetés végrehajtására	146
1.1.1 A Bizottság és más intézmények végrehajtási hatáskörei	146
1.1.2 A végrehajtási hatáskör és annak átruházhatósága	149
1.2 A végrehajtás alapjai: költségvetési előirányzat és az alap jogi aktus	150
1.3 A pénzügyi szereplők	153
2. A végrehajtás módjai	155
2.1 A központosított végrehajtás	156
2.2 A tagállamokkal megosztott végrehajtás	157
2.3 Harmadik országok általi, és a nemzetközi szervezetekkel közös végrehajtás	159

2.4 A támogatások	161
2.4.1 A támogatások fogalma és formái	161
2.4.2 A támogatások alapelvei	162
2.4.2.1 Az átláthatóság és egyenlő elbánás elve	162
2.4.2.2 A támogatás többszörözésének és visszamenőleges nyújtásának kizárása, valamint a társfinanszírozás elve és a nonprofit elv	162
2.4.2.3 Az összeférhetlenség elve	163
2.4.3 A támogatások odaítélése	164
3. A központosított végrehajtás	165
4. A tagállamokkal megosztott végrehajtás	170
4.1 A közös agrárpolitika végrehajtása	170
4.1.1 A közös agrárpolitika jelenlegi szabályozásának kialakulása	170
4.1.2 A Bizottság és a tagállamok közötti jogviszonyok a mezőgazdasági támogatások lebonyolítása terén	177
4.1.2.1 A kifizető ügynökségek akkreditációja	177
4.1.2.2 A számlák elszámolása – a Közösség és a tagállamok felelőssége	179
4.2 A Bizottság és a tagállamok közötti jogviszonyok a regionális támogatások lebonyolítása terén	189
4.2.1 A regionális politika eszközei az Egységes Európai Okmány előtt	190
4.2.1.1 Az Európai Szociális Alap létrejötte	190
4.2.1.2 Az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása	192
4.2.2 A regionális politika eszközei az Egységes Európai Okmány után	194
4.2.3 A regionális politika eszközei a Maastrichti Szerződés után	196
4.2.4 A regionális politika eszközei 2000-től napjainkig	198
4.2.5 A strukturális és kohéziós támogatások alapelvei	202
4.2.5.1 A koncentráció elve – egy elfelejtett alapelv	203
4.2.5.2 Az addicionalitás elve és a társfinanszírozás követelménye	205
4.2.5.3 A megosztott irányítás elve, a partnerség elve és a programozás elve	208
4.2.5.4 A megfelelés elve, az összhang elve és a pénzügyi korrekciók	215
4.3 A saját források végrehajtásának problémái	219
5. A tagállam és a végső kedvezményezett közötti jogviszonyok	221
5.1 A támogatások célja és szabályozási kerete	221
5.2 Eljárási szabályok közösségi szabályozásban	225
5.3 A támogatási jogviszonyok elméleti kérdései a hazai szabályozás tükrében	228
5.3.1 A támogatási jogviszonyról általában	228
5.3.2 Az ágazati eljárási szabályok és a közigazgatási eljárás általános szabályai	235

5.4 A támogatásról szóló döntés tisztasága – az összeférhetetlenség kérdése	241
5.5 A támogatási jogviszony második lépcsője	243
5.5.1 A támogatás visszavonása	244
5.5.2 Szankciók	246
6. A Lisszaboni Szerződés hatása a költségvetés végrehajtására	247
7. Összefoglalás, következtetések	248

V. fejezet – AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSI RENDSZERE ÉS PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME **254**

1. A pénzügyi ellenőrzés és a pénzügyi érdekek védelmének összefüggései	254
2. A belső ellenőrzés	261
3. A külső ellenőrzés	264
3.1 A számvevőszéki ellenőrzés	265
3.1.1 Az Európai Számvevőszék létrejötte	266
3.1.2 Az Európai Számvevőszék feladatai	268
3.1.3 Az Európai Számvevőszék szervezete	272
3.2 A parlamenti ellenőrzés	276
3.3 A külső pénzügyi ellenőrzés intézményrendszere néhány EU tagállamban	280
3.4 Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)	286
3.4.1 Az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozása	286
3.4.2 Az OLAF eljárása	289
4. A pénzügyi érdekek hatékonyabb védelmének lehetséges jövőbeni eszközei	298
4.1 Az Európai Ügyészség létrehozása	298
4.2 Egy európai Civil False Claims Act	300
5. Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló hazai szabályozás	301
6. A közösségi pénzügyi ellenőrzés új megközelítésben: a Single Audit modell	307
7. A pénzügyi érdekek védelme és a pénzügyi ellenőrzés az Európai Alkotmány tervezetében és a Lisszaboni Szerződésben	309
8. Összefoglalás, következtetések	310

ÖSSZEGZÉS **315**

1. A költségvetési szabályozást érintő általános kérdések	315
2. A költségvetési bevételek rendszere	316
3. Pénzügyi perspektíva és a költségvetés megalkotása	317
4. A költségvetés kiadásai és végrehajtása	319

5. A költségvetés ellenőrzése	322
6. Általános következtetések és de lege ferenda javaslatok	324
IRODALOM ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK	328
Felhasznált irodalom	328
Egyéb irodalom	336
Felhasznált jogforrások és egyéb jogi szövegek	340
A szerző publikációi az értekezés témakörében	357
ÖSSZEFOGLALÁS	359
SUMMARY	361

BEVEZETÉS

Az Európai Unió közös költségvetése és a költségvetési kérdések szabályozása rendszeresen visszatérő témakör mind a gazdasági szakemberek, mind a politikusok, mind a jogtudomány képviselői számára. A dolgozat témáját első sorban annak aktualitása indokolja. A dolgozat nem csak az Európai Unió szoros értelemben vett közös költségvetésére és annak szabályozási kérdéseire terjed ki, hanem magában foglalja a költségvetés finanszírozásának és a költségvetésből nyújtott támogatások szabályozásának kérdéseit is. Jelenleg folyamatban van az EU költségvetési reformja, amely szükségképpen a szabályozás reformját is jelenti. A Bizottságnak e reformfolyamat keretében már 2009-ben el kellett volna készítenie és a Tanács, valamint az Európai Parlament elé terjeszteni reformjavaslatát. Bár nem tartom valószínűnek, hogy a közeli jövőben mélyreható reformok történnek, e dolgozatban szeretném feltárni azokat a területeket, illetve problémaköröket, amelyek igényelnék e reformokat, illetve – ahol lehetséges – potenciális megoldási javaslatokat, alternatívákat kívánok megfogalmazni (még ha ezek olykor utópisztikusnak tűnnek is).

Mindettől függetlenül manapság sok helyen és sokféle szempontból igen sok szó esik az „EU-s pénzekről”, azok felhasználásáról, illetve az Unió működésének finanszírozásáról, ugyanakkor azt tapasztalhatjuk, hogy a legtöbb esetben ezek a megnyilatkozások az általánosság szintjén maradnak és nem igazán tekintenek a „dolgok” mélyére.

Ennek talán az egyik oka az lehet, hogy egy igen komplex témakörrel van szó. E komplexitás vonatkozik a közös költségvetés bevételeinek rendszerére, amely alapvetően eltér egy állami költségvetés bevételi rendszerétől, illetve összefügg a költségvetési szabályozás számos, tág értelemben vett részelemével, így nem hagyható figyelmen kívül egy e témával foglalkozó értekezés megírása során. Vonatkozik ugyanakkor a kiadási oldalra is, vagyis arra, hogy mire, mennyit és hogyan fordítsanak a közös költségvetésből. Tovább bonyolítja a helyzetet a költségvetés megalkotásának a rendszere, amely nem kevesebbet igényel, minthogy e kérdéskörrel az Unió legfontosabb intézményei (a Bizottság, a Tanács, és az Európai Parlament), valamint a – jelenleg – 27 tagállam egyhangúan megállapodjon. Természetesen részletes elemzést igényel a költségvetés végrehajtásának kérdése, hiszen sok gyakorlati probléma éppen ezzel függ össze: ki, miként, és milyen felelősségi szabályok mellett vehet részt a végrehajtásban. Végül, de nem utolsó sorban ki kell térni a végrehajtás

ellenőrzésére is, hiszen csak egy jól működő pénzügyi ellenőrzési rendszer biztosíthatja a végrehajtás szabályosságát.

A dolgozatom egyik célja, hogy ezt az összetett szabályozást feltérképezze, a szabályozás egyes elemeinek, intézményeinek egymáshoz való viszonyát elemezve tárja fel a szabályozás rendszerét, ennek eddigi fejlődését, jelenét, aktuális problémáit és jövőbeni perspektíváit. Ugyanakkor nem csak egy leírást kívánok adni az EU költségvetési rendszeréről, hanem részletesen elemzem egyrészt a közös költségvetési jog egyes intézményeinek működését, és emellett – ahol indokoltnak tűnik – külön kitérek a vizsgált kérdéskör tagállami – különösen a hazai – szabályozási és gyakorlati aspektusaira is.

Az értekezés témája rendkívül tág, amely a terjedelméből is könnyen érzékelhető. Annak érdekében, hogy a még ésszerű és kezelhető terjedelem határait ne lépjem túl, kénytelen voltam bizonyos (rész)temakörök elemzésétől önkényesen eltekinteni. Noha számos fontos és a későbbiekben elemezhető kérdést rejt magában, most mégsem vizsgáltam az Európai Fejlesztési Alap szabályozását és működését, az Unió által biztosított finanszírozás témakörében fontos szerepet játszó Európai Beruházási Bank tevékenységét, illetve a költségvetési szabályozáson belül a költségvetés végrehajtásnak azon módjait, amikor a feladatokat harmadik államok illetve nemzetközi szervezetek látják el. Bár dolgozatom több helyen érinti, nagy hangsúlyt nem fektettem az Európai Szén és Acélközösség költségvetésére sem, tekintettel az ESZAK Szerződés hatályának 2002-ben történt lejártára.

Bár nem tartottam megkerülhetőnek e témakörben sem a szabályozás történetének, fejlődésének áttekintését, vizsgálatát, e tekintetben arra törekedtem, hogy a történeti kérdésekre csak annyiban térjek ki, amennyiben ez a jelenkori intézményrendszer áttekintéséhez, működésének megértéséhez szükséges.

E válogatás természetesen szubjektív, ugyanakkor alapvetően az motivált, hogy azokat a kérdéseket, problémaköröket vizsgáljam részletesebben, amelyek e rendkívül tág és szerteágazó témakört leginkább érintik. E kérdéskörök meglátásom szerint két nagy kategóriába oszthatók. Az egyikbe azon kérdéseket sorolom, amelyek a hatályos költségvetési szabályozás aktuális problémáinak, hiányosságainak tekinthetők (pl. a saját források rendszerében rejlő problémák, vagy a Közösségek pénzügyi érdekei védelmének hiányosságai). A másik kategóriába pedig azokat sorolom, amelyek nem önmagában a szabályozás közösségi szintjét érintik, hanem az azzal összefüggő hazai szabályozást, illetve e kettő kapcsolatát (pl. a támogatások tagállami végrehatásával összefüggő kérdések). Mindkét terület önmagában is számos fontos rész kérdést vet fel. Ennek ellenére a dolgozat struktúrája nem ezen a felosztáson alapul, hanem a könnyebb átláthatóság érdekében egyfajta – a

költségvetési szabályozás tekintetében – hagyományosnak tekinthető rendszert követ. A dolgozat természetesen foglalkozik olyan rész-témakörökkel is, amelyek teljeskörű elemzésére itt nem kerül sor. Ennek oka, hogy a feldolgozott témaköröket kifejezetten költségvetési szempontból vizsgáltam, és az egyes rész-témakörök elemzését is e szempontra szűkítettem. (Ezért nem került sor például a közös agrárpolitika, vagy a regionális politika működési mechanizmusának teljeskörű elemzésére.)

Figyelemmel arra, hogy a közös költségvetés hatályos szabályozása a Közösségek létrejötte óta egy folyamatos, esetenként jelentős változásokat eredményező fejlődésen ment és megy keresztül, amely érdemi összefüggésben van az integráció elmélyülésével is, a dolgozat megírása során fontosnak tartottam az egyes fejezeteken belül az érintett jogintézmények kialakulásának, fejlődésének bemutatását, történeti elemzését.

A történeti elemzés lényeges segítséget jelent a vizsgált jogintézmények működésének, illetve a rendszerbeli sajátosságok megértéséhez, dolgozatban azonban nem csak jogtörténeti jellegű kérdéseket vizsgáltam, hanem az adott témakör szabályozási, illetve gyakorlati problémáit elméleti síkon is megpróbáltam feltárni. Ebben segítségemre volt egyrészt a témában feltárt szakirodalom, amelyből nyelvi okokból – a viszonylag korlátozott számú magyar nyelvű forrás mellett – az angol és a német nyelvű forrásokra támaszkodtam. Megjegyzendő, hogy a feltárt szakirodalom szinte kivétel nélkül a szabályozás közösségi szintjére, az ott felmerülő kérdésekre, problémákra koncentrál; a tagállami szintre szinte egyáltalán nem.

A szakirodalom mellett a problémák feltárásához elengedhetetlen volt az Európai Közösségek Bírósága vonatkozó gyakorlatának, valamint az Európai Számvevőszék jelentéseinek és véleményeinek áttekintése is. Az európai bírósági gyakorlat szempontjából kiemelendő, hogy a költségvetési szabályozást szűk értelemben nem sok, mintegy 15 ítélet érinti. Tág értelemben azonban – ide sorolva a különböző támogatásokkal kapcsolatos jogeseteket is – egy léptékkal nagyobb számú ítéletet találunk.

Bár a dolgozatban konkrét hivatkozásként csak ritkán jelenik meg, fontos háttér-információt jelentett számomra azon panaszok vizsgálata, amelyekkel jogi referensként az Országgyűlési Biztos Hivatalában találkoztam, és azon szakemberekkel folytatott beszélgetések, akik munkájuk során a támogatások lebonyolításával foglalkoznak. Noha az ombudsmani vizsgálatok fókuszában alapvetően nem a költségvetési kérdések állnak, egyes – részben az EU költségvetéséből társfinanszírozott – támogatásokat érintő vizsgálatok megállapításainak felhasználását nem nélkülözhettem e dolgozat elkészítése során.

Kutatásom során több különböző módszert alkalmaztam. Az egyes intézmények működésének vizsgálata során a már említett történeti elemzés mellett a vizsgált szabályozás kritikai elemzését törekedtem alapvetően elvégezni, nagyban támaszkodva a szakirodalmi álláspontokra, az Európai Közösségek Bíróságának ítéleteire és az Európai Számvevőszék jelentéseire. Emellett alkalmaztam a összehasonlító módszert is, amelynek során egyes résztemakörökben összevettem a közösségi szabályozás valamely korábbi és későbbi állapotát, a közösségi és a hazai szabályozást, illetve bizonyos esetekben a közösségi és valamely más tagállami – legfőképpen a németországi – szabályozást. Ezen összehasonlítások eredménye leginkább olyan bevált, működő szabályozási megoldások, példák feltárása, amelyek egyes esetekben a közösségi, más esetekben a hazai költségvetési szabályozás számára is hasznosíthatóak lehetnek.

Dolgozatom több jogág területét érinti. Magától értetődik, hogy a költségvetési szabályozás a pénzügyi jog tárgykörébe tartozik, ugyanakkor mivel az EU költségvetéséről van szó legalább ennyire Európa-jogi is. E két jogág mellett azonban – különösen a támogatási jogviszonyokkal, illetve az EU pénzügyi érdekei védelmével összefüggésben – nem lehetett eltekinteni egyes kérdések közigazgatási jogi, magánjogi, és büntetőjogi vonatkozásainak feltárásától sem, ennek megfelelően szükségszerűen interdiszciplináris jellegű is.

Bár a dolgozat alapvető célja a tág értelemben vett költségvetési szabályozás jogi elemzése, a téma komplexitásából és belső összefüggéseiből adódóan egyes esetekben (így például a költségvetési bevételek szabályozása tekintetében) nem lehetett – és álláspontom szerint nem is lett volna indokolt – a kérdés közgazdasági vonatkozásait teljesen figyelmen kívül hagyni. E vonatkozások bemutatását, összefoglalását indokoltnak tartottam ahhoz, hogy a szabályozás elemzését is el tudjam végezni.

Mindezekre figyelemmel azonban hangsúlyozni szeretném, hogy a dolgozat alapvetően pénzügyi jogi szemszögből vizsgálja a közös költségvetés rendszerét és szabályozását.

Tekintettel arra, hogy a dolgozat elkészítéséhez felhasznált szakirodalmi források igen jelentős részben idegen nyelven állnak csak rendelkezésre, illetve egyes jogszabályi rendelkezések hivatalos magyar fordítása (illetve annak hiánya a Magyarország csatlakozása idején már nem hatályos jogszabályok esetén) olykor szaknyelvi fordítási nehézségeket okozott, kénytelen voltam esetenként egyéni megoldásokhoz folyamodni. Ennek okán, azon jogszabályok esetében, amelyeknek nem volt hivatalos magyar nyelvű fordítása fellelhető, az 1973-ig kiadottak esetén a német, vagy a francia, azt követően pedig – miután az angol nyelv is hivatalos nyelvvé vált – az angol nyelvű címet jelöltem meg a hivatkozásokban. Emellett

fontosnak tartom kiemelni, hogy a szabályozás egyik alapelemét, amelyet az angol nyelvű szabályozás és szakirodalom „basic act”-nek nevez, dolgozatomban – szem előtt tartva a különböző magyar fordításokat – alap jogi aktusnak fordítottam, illetve neveztem, hangsúlyozva, hogy itt nem egy alkotmányjogi értelemben vett alapjogi kérdésről van szó, hanem egyes intézkedések jogalapjáról.

A dolgozat első fejezete összefoglalja a költségvetési jogi szabályozás fejlődését a kezdetektől napjainkig, a szabályozás jelenlegi rendszerét, fő jogforrásait és alapelveit. E fejezet alapvető célja annak bemutatása, hogy egyrészt melyek voltak azok a fő jogfejlődési, történeti csomópontok (ideértve az Európai Közösségek Bíróságának releváns ítéleteit is), amelyeken keresztül a jelenlegi rendszer kialakult, másrészt pedig, hogy a költségvetési gazdálkodás egészét átható alapelvek miként orientálják az Unió működését pénzügyi-költségvetési szempontból.

A második fejezet a költségvetés bevételi oldalára összpontosít. E fejezet célja már nem csak egyszerűen a költségvetési bevételek rendszerének leírása, hanem egyúttal a rendszer működésének elemzése is. A költségvetés bevételi oldalának szabályozási rendszere számos olyan kérdést vet fel, amelyeket nem pusztán költségvetési szempontból, hanem az egész Unió jövője szempontjából szakmai és politikai szinten is meg kell válaszolni. Céлом ezért azoknak a fejlődési pontoknak a feltárása, amelyeken keresztül a költségvetési bevételek jelenlegi rendszere kialakult, de emellett a dolgozat megkísérlem feltárni a továbbfejlődés lehetőségeit, illetve zsákutcáit is (a jelenlegi egy helyben toporgás okait). A költségvetést érintő viták és szakmai, tudományos, és politikai elemzések egyik alapvető témája a közös költségvetés finanszírozása. E fejezetben kísérletet teszek a lényegesebb álláspontok bemutatására, majd ezt követően arra is, hogy véleményem szerint mik lehetnek a bevételi oldal reformjának szükségszerű, ugyanakkor reálisan meg is valósítható elemei.

A harmadik fejezet a költségvetés megalkotásának eljárásrendjét vizsgálja. E fejezetben két fő – egymástól el nem választható – témakör elemzésére kerül sor, egyrészt az éves költségvetési eljárásra, másrészt pedig a középtávú pénzügyi terv (pénzügyi perspektíva) elfogadására. Tekintettel e kettősségre, amely a költségvetés megalkotásának kérdéskörét 1988 óta jellemzi, dolgozatomban részletesen kitérek e rendszer kialakulásának okaira, előnyeire és hátrányaira, és ezt követően pedig arra, hogy egy javaslatot fogalmazzak meg a rendszer továbbfejlesztésére. A fejezetben összevetem a közösségi és a hazai szabályozást, megpróbálom értékelni a különbözőségeket és a hasonlóságokat, figyelemmel más tagállamok vonatkozó szabályozására is. Teszem ezt különösen arra való figyelemmel, hogy a költségvetési jog hazai szabályozása közismerten egy jelentős, érdemi reformot igényelne,

amelyhez célszerű lehet a közösségi, illetve más tagállami szabályozás egyes elemeit figyelembe venni.

A negyedik fejezetben a költségvetés végrehajtásának rendszerét és módjait elemzem és itt kerül sor a költségvetés kiadási oldalának áttekintésére is. Ez a fejezet a dolgozat talán leghangsúlyosabb része, amely magában foglalja a költségvetési kiadások – különösen a mezőgazdasági, strukturális és kohéziós támogatások – jelenlegi rendszere kialakulásának és működésének elemző bemutatását, különösen a támogatások igénybe vételével járó előnyöket és hátrányokat, úgy tagállami, mint kedvezményezett szinten. A fejezet magában foglalja a támogatási jogviszony elemzését, egyrészt a közösségi és a hazai szabályozás összehasonlításával, értékelésével, másrészt külön figyelmet fordít a támogatások hazai lebonyolításának kérdéseire, hiányosságaira is.

Az ötödik fejezet a tág értelemben vett költségvetési ellenőrzés témakörét foglalja magában. E fejezet is két nagy témakörre fókuszál: egyrészt a közösségi és magyar parlamenti és számvevőszéki ellenőrzés összevetésére, a különbségek és hasonlóságok értékelésére, következtetések levonására; másrészt az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló intézmények és eszközök működésének bemutatására, értékelésére, valamint a továbbfejlődés lehetőségeinek bemutatására (az EU pénzügyi érdekeit érintő jogsértések és jogkövetkezmények jelenlegi szabályozása és a szabályozás jövőbeni lehetőségeire).

Végül az összegzés keretében összefoglalom a dolgozat legfontosabb megállapításait és megfogalmazok néhány de lege ferenda javaslatot a közös költségvetés rendszerének, illetve a feltárt esetlegesen követhető, követendő példák alapján Magyarország költségvetési rendszerének továbbfejlesztése érdekében.

A dolgozat alapját képező kutatást 2010 áprilisában zártam le.

Budapest, 2010. április

I. fejezet

AZ EU KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKULÁSA, JOGFORRÁSAI ÉS ALAPELVEI

Az Európai Unió – mint az köztudott – nem egyszerűen egy nemzetközi szervezet, ugyanakkor nagyban különbözik attól a fajta struktúrától is, amit államnak szoktunk nevezni. Működését, illetve működésének pénzügyi kereteit tekintve mégis sok szempontból hasonlít egy nemzetközi szervezetre, de mutat bizonyos hasonlóságot az állami működés egyes aspektusaival is.

A költségvetési politika a monetáris politikával együttesen egy-egy állam gazdaságpolitikájának alapvető eszköze. Noha az Európai Unió nem rendelkezik önálló államisággal mégis folytat egyfajta gazdaságpolitikát, az euro-övezeten belül önálló monetáris politikát folytat és saját költségvetéssel is rendelkezik. Az általános gazdaságpolitika intézményi-döntési viszonyai azonban az Európai Unió meglehetősen összetettek. Egyrészt a tagállamok is önálló gazdaságpolitikát folytatnak, másrészt a miniszterek tanácsa fel van hatalmazva a tagállami gazdaságpolitikák koordinálására, illetve a „maastrichti kritériumok” is meghatároznak bizonyos követelményeket a tagállami gazdaságpolitikák számára¹.

Az Európai Unióról szóló Szerződés² 2. és 3. cikke meghatározza azokat az alapvető célokat, amelynek érdekében a tagállamok létrehozták az Európai Uniót. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés III. része pedig felsorolja azon politikákat, amelyek részben, vagy egészben uniós hatáskörbe tartoznak, és egyúttal rögzíti ezek konkrét céljainak és végrehajtásának alapvető elemeit. Természetesen e politikák céljainak elérése, és az ezt szolgáló intézményrendszer működése megfelelő finanszírozást igényel, amely a költségvetésen keresztül valósul meg. A költségvetési szabályozás jelentősége abban rejlik, hogy egy olyan finanszírozási rendszer kereteit teremti meg, amely az uniós politikák céljai megvalósításának, elérésének alkalmas eszközként működik.

Pénzügyi, pénzügyi jogi szempontból elsősorban az EU működésének finanszírozását biztosító költségvetés képezi e téren vizsgálatunk tárgyát. Egy költségvetés a nemzetközi szervezetek esetében sokszor viszonylag egyszerűen áll össze, hiszen nem igazán tartalmaz

¹ VÁRNAY ERNŐ: Hozzászólás az Európai Monetáris Unió intézményi aspektusához, In: KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): Válaszúton az Európai Unió: Intézményi reformok és csatlakozás, Európai Tanulmányok 6., Budapest, 2001. 99. o.

² HL C 83, 2010. 3. 30.

többet a felmerülő igazgatási, illetve – amennyiben szükséges – az adott szervezet céljait finanszírozó kiadásoknál és az ezeket a kiadásokat fedező, a szervezet tagjai által teljesített befizetéseknél. Egy állam költségvetése ennél jóval bonyolultabb rendszert alkot, ahol a közigazgatás működtetésén túl számtalan állami feladat finanszírozásáról kell gondoskodni, és e kiadások fedezetének rendszere sem egy egyszerű képlet, még a szűken vett, a Magyarországon központiak nevezett költségvetésbe befolyó adókat tekintve sem³.

Mindezekhez képest az EU költségvetése egy olyan struktúra, amely ugyan mutat bizonyos hasonlóságot mind egy nemzetközi szervezet, mind egy állam költségvetésével, de mindkét fajta költségvetés rendszerétől, a bennük foglalt finanszírozási céloktól, és a bevételek rendszerétől sok szempontból jelentősen különbözik. Az EU költségvetése nem helyettesíti a tagállamok költségvetését, és nem is függ azoktól, hanem egy önállóan működtetett rendszer, amely önálló bevételekből, és saját céljait finanszírozó kiadásokból épül fel. E kiadások viszont gyakran a tagállamok kiadásai mellett jelentenek kiegészítő forrásokat.

Mindezek mellett fontos kérdés az is, hogy az EU tagállamok polgárait mennyiben, milyen módon érinti az Unió költségvetése. Mint látni fogjuk, a tagállamok állampolgárai helyzetét több szempontból is érinti, hiszen a költségvetés bevételeinek terhére jelentős részben, a – bár EU adó nincsen – hazai adókhoz hasonlóan ők viselik, és a kiadások is – amelyek túlnyomó részét az Unió támogatásként ismert kiadások teszik ki – nagy mértékben befolyásolják életüket. Gondolhatunk itt a sokat emlegetett mezőgazdasági, vagy a strukturális alapokból származó támogatásokra.

Az EU az általános közös költségvetésen kívül rendelkezik még egy ettől elkülönült költségvetési eszközzel, amelyet bizonyos tevékenységeinek finanszírozására használ, ez pedig az 1958 óta működő Európai Fejlesztési Alap⁴. Az EFA az EU fejlődő országok részére nyújtott támogatásait finanszírozó pénzügyi eszköze, amelynek forrásait a tagállami hozzájárulások képezik.

Korábban az Európai Szén és Acél Közösség költségvetése is ilyen külön költségvetés volt, de az ESZAK Szerződés hatályának lejártával⁵ az ezzel kapcsolatos költségvetés is megszűnt, illetve beolvadt a közös költségvetésbe.

³ Az állami feladatok meghatározásával összefüggésben lásd: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, Állami Számvevőszék, 2007. április, [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/142A9794C828C79FC12574F30031B523/\\$File/t73.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/142A9794C828C79FC12574F30031B523/$File/t73.pdf) [2010. 04.19.]

⁴ European Union - Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 329. o.

⁵ Az ESZAK- Szerződést a részes tagállamok 1951-ben 50 éves határozott időre kötötték, így a szerződés 2002-ben hatályát veszítette.

1. A költségvetési jog szabályozásának kialakulása

A jelenlegi – alapvetően egységes – költségvetési rendszer a Közösségek létrejöttekor közel nem mutatott ilyen egységes képet. Viszonylag hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a három Közösség kezdetben egymástól sok szempontból eltérő költségvetési rendszere és szabályozása egy többnyire egységes rendszerré formálódjon.

1.1 A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemei a kezdetektől az ezredfordulóig

1.1.1 A költségvetés szerkezetének alakulása

1.1.1.1 Az ESZAK költségvetése a kezdetekkor

Az 1951-ben létrehozott Európai Szén és Acél Közösség (ESZAK) éves gazdálkodását szabályozó költségvetési szabályok két nagy szabályozási egységet képeztek évről évre. Elkülönült a működési (a szén és acélipar támogatását finanszírozó) és az igazgatási költségvetés (amelybe beletartoztak a Főhatóság, a Bíróság, a Közgyűlés Titkársága, valamint a Tanács kiadásai), bár maga az ESZAK Szerződés eredetileg egyáltalán nem használta a költségvetés szót, hanem – az utóbbira – ’igazgatási kiadások’, illetve ’összefoglaló/általános előrejelzések’ (general estimates) fogalmakat használt. Az ESZAK Szerződés már a kezdetektől fogva kizárta annak lehetőségét, hogy kölcsönfelvétellel történjen a Közösség gazdálkodásnak finanszírozása⁶. Az ESZAK esetében a költségvetési év eredetileg július 1-jétől június 30-áig tartott.

1.1.1.2 Az EGK és az Euratom Közösség költségvetése a kezdetekkor

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Európai Atomenergia Közösség (Euratom) esetében az alapító szerződések – az ESZAK-hoz képest – jóval precízebben szabályozták a költségvetési kérdéseket és a Főhatóságnak (Bizottságnak) közel sem volt már a kezdetekkor sem olyan szupranacionális jellege, mint az ESZAK esetében. Az EGK költségvetése egységes formát öltött, az Euratom Közösség költségvetése ugyanakkor két részből tevődött össze: egyrészt a kutatási és befektetési költségvetésből, valamint az

⁶ ESZAK Szerződés eredeti 51. cikk 1. bekezdés, Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Paris, 18 April 1951)
http://www.ena.lu/treaty_establishing_european_coal_steel_community_paris_18_april_1951-2-823 [2010. 04. 19.]

igazgatási költségvetésből. A pénzügyi év az EGK és az Euratom Szerződés alapján a kezdetektől fogva január 1-jétől december 31-ig tart.

1.1.1.3 A Fúziós Szerződés után

Az 1965-ben megkötött Fúziós Szerződés⁷ számos változást hozott a három Közösség intézményrendszerében és egyúttal a költségvetési kérdésekben is. Az addig egységesnek egyáltalán nem nevezhető költségvetési rendszer jelentősen egyszerűsödött azáltal, hogy a Szerződés hatályba lépésétől kezdve egybe olvadt az EGK költségvetése, az ESZAK 'igazgatási kiadásai' (igazgatási költségvetése), valamint az Euratom Közösség igazgatási költségvetése. Megőrizte ugyanakkor különállóságát az ESZAK működési költségvetése és az Euratom Közösség kutatási és befektetési költségvetése.

Az ESZAK Szerződés pénzügyi rendelkezéseinek a Fúziós Szerződés általi módosítása⁸ megteremtette a három Közösség költségvetési rendelkezéseinek összhangját. Mindemellett a Fúziós szerződés az EGK és az Euratom Szerződés szerinti pénzügyi évhez (január 1. - december 31.) igazította az ESZAK költségvetés pénzügyi évét, és az ESZAK Szerződés szabályait terminológiai és érdemben is jelentősen módosítva az előrejelzések helyett a költségvetés fogalmát rendelte használni a másik két Közösség költségvetéséhez hasonlóan.

1.1.1.4 A Luxemburgi Szerződés által hozott változások

Az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés⁹ keretében további költségvetési integráció valósult meg azzal, hogy az általános költségvetés része lett az Euratom kutatási és befektetési költségvetés is.

Ezt követően a költségvetés szerkezetét érintő lényeges változásra nem került sor, hacsak nem tekintjük annak az ESZAK Szerződés hatályának lejártát, és ezzel az önállóságát mindvégig megőrző ESZAK működési költségvetés megszűnését 2002-ben.

⁷ Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés (OJ 132, 1967. 07. 13.) 20-23. cikk

⁸ Lásd a módosított 78. cikket, valamint az újonnan beillesztett 78a.-78f. cikkeket

⁹ Szerződés az Európai Közösségek létrehozó szerződése, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970), <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11970F/word/11970F.doc> [2010. 04. 19.]

1.1.2 A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemeinek alakulása

1.1.2.1 Az első költségvetési rendeletek

Az alapító szerződések rendelkezései mellett természetesen már a kezdeti időszakban is szükség volt a költségvetési szabályozás részleteinek kidolgozására. Az első jogszabálycsoport e téren az 1961-ben és 1962-ben megszületett költségvetési rendeletek köre, amelyek egyrészt a költségvetés bevételeinek – a tagállami hozzájárulásoknak – a Bizottság rendelkezésére bocsátásával kapcsolatos eljárást, valamint az Európai Szociális Alap működtetésével kapcsolatos kérdéseket szabályozták¹⁰. 1968-ban került sor az első olyan költségvetési rendelet megalkotására, amely a Közösségek költségvetése megalkotásának és végrehajtásának kérdéseit szabályozta¹¹. 1969-ben született meg a költségvetési könyvvezetésre és könyvvizsgálatra vonatkozó szabályozás¹².

1.1.2.2 A részletszabályozás kiteljesedése az 1970-es években

A szerződésekben rögzített és többször módosított szabályozás mellett számos fontos, a költségvetési kérdésekkel összefüggő másodlagos jogforrás is született az 1970-es évek első felében. Lényegében átmeneti szabályozásként, 1972-ben fogadta el a Tanács az Európai Szociális Alapra¹³, valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részére¹⁴ vonatkozó költségvetési rendeleteket, amelyek azonban nem voltak túl

¹⁰ E jogszabályok a következők:

Haushaltsordnung über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 200 Absatz (1) und (2) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind, und über die technischen Bedingungen für die Durchführung der Finanzgeschäfte des Europäischen Sozialfonds (Artikel 209 Buchstabe b) des Vertrages), Amtsblatt Nr. 22 vom 30/03/1961 S. 509;

Haushaltsordnung über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 172 Absatz (1) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind (Artikel 183 Buchstabe b) des Vertrages), Amtsblatt Nr. 22 vom 30/03/1961 S. 518;

Haushaltsordnung über die Aufstellung und Ausführung des Forschungs- und Investitionshaushaltsplans der EAG und über die Verantwortung der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer (Art. 183 Buchst. a) und c) des Vertrages) Amtsblatt Nr. 74 vom 16/11/1961 S. 1433-1452,

Haushaltsordnung über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 172 Absatz (2) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind (Art. 183 Buchst. b des Vertrages) Amtsblatt Nr. 032 vom 30/04/1962 S. 1070

¹¹ 68/313/EWG, Euratom, EGKS: Haushaltsordnung vom 30. Juli 1968 über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften und über die Verantwortung der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer, Amtsblatt Nr. L 199 vom 10/08/1968 S. 1-20

¹² 69/492/Euratom, EGKS, EWG: Haushaltsordnung vom 15. Dezember 1969 zur Durchführung der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, Amtsblatt Nr. L 326 vom 29/12/1969 S. 0034-0036

¹³ 72/165/EWG: Haushaltsordnung vom 24. April 1972 zur Festlegung von Sonderbestimmungen für den Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt Nr. L 101 vom 28/04/1972 S. 34

¹⁴ 72/379/EWG: Haushaltsordnung vom 7. November 1972 zur Festlegung von Sonderbestimmungen für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, Amtsblatt Nr. L

hosszú életűek. A Luxemburgi Szerződés szükségessé tette új részletszabályok kidolgozását és megalkotását, amelyek az 1973-ban megalkotott általános Költségvetési rendeletben¹⁵ öltöttek testet. E Költségvetési rendelet a két speciális tárgykörű 1972-ben megalkotott rendeletet hatályon kívül helyezte.

A Luxemburgi és Brüsszeli Szerződés¹⁶ megkötésével a közösségi költségvetési rendszer ma is működő fő elemeit a tagállamoknak sikerült meghatározniuk. Az ezt követő évtizedek feladata a rendszer – sokszor nehéz vitákat kiváltó – finomhangolása volt. Ennek egyik legfontosabb lépése az általános Költségvetési rendelet megalkotása volt 1977-ben¹⁷. Négy évvel az előző Költségvetési rendelet megalkotását követően azért volt szükség új szabályozásra, mert az időközben megkötött Brüsszeli Szerződés számos új és alapvető változtatást eredményezett a költségvetési szabályozásban (pl. a Számvevőszék felállítása), amelyeket a másodlagos jogforrások szintjén is követni kellett.

1.1.2.3 Egyensúlyzavarok és a Delors-csomag

Az 1980-as években a Közösségeknek számos költségvetési problémával kellett szembenézniük, így többek között a költségvetés egyensúlyzavarainak egyre állandósuló kérdésével. Az egyensúlyzavarok jelentős része a költségvetés forrásai és közösségi szükségletek – kiadások – közötti jelentős eltérésből eredt. E jelentős eltérés több tényezőre volt visszavezethető, így különösen:

- a vámok és mezőgazdasági lefölözések arányának csökkenése a vámtételek csökkenése és a Közösségek tagállamai élelmiszer önellátásának növekedése miatt,
- az Áfa-forrásból származó bevételek összegének relatív stagnálása,
- a kiadások összegének jelentős növekedése,
- Európai Szociális Alap és az Európai Regionális Fejlesztési Alap finanszírozási feladatainak bővítése,
- új politikák bevezetése többek között a halászat, a kutatás, vagy Mediterrán térség fejlesztése terén,
- a mezőgazdasági előirányzatok folyamatos túllépése,
- új tagállamok belépése (Görögország 1981-ben, Spanyolország, Portugália 1986-ban).

257 vom 15/11/1972 S. 22

¹⁵ Règlement financier, du 25 avril 1973, applicable au budget général des Communautés européennes, Journal officiel n° L 116 du 01/05/1973 p. 1-73

¹⁶ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975), <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11975R/word/11975R.doc> [2010. 04. 19.]

¹⁷ Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 356, 31.12.1977, p. 1-30

A költségvetés egyensúlyának problémái tehát egyértelműen abban kereshetők, hogy a bevételek nem növekedtek, ugyanakkor a kiadási célok további finanszírozási eszközöket igényeltek volna. Mindez ugyanakkor nem lehet meglepő, hiszen a saját források rendszere az – egyes elemeket áttekintve – egyértelműen egy olyan finanszírozási rendszer, amely egy stabil, de összegét tekintve egyáltalán nem rugalmas finanszírozási eszköz. E finanszírozási eszköz nyilvánvalóan nem képes lépést tartani egy olyan kiadási oldal forrásigényével, amely mind az egyes már működtetett politikák, mind az újonnan közösségi hatáskörbe kerülő politikák folyamatosan bővülő finanszírozási igényét foglalja magában.

E problémakör megoldására a 80-as évek közepén a költségvetési fegyelem erősítése terén több próbálkozás volt, de ezek rendre kudarcba fulladtak.

Az európai integráció szempontjából igen jelentős lépés volt 1986-ban az Egységes Európai Okmány¹⁸ aláírása. E dokumentum azonban a költségvetési szabályozást közvetlenül érintő változtatásokat nem eredményezett.

A költségvetési szabályozás egyik legátfogóbb reformjára 1988-ban került sor az ún. Delors I. csomag keretében. E csomag a következő főbb elemekből tevődött össze¹⁹:

- a saját források reformja²⁰,
- a költségvetési fegyelem megerősítése a mezőgazdasági kiadások megfékezése végett,
- a strukturális alapok reformja.

A költségvetési fegyelem biztosítása – a kiadások növekedésének féken tartása – érdekében a tagállamok és az érintett intézmények egy új szabályozási eszközt kezdtek el alkalmazni: a Parlament, a Tanács és a Bizottság közti, a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről – az intézmények megosztott felelősségének szabályozása – szóló intézményközi megállapodás lett az új szabályozási rendszer kulcsa. Az intézményközi megállapodást ebben az első esetben öt évre, az 1988-92 közötti időszakra kötötték. Célja a különböző kiadási tételek összehangolása, és a kiadások egyensúlyba hozására figyelemmel az Egységes Európai Okmányra. Emellett meghatározza a kiadások felső határát, és lehetővé teszi a költségvetési és jogalkotás hatáskörök konfúziójának csökkentését, hogy részletesen felsorolja, hogy mely költségvetési előirányzatok minősülnek kötelező és melyek minősülnek nem kötelező kiadásnak. Az intézményközi megállapodásban foglaltak betartását nagyban elősegítette, hogy rendelkezéseit az érintett intézmények magukra kötelezőnek ismerték el, illetve a Tanács külön határozatot hozott a költségvetési

¹⁸ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>

¹⁹ European Union – Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 33-44. o.

²⁰ Lásd: 1.4 pont

fygyelemnrl²¹, amelyben szigorú korlátozásokat írt elő a mezőgazdasági kiadások növekedése tekintetében, valamint a kiadások váratlan növekedésének megelőzése érdekében egy „korai előrejelző rendszer” bevezetéséről rendelkezett, amely lehetővé teszi az időben történő beavatkozást.

A reform-csomag lényeges eleme a strukturális alapok (akkor: az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap, és az EMOGA Orientációs Rész) feladatainak optimalizálása, és hatékonyságuk növelése volt. Ennek érdekében született meg egy egységes szabályozás²², amelynek a fő célja az egész Közösség harmonikus fejlődésnek elősegítése, a régiók közötti különbségek csökkentése és a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának támogatása. Az új szabályozás fontos eleme egyrészt, hogy a kitűzött célok elérése érdekében a strukturális alapokkal összefüggő kötelezettségvállalási előirányzatok összegét az 1987. évi szint kétszeresére rendelte emelni 1993-ra, másrészt az alapok nem általános finanszírozást nyújtanak, hanem a rendeletben meghatározott célkitűzések megvalósítását szolgálják. Az új szabályozás meghatározta azt is, hogy az egyes célkitűzések finanszírozása mely alapokból történik.

A Delors I. csomag keretében megvalósított reformok pozitív eredményeket hoztak. Az első és egyik legfontosabb eredmény, hogy a költségvetés elfogadására minden évben időben sor került. Nem volt alapvető nézeteltérés az intézmények között. A költségvetés megalkotása és végrehajtása minden évben az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi tervnek megfelelően történt. Jelentősen megnövekedett az előirányzatok felhasználása a reform előtti évekhez képest, amellet hogy a kiadási plafon és a kiadások valós összege a saját források összege alatt maradt. Ezt a mezőgazdasági kiadások növekedésének a visszafogása és a gazdasági növekedés előre jelzettnél nagyobb üteme tette lehetővé²³.

A Parlament, a Tanács és a Bizottság intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi tervet 1988-ban az 1988-92 közötti időszakra hagyta jóvá. 1992-ben a Bizottság, figyelemmel az elért eredményekre javasolta a középtávú pénzügyi rendszerének fenntartását, illetve megújítását egy következő időszakra, természetesen azonban néhány lényeges változtatás végrehajtásával. Ezek során figyelembe kellett venni a Közös Agrárpolitika 1992-

²¹ A Tanács 88/377/EGK határozata a költségvetési fygyelemnrl, HL L 185, 15.7.1988, 29. o.

²² Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, OJ L 185, 15.7.1988, p. 9-20

²³ European Union – Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 44-49. o.; Proposals for renewal - Report presented by the Commission under point 19 of the Agreement - Application of the Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, COM(1992) 82 final; Report presented by the Commission in accordance with Article 10 of the Decision on own resources - The system of own resources COM(1992) 81 final.

ben kezdődő reformját, a strukturális alapok reformját, valamint a belső piaccal kapcsolatos politikák fejlődésének, és a Közösségek új nemzetközi kötelezettségeinek megfelelő finanszírozását.

1.1.2.4. Főbb reformok a Maastrichti Szerződés után

Az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződés²⁴ megkötése és az azzal összefüggésben elfogadott szabályozás jelentős hatással volt a költségvetés kiadási oldalára. Ekkor került sor a regionális politika megerősítésére²⁵ és a Kohéziós Alap létrehozására²⁶. Emellett a Közösség újabb hatásköröket kapott többek között a transz-európai hálózatok, az oktatás, az ipar és a kultúra területén. Azáltal, hogy a Maastrichti Szerződés létrehozta a három pilléren nyugvó Európai Uniót, a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés megvalósítása is további adminisztrációs előirányzatokat tett szükségessé.

Az első intézményközi megállapodás, valamint az annak keretében elfogadott középtávú pénzügyi terv lejárta követően a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1993-ban új, ezúttal már hét évre (1999-ig) szóló pénzügyi tervet fogadott el²⁷. Az 1993-99 közötti időszakra szóló pénzügyi terv alapján a saját források maximális összegét felemelték a Közösségek GNP-je 1,2%-áról 1,27%-ára, a saját források struktúráját tekintve pedig annyi változás történt, hogy a GNP-forrás súlyának növelése érdekében, az Áfa-forrás mértéke az egységes Áfa-alap 1,4%-áról 1%-ára csökkent, a figyelembe vehető Áfa-alap GNP 55%-áról (amit az 1988-ban rögzítettek) a GNP 50%-ára csökkent.

A kiadási oldalon a regionális politikai eszköztár kibővült a Kohéziós Alappal²⁸, és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel²⁹. A cél az volt, hogy a leghátrányosabb helyzetű régiók és a Kohéziós alapból támogatott tagállamok támogatásának további növelése volt.

A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló általános intézményközi megállapodás mellett 1998-ban született még egy intézményközi megállapodás, amelynek célja a költségvetési előirányzatok felhasználásához szükséges alapvető jogi aktussal kapcsolatos kérdéskörök tisztázása volt³⁰.

²⁴ Szerződés az Európai Unióról HL C 191, 1992. 7. 29., 1-110. o.

²⁵ Jegyzőkönyv a gazdasági és társadalmi kohézióról, HL C 321E., 2006.12.29., 304-305. o.

²⁶ Lásd az EGK Szerződésbe az Európai Unióról szóló Szerződés által beillesztett 131d. (ma 161.) cikk második bekezdését.

²⁷ Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure OJ C 331, 7.12.1993, p. 1–10

²⁸ Lásd a Tanács 1164/94/EK rendeletét a Kohéziós Alap létrehozásáról (HL L 130., 1994.5.25., 1-13. o.)

²⁹ Council Regulation (EEC) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance, OJ L 193, 1993. 07. 31. p. 1-4.

³⁰ Interinstitutional Agreement of 13 October 1998 on legal bases and implementation of the budget OJ C 344, 1998. 11. 12.

A 2000-2006 közötti időszak költségvetési gazdálkodásának alapját az 1999-ben megkötött intézményközi megállapodás képezte, amely az 1998-as és 1993-as intézményközi megállapodáshoz hasonlóan tartalmazza a 2000-2006 közötti időszakra szóló középtávú pénzügyi tervet³¹. A középtávú pénzügyi terv a következő struktúrában határozta meg a kiadások felső határát: (1) mezőgazdaság, (2) strukturális intézkedések, (3) belső politikák, (4) külső fellépések, (5) igazgatási kiadások, (6) tartalékok, (7) előcsatlakozási támogatás, (8) bővítés. A költségvetési fegyelem követelményeinek és a kiadások hatékonyságának biztosítása érdekében a Tanács az 1994-ben elfogadott költségvetési fegyelemről szóló rendeletben foglaltakat újraszabályozta. Az új szabályozás alapvetően a mezőgazdasági, valamint a külső fellépésekkel kapcsolatos kiadások tekintetében határozott meg eljárási jellegű és tartalékképzéssel kapcsolatos rendelkezéseket.

A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás elfogadására 2006. májusában került sor³².

1.2 Az intézmények egymás közötti viszonyának alakulása

1.2.1 Az ESZAK kezdeti időszakában

Az ESZAK költségvetés, pontosabban az 'igazgatási kiadások' elfogadása speciális eljárásrend szerint történt, amely alapvetően eltért a másik két Közösség költségvetési rendszerétől, illetve a jelenlegi rendszertől is. Az 'igazgatási kiadások' megalkotása során minden intézmény elkészítette a saját kiadási előrejelzését, amelyet a Főhatóság foglalt általános előrejelzés néven egységes szerkezetbe. Az általános előrejelzésben önálló fejezetet alkotott minden érintett intézmény, és elfogadása is speciálisan alakult, a Főhatóság, a Közgyűlés, a Tanács és a Bíróság elnökéből álló bizottság (A négy elnök bizottsága) hatáskörébe tartozott. Az intézmények elnökeiből álló bizottság hatáskörébe tartozott a költségvetés módosítása is, amelynek kezdeményezésére, az érintett intézmény elnöke volt jogosult.

Az ESZAK költségvetési rendszerében az igazgatási kiadásokra vonatkozó 'általános előrejelzések' mellett még speciálisabban alakult az ESZAK működési költségvetése. Az ESZAK Szerződés a működési kiadások tekintetében semmilyen jóváhagyásra, felhatalmazásra vonatkozó eljárásrendet nem írt elő, vagyis nem volt szükség a költségvetés

³¹ Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról, HL C 172., 1999.6.18., 1-22. o.

³² Lásd részletesen a II. fejezetben

elfogadására, amely a szó szoros értelmében nem is létezett. Ami létezett, az a működéssel kapcsolatos kiadások halmaza, amelynek végrehajtása magán az ESZAK Szerződésen alapult.

1.2.2 Az EGK és az Euratom Közösség kezdeti időszakában

A költségvetés elfogadása eredetileg a Tanács hatáskörébe tartozott, a Közgyűlés (Parlament) csak módosító javaslatokat tehetett. A költségvetési beszámoló elfogadása szintén a Tanács hatáskörébe tartozott, a Közgyűlésnek e téren is csak véleményezési joga volt.

1.2.3 A Fúziós Szerződés után

A Fúziós Szerződés alapján az ESZAK igazgatási költségvetése beolvadt az általános költségvetésbe. Ezáltal szükségszerűen és lényegét tekintve változott a költségvetés elfogadásának rendje, megszűnt 'A négy elnök bizottságának' az 'általános előrejelzés' elfogadásával kapcsolatos speciális hatásköre is.

1.2.4 A Luxemburgi Szerződés által bevezetett változások

A Luxemburgi Szerződés (1970) a költségvetés megalkotása tekintetében is fontos változásokat hozott. Egy öt éves átmeneti időt követően ugyanis – a korábbi véleményezési és módosításra vonatkozó javaslattételi joggal szemben – a Közgyűlés (a Parlament) számára érdemi beleszólási lehetőséget teremtett az 1975. költségvetési évtől kezdődően azáltal, hogy a nem kötelező kiadások tekintetében módosításokat tehetett, a kötelező kiadások tekintetében pedig változtatási javaslatot terjeszthetett a Tanács elé. (A kiadások kötelező és nem kötelező kiadásként történő megkülönböztetése a Luxemburgi Szerződésben jelenik meg először). A Közgyűlés (a Parlament) módosítási jogköre már az átmeneti időszak alatt is bővebb lett a korábbinál, ugyanis ha a változtatási javaslat nem eredményezi egy intézmény kiadási főösszegének növekedését, akkor a Tanács csak minősített többséggel utasíthatta azt el. Ha azonban valamely intézmény kiadási főösszegének növekedését eredményezi a változtatási javaslat, akkor annak elfogadásához a Tanács szintén minősített többséggel meghozott egyetértő határozatára volt szükség³³.

A Luxemburgi Szerződés által eredményezett további lényeges változás, hogy a költségvetési eljárás végén 1974-ig a Tanács, majd azt követően a Parlament elnöke hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a költségvetést véglegesen elfogadottá nyilvánították.

³³ A Parlament módosítási javaslattételi jogát már a Római Szerződések eredeti szövege is biztosította, de a Luxemburgi Szerződés e jogot megerősítette annyiban, hogy a Tanácsban a módosítási javaslat elutasításhoz ezt követően minősített többség volt szükséges, ha az nem növelte az összes kiadást.

1.2.5 A Brüsszeli Szerződés által bevezetett változások

A költségvetési eljárás tekintetében a Brüsszeli Szerződés által hozott lényeges változás, hogy a Parlament a költségvetés elfogadásával kapcsolatban gyakorlatilag vétőjogot kapott: fontos okból tagjainak többségével és a leadott szavazatok kétharmadával elutasíthatja a költségvetés tervezetét és új tervezet benyújtását kérheti.

1.2.6 A Brüsszeli Szerződés után

A Brüsszeli Szerződés megkötését követő mintegy másfél évtizedet a költségvetési rendszer működése tekintetben súlyos zavarok jellemezték. Több esetben nem sikerült időben elfogadni a költségvetést (1980, 1985, 1986, 1988), a Parlament elutasította a költségvetési javaslatot így az átmeneti gazdálkodás szabályai érvényesültek 5-6 hónapon keresztül. Súlyos pénzügyi nézeteltérések alakultak ki a Tanács, a Bizottság és egyes tagállamok között. E zavarok főbb okai:

- intézmények közötti konfliktusok,
 - a költségvetés egyensúlyzavarai, (előirányzatok túllépése), valamint
 - a költségvetési bevételek és kiadások növekedésének eltérése
- voltak.

Az intézmények – a Parlament és a Tanács – közötti konfliktusok két forrásból fakadtak. Egyrészt a hatáskörök pontos tisztázásának hiányosságaiból, másrészt pedig a költségvetési és a jogalkotási hatáskörök eltéréseiből.

Az intézményi problémák alapvetően abból adódtak, hogy a Parlament és a Tanács hatáskörei nem kerültek részletesen rendezésre (arra a kérdésre a szerződések egzakt választ nem adtak, hogy mi tekintendő kötelező és mi tekintendő nem kötelező kiadásnak). Mindezt tetézte a Parlament súlyának – és ezzel összefüggésben hatáskör-bővítési „igényeinek” – növekedése a képviselők közvetlen választásából adódóan 1979-től.

Az intézmények között felmerülő nézeteltérések feloldásának szándékát szolgálta az 1982-ben a Parlament, a Tanács, és a Bizottság által elfogadott a költségvetési eljárás különböző eszközeinek fejlesztéséről szóló Közös Nyilatkozat³⁴. A Közös Nyilatkozat a kötelező és nem kötelező kiadásokra vonatkozó szabályok tisztázása volt. Rögzítették, hogy kötelező kiadásként azokat a kiadásokat kell a költségvetésben szerepeltetni, amelyek a Közösség kötelezettségeinek teljesítéséhez szükségesek, a Szerződések, illetve a Szerződések alapján megalkotott jogszabályok szerint. Meghatározták azokat a költségvetési sorokat is,

³⁴ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure, of 30 June 1982 (OJ C 194, 28.7.1982.)

amelyeket kötelezőnek tekintenek azzal, hogy ezen egy speciális egyeztetési mechanizmus keretében a három érintett intézmény elnöke a Bizottság előzetes költségvetési tervbe foglalt javaslatának elutasítása esetén együtt hajthat végre módosítást. Az egyeztetési mechanizmus azonban hosszú távon nem vezetett eredményre, amelynek következményeképpen a vita 1986-ban az Európai Bíróság elé került³⁵.

A jogalkotási és költségvetési hatáskörök közti összeütközés abból adódott, hogy 1974-ig a Tanácsé volt kizárólagosan a jogalkotási és a költségvetési hatáskör, a Parlamentnek (Közgyűlésnek) csak véleményezési, módosítási javaslattételi joga volt. Ezzel szemben 1975-től a költségvetési hatáskört a Tanács és a Parlament megosztva gyakorolja. A Parlament él is kibővített hatáskörével, és több módosítást, új műveletekre fordítandó kiadásokat emel be évről évre a költségvetésbe. Ezzel szemben kerül sor jogalkotási eszközökkel a különféle kiadási plafonok meghatározására a Tanács által. Az ebből fakadó konfliktusokat is megpróbálta rendezni az 1982. évi Közös Nyilatkozat.

A Közös Nyilatkozat azonban egyik problémát sem tudta végérvényesen orvosolni. A problémák megoldását a későbbiekben a költségvetési kérdésekben megkötött intézményközi megállapodások, valamint a döntéshozatali rendszer folyamatos átalakítása, a Parlament hatásköreinek bővítése tudta – koránt sem tökéletes, de működőképes módon – megoldani.

1.3 A pénzügyi ellenőrzés főbb szabályainak és intézményrendszerének alakulása

Az ESZAK költségvetés ellenőrzését a Tanács által három évre kinevezett – tevékenységét teljes függetlenségben ellátó – számvevő (auditor) látta el. Az általános előrejelzés végrehajtásáról a Főhatóság elnöke a Közgyűlésnek számolt be.

A EGK és az Euratom Közösség kezdeti időszakában a pénzügyi ellenőrzés feladatait mindkét Közösség esetében az adott Közösség Ellenőrző Bizottsága (Audit Board) látta el. A költségvetés végrehajtásáról a Bizottság a Tanácsnak számolt be.

A Fúziós Szerződés a pénzügyi ellenőrzés terén is egyszerűsítést hozott: a három különálló Ellenőrző Bizottság, illetve Számvevő helyébe egységes Ellenőrző Bizottság lépett.

Ezt követően a költségvetés végrehajtását értékelő mentesítési eljárást és a végrehajtásról szóló beszámolást érintő lényeges változás, hogy a Luxemburgi Szerződés hatályba lépését követően a mentesítés már nem egyedül a Tanács, hanem a Tanács és a Közgyűlés (Parlament) együttesen gyakorolt hatásköre lett.

³⁵ Lásd erről bővebben az Európai Közösségek Bíróságának 204/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECR(1988) I-05323 ügyben hozott ítéletét. A jogvita lényegi kérdése a kötelező és nem kötelező kiadások tekintetében a döntéshozatal jogáról szólt. E kérdéskörrel részletesebben a III. fejezetben foglalkozom.

Az 1975-ben megkötött Brüsszeli Szerződés egyik legfontosabb újdonsága a pénzügyi ellenőrzés terén a Számvevőszék felállítása volt. A Szerződés a Számvevőszék feladatául a három Közösség és az általuk létrehozott valamennyi szerv és intézmény bevételeire és kiadásaira vonatkozó elszámolások – jog- és szabályszerűségi, valamint eredményességi szempontból történő – vizsgálatát tűzték. A Számvevőszék fontos feladata lett, hogy segítse a Tanácsot és a Közgyűlést (Parlamentet) a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos ellenőrzési feladataik ellátásában. A Számvevőszék létrehozásával az Ellenőrző Bizottság (Audit Board) befejezte tevékenységét.

A Brüsszeli Szerződés a költségvetési ellenőrzés terén nem csak az Európai Számvevőszék létrehozásával hozott jelentős változásokat, hanem a Bizottság éves pénzügyi beszámolójának elfogadásával és a felmentvény megadásával összefüggésben is. A Szerződés hatályba lépésétől a beszámolót nem a Tanács, hanem a Parlament fogadja el és hasonlóképpen változtak meg a hatáskörök a felmentvény megadásával kapcsolatban is. Ettől kezdve a Tanácsnak e téren csak a Beszámoló elfogadására, vagy az elutasítására vonatkozó javaslattevési joga van. A Beszámoló elfogadása természetesen a Számvevőszék éves jelentésének figyelembe vételével történik.

A pénzügyi ellenőrzés erősítése terén lényeges lépés, hogy megalakulása után 15 évvel, a Maastrichti Szerződés intézményi rangra emelte a Számvevőszéket.

A csalás elleni küzdelem területén számos fontos lépés történt az 1993-99 közötti időszakban. 1995-ben került sor az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló tanácsi rendelet megalkotására³⁶, és ebben az évben kötötték meg a tagállamok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményt³⁷. A Santer-Bizottság lemondását követően felmerült a pénzügyi érdekek védelme további erősítésének szükségessége, amelynek kapcsán 1999-ben történt meg a Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozása³⁸.

Az új évezred elején a Bizottság több kísérletet tett az Unió pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének megerősítésére. Ennek érdekében javaslatot fogalmazott meg az európai ügyészség felállítására, illetve készített egy irányelv tervezetet a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmével összefüggésben³⁹. E javaslatok azonban a Tanács és a Parlament döntése alapján jogszabállyá máig nem váltak.

³⁶ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, HL L 312., 1995.12.23., 1-4. o.

³⁷ Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről HL C 316., 1995.11.27., 49-57. o.

³⁸ A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról, HL L 136., 1999.5.31., 20-22. o.

³⁹ The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor COM(2000) 608 final, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests COM(2001) 272 final

1.4 A költségvetési bevételek szabályozásának alakulása

1.4.1 Az ESZAK költségvetés finanszírozása

Az ESZAK költségvetési szabályozásának egyik lényeges specialitása, hogy az ESZAK költségvetés finanszírozása már a kezdetektől fogva egy saját forrással, az ESZAK illetékekkel történt. Az ESZAK Szerződés 49. és 50. cikkei alapján – egészen 2002-ig, a Szerződés hatályának lejártáig – az ESZAK költségvetés bevételeit a szénre és az acélra kivetett értékarányos illetékek képezték. A rendszer előremutató voltán nem kis csorbát ejtett, hogy ezen illetékek a Fúziós Szerződés hatályba lépését követően már csak az ESZAK működési költségvetését finanszírozták.

Az ESZAK Szerződés 49. cikke értelmében az 'általános előrejelzés' elfogadása azzal a következménnyel járt, hogy a Főhatóság jogosulttá vált a költségvetés saját forrásának, az ESZAK illetékeknek a beszedésére.

Azáltal, hogy az ESZAK Szerződés felhatalmazta a Főhatóságot, mint szupranacionális testületet – minden további korlátozás nélkül – az ESZAK illeték kivetésére egy egészen kivételes helyzet jött létre. Amint ugyanis 'A Négy elnök bizottsága' jóváhagyta az adott évi általános előrejelzést, a Főhatóság jogosulttá vált az illeték beszedésére⁴⁰. E különleges rendszer az ESZAK tagállamoktól való tényleges és teljes pénzügyi függetlenségét eredményezte, amelyet egy tényleges saját forrás finanszírozott.

1.4.2 Az általános költségvetés finanszírozása

Az általános költségvetés bevételeit 1970-ig a tagállami hozzájárulások képezték⁴¹. Az EGK és az Euratom Szerződések azonban már a kezdetekkor is utaltak a költségvetés saját forrásokból történő finanszírozásának lehetőségére. A költségvetés saját forrásokból történő finanszírozási módjának bevezetése a Közös Agrárpolitika (KAP) közösségi hatáskörbe emelésével és annak közösségi szintű finanszírozásával összefüggésben⁴² már az 1960-as évek elején felmerült. A KAP finanszírozására létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) ugyan a közös költségvetés részét képezte, de a finanszírozására vonatkozó szabályok csak működésének első három évében (1962-65 közötti időszakban) számoltak azzal, hogy a finanszírozás tagállami hozzájárulások alapján történik. Akkor azonban, amikor a Bizottság 1965-ben előterjesztette javaslatát a KAP finanszírozására

⁴⁰ DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 24. o.

⁴¹ Lásd az EGK Szerződés eredeti 200. és az Euratom Szerződés eredeti 172. cikkét

⁴² Lásd a Tanács 25. rendeletét a közös agrárpolitika finanszírozásáról (OJ 30., 1962. 4. 20., 991-993. o.)

és egyúttal a saját források rendszerének bevezetésére, valamint egyúttal a Parlament hatásköreinek bővítésére, e javaslat – különösen Franciaország részéről – jelentős ellenállásba ütközött. Az ezzel összefüggésben következett be a Közösségek első nagy krízise, amelynek során Franciaország nem vett részt a Tanács munkájában (ez volt az üres székek politikájának időszaka⁴³).

Érdemi áttörés 1970-ben jött létre, amikor a tagállamoknak – a Luxemburgi Szerződés megkötésével egyidejűleg – sikerült megállapodniuk a saját források rendszerének bevezetéséről⁴⁴. A saját források rendszere 1970-től kezdődően került fokozatosan bevezetésre, amely akkor három elemből tevődött össze:

- a vámokból,
- a mezőgazdasági lefölözésekből, és
- az Áfa-forrásból.

Az eredetileg 1975-ig tervezett, de az Áfa-harmonizáció késedelme miatt végül 1979-ig tartó átmeneti időszakban, egyre csökkenő mértékben a tagállami hozzájárulások is részét képezték az általános költségvetés bevételeinek. A saját források rendszere elméleti síkon igen közel áll a tagállami jogrendszerekben megtalálható adók rendszeréhez, illetve fogalmához, de nem egyenlő azzal. Az adó fogalmát önmagában a jogi szabályozás nem definiálja. A szakirodalom adónak tekinti az állam által egyoldalúan kivetett, forgalomhoz, vagy jövedelemhez kapcsolódó közvetlen ellenszolgáltatással nem járó fizetési kötelezettséget, amelynek szabályozása anyagi és eljárási normákból tevődik össze, és amelynek alanya, tárgya, alapja és mértéke a rá vonatkozó szabályozás alapján meghatározható⁴⁵. Az adó és a saját forrás közötti különbség abból adódik, hogy egyrészt a Közösségek nem rendelkeztek és az EU ma sem rendelkezik adóketési joggal, másrészt a saját forrásokról szóló tanácsi határozat a tagállamokat és nem az állampolgárokat, illetve az egyéb adóalanyokat kötelezi⁴⁶.

Az 1970-ben elfogadott saját forrásokról szóló határozat helyébe 1985-ben új szabályozás lépett. Az új szabályozás figyelembe vette a Fontainebleau-i Megállapodásban rögzítetteket és csökkentette ezáltal az Egyesült Királyságot terhelő saját forrás fizetési kötelezettséget. A Fontainebleau-i Megállapodás alapvetően a költségvetési egyensúlyzavarok eddig nem

⁴³ Az üres székek politikájáról és a Luxemburgi kompromisszumról lásd bővebben: VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 42-43. o.

⁴⁴ Lásd a Tanács 1970. áprilisi 21-i 243/1970/EGK, ESZAK, Euratom határozatát a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásaival való helyettesítéséről.

⁴⁵ V. ö.: HALUSTYIK ANNA (szerk.): Pénzügyi Jog I., Szent István Társulat, Budapest, 2006, 25. és 61. o. FÖLDES GÁBOR: Adójog, Osiris, Budapest, 2001, 25-26., és 112.o.

⁴⁶ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 602.o.

említett eredőjének, az Egyesült Királyság kompenzációs igényének a kezelését célozta. A kompenzációs igény gyökerét az adta, hogy az Egyesült Királyság földrajzi okokból viszonylag kisméretű – és ezáltal a többi tagállamhoz, különösen Franciaországhoz képest alacsonyabb összegű támogatásban részesülő – mezőgazdasággal rendelkezett, amely jelentős termékimportot eredményezett a Közösség többi tagállamából. Ugyanakkor az Egyesült Királyság igen jelentős mértékben járult hozzá a közös költségvetéshez a saját források rendszere keretében az Áfa-forrás alapján. E helyzet az ország csatlakozásától kezdve jelentős nehézségeket okozott és több kompenzációs mechanizmus kidolgozásával próbálták a helyzetet megoldani. A jelenleg is alkalmazott kompenzációs mechanizmus a Fontainebleau-i Egyezményben került rögzítésre 1984-ben.

Az 1985-ben hatályba lépett saját forrásokra vonatkozó szabályozás a fentiek mellett a költségvetés egyensúlyának megőrzése érdekében növelte az Áfa-forrás lehívási mértékét (1%-ról 1,4%-ra), és arról is rendelkezett, hogy általuk beszedett vámok és mezőgazdasági lefölözések összegének 10%-át a tagállamok számára a beszedés költségeinek fedezése érdekében vissza kell téríteni.

Az 1985-ös saját forrásokról szóló határozat mindössze három évig volt hatályban, a Tanács 1988-ban új határozatot fogadott el⁴⁷. Az újabb módosításra alapvetően azért volt szükség, mert a költségvetés kiadásainak finanszírozásához az 1985-ben megemelt mértékű Áfa-forrás sem nyújtott elegendő fedezetet. Az új szabályozás szerint a saját források összegét a Közösség éves GNP mértékéhez kötötték akként, hogy a saját források összegének felső határa a GNP 1,15%-ról indult (1988-ban) és 1992-re elérheti az 1,2%-ot. Emellett szükségesé vált a saját forrásokból származó bevételek stabilizációja is, amelynek érdekében új, a tagállamok GNP-jén alapuló forrás bevezetésére került sor, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok a fejlettségüknek és fizetőképességüknek megfelelően viseljék a közös költségvetés terheit. E kiegyenlítő feladatokat is ellátó forrás mértékét az adott évben mindig a költségvetési eljárás keretében határozzák meg, figyelemmel a többi forrásból származó bevételekre. Ezzel egyidejűleg az Áfa-forrás mértéke az egységesen meghatározott Áfa-bázis 1,4%-a maradt, de az arányos tagállami teherviselés érdekében legfeljebb az adott tagállam piaci árakon számított GNP-je 55%-áig kell a tagállamoknak a rájuk eső részt finanszírozni.

Az 1999-es intézményközi megállapodással összefüggésben a Tanács új saját forrásokról szóló határozatot is elfogadott⁴⁸. E határozat nem változtatott a saját források rendszerén, azt

⁴⁷ A Tanács 88/376/EGK, Euratom határozata a Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 185., 1988.7.15., 24-28. o.

⁴⁸ A Tanács 597/2000/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 253.,

továbbra is négy forrás: a vámok, a mezőgazdasági lefölözések, az Áfa-forrás és a GNP-forrás alkotta, és fenntartotta az Egyesült Királyság számára biztosított visszatérítést azzal, lehetővé tette Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország számára a brit-visszatérítés finanszírozási hozzájárulásának a rendes hozzájárulás 25 %-ára csökkentését. A tagállamok ugyanakkor a beszedés költségeinek fedezésére a vám és mezőgazdasági lefölözések 25%-át kapták vissza a korábbi 10% helyett. Az Áfa-forrás lehívási kulcsa 2002-ben az Áfa-alap 0,75%-ára, 2004-ben a 0,5%-ára csökkent.

2. A költségvetési jog hatályos forrásai

A közösségi költségvetési szabályozás fejlődésének összefoglalását követően érdemes azt is áttekinteni, hogy melyek azok a jogszabályi eszközök, amelyek az EU költségvetési jogának hatályos jogszabályi kereteit adják.

Ezek közül, ha a jogszabályi hierarchia szerint vizsgáljuk, akkor első sorban kiemelendő az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ⁴⁹), és annak is különösen a pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó 6. Rész II. Címe⁵⁰. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés ehelyütt szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető kérdéseket, így:

- a költségvetés készítési kötelezettséget, ahol a költségvetés magában foglalja a Közösség valamennyi bevételeit és kiadását, ideértve a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos igazgatási kiadásokat is,
- a költségvetés finanszírozására vonatkozó alapvető szabályokat, amely szerint az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni,
- a költségvetési felhatalmazás időszakát, az éves költségvetés elvét,
- a költségvetés elkészítésének rendjét, ezen belül a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament hatáskörét és a költségvetési eljárás „menetrendjét”,
- az átmeneti gazdálkodás szabályait, amelyek akkor alkalmazandóak, ha a Közösség a költségvetési év kezdetekor nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel,
- a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumait, a Bizottság általános felelősségét a

2000.10.7., 42-46. o.

⁴⁹ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30.

⁵⁰ 310-325. cikk

költségvetés végrehajtásáért, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményét,

- a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolás rendjét, a Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a Számvevőszék feladatait és hatáskörét, valamint a mentesítési eljárást,
- a Tanács felhatalmazását a részletes költségvetési szabályok, a pénzügyi ellenőrök, engedélyezésre jogosult tisztviselők és számvitelért felelős tisztviselők felelősségére vonatkozó szabályok, valamint a saját forrásoknak a Bizottság rendelkezésére bocsátására vonatkozó szabályok megalkotására,
- a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni fellépés alapvető szabályait és a tagállamok ezzel összefüggő alapvető kötelezettségeit.

Az EUMSZ hatályba lépése a költségvetési jog terén egy igen lényeges változást eredményezett: az EK-Szerződés korábbi rendelkezéseivel szemben az EUMSZ meghatározza – az eddigiekben az Intézményközi Megállapodásba foglalt – többéves pénzügyi keret (pénzügyi perspektíva) célját, tartalmát és elfogadásának alapvető szabályait is⁵¹.

A költségvetési gazdálkodással összefüggő lényeges feladat a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése, amelyet szakmai szempontból az Európai Számvevőszék lát el. Az Európai Számvevőszék működésére vonatkozó alapvető szabályokat szintén az Európai Unió működéséről szóló Szerződés határozza meg, de nem a pénzügyi rendelkezések között, hanem az intézményekről szóló részben⁵². E rendelkezések közül kiemelendő a Számvevőszék szervezetének meghatározása, a tagok kinevezésére, jogállására, megbízatásuk megszűnésére vonatkozó szabályok rögzítése. Az intézményi kérdések mellett a Szerződés meghatározza a Számvevőszék feladatait is, így a Közösségek bevételeivel és kiadásaival kapcsolatos elszámolások ellenőrzését, az éves jelentés és a megbízhatósági nyilatkozat elkészítését.

A másodlagos jogforrások között több fontos jogszabály vonatkozik a költségvetési jog területére.

Ezek között talán a legfontosabb a *Tanács 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Költségvetési rendeletről*⁵³ (a továbbiakban: Költségvetési rendelet). Ez a jogszabály lényegében az EU államháztartási törvénye, amely hasonló jellegű kérdéseket szabályoz, mint a magyar államháztartási törvény, vagyis a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának alapvető szabályait. Az általános

⁵¹ EUMSZ 312. cikk

⁵² EUMSZ 285-287. cikk

⁵³ HL L 248., 2002.9.16., 1-48. o., A jogszabály angol nyelvű megnevezése Financial Regulation. A magyar nyelvű fordítások, hivatkozások nem egységesen, hol Pénzügyi rendelet, hol Költségvetési rendelet megnevezést használnak.

Költségvetési rendelet – a saját forrásokra vonatkozó, illetve majd az 1990-es években megjelenő a csalás elleni küzdelemmel összefüggő szabályozást kivéve – gyakorlatilag magában foglalja a költségvetési szabályozás mindazon elemeit és részletszabályait, amelyek az alapító szerződésekben nem kaptak helyet. A költségvetési rendelet struktúrája:

- költségvetési alapelvek: az egységesség és a teljesség elve, az évenkéntiség elve, az egyensúly elve, az elszámolási egység elve, a globális fedezet elve, az egyediség elve, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve, valamint az átláthatóság elve;
- a költségvetés megállapítása és szerkezete;
- a költségvetés végrehajtása: a végrehajtás módszerei, a pénzügyi szereplők (az engedélyezésre jogosult tisztviselő, a számvitelért felelős tisztviselő, az előlegelszámoló tisztviselő), a pénzügyi szereplők felelőssége, a bevételi műveletek, (a saját források rendelkezésre bocsátása, az esedékessé váló követelésekre vonatkozó becslések, az esedékessé váló követelések megállapítása, a behajtás engedélyezése, a behajtás), a kiadási műveletek (a kiadásokra vállalt kötelezettség, a kiadások érvényesítése, a kiadások engedélyezése, a kiadások kifizetése), a belső ellenőr;
- a közbeszerzési szerződések odaítélése;
- a támogatások: a támogatások fajtái és hatályuk, a támogatások alapelvei, az odaítélési eljárás, a kifizetés és ellenőrzés, a végrehajtás;
- beszámoló bemutatása és könyvvezetés;
- külső ellenőrzés és mentesítés;
- az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapra vonatkozó végrehajtási szabályok;
- a strukturális alapokra, a Kohéziós Alapra, az Európai Halászati Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra vonatkozó végrehajtási szabályok;
- külső fellépésekkel kapcsolatos előirányzatokra vonatkozó végrehajtási szabályok;
- az igazgatási előirányzatokra vonatkozó végrehajtási szabályok.

A 2007-2013 közötti költségvetési időszak fontos alapidokumentuma az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között 2006. májusában megkötött *Intézményközi Megállapodás*⁵⁴ a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. Ez a megállapodás képezte az alapját a 2007 és 2013 közötti időszakban az EU aktuális hét évre szóló költségvetési tervezési időszakának, rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit és az éves kiadási sarokszámokat, és alapját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

⁵⁴ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről HL C 139., 2006.6.14., 1-17. o.

A költségvetés bevételeinek legfontosabb jogszabályi háttere a Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom határozata⁵⁵ az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről. Tekintettel arra, hogy az Európai Közösségek ún. saját forrásokkal rendelkeznek, a saját források rendszerét, mértékét és a Közösségek rendelkezésére bocsátás szabályait tartalmazza e határozat, amelynek elfogadásához a Tanács egyhangú döntése volt szükséges és a tagállamok parlamentjeinek is ratifikálnia kell⁵⁶.

A új határozat a saját források rendszerén érdemben nem változtatott, de 0,3%-ra csökkentette az Áfa-forrás lehívási kulcsát (négy tagállam esetében ezt még tovább csökkentette 0,225-0,1%-os szintre), Hollandia és Svédország számára pedig az általuk fizetett GNI-forrásból is határozott összegű visszatérítést biztosított.

A fent említett alapvető jogforrások mellett számos további, a költségvetésre és az azzal összefüggő kérdésekre több lényeges jogszabály is vonatkozik. E körben mindenképp megemlíthetők a Költségvetési rendelet, valamint a Saját forrásokról szóló határozat végrehajtási jogszabályai, vagyis a Bizottság 2002. december 23-i 2342/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet részletes végrehajtási szabályainak meghatározásáról, valamint a Tanács 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozat végrehajtásáról.

E végrehajtási szabályok mellett van egy további fontos jogszabályi kör, amely bár nem tartozik szorosan a költségvetési szabályozás területéhez, de tág értelemben azzal, illetve jelen dolgozat témájával összefügg: a költségvetésből nyújtott támogatások felhasználásával kapcsolatos szabályozás. A mezőgazdasági, vidékfejlesztési és halászati támogatásokkal kapcsolatban e körben négy alapvető jogforrást szükséges megemlíteni: a Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról⁵⁷, a Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról⁵⁸, a Tanács 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról⁵⁹, a Tanács 1198/2006/EK rendelete az

⁵⁵ HL L 163., 2007.6.23., 17-21. o.

⁵⁶ 2008. évi XII. törvény az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről

⁵⁷ HL L 209., 2005.8.11., 1-25. o.

⁵⁸ HL L 30., 2009.1.31., 16-99. o.

⁵⁹ HL L 277., 2005.10.21., 1-40. o.

Európai Halászati Alapról⁶⁰. A strukturális és kohéziós támogatások rendszere pedig a következő jogszabályokon alapul: a horizontális rendeleten, amely a Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról⁶¹, és a vertikális rendeleteken, amelyek: az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról⁶², az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról⁶³, valamint az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásról⁶⁴.

3. A költségvetési szabályozás alapelvei

A költségvetési alapelvek a költségvetési gazdálkodás általános kereteit határozzák meg. Általános jelleggel fedik le a költségvetési gazdálkodás egész területét, ugyanakkor a legalapvetőbb vázát adják a költségvetésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek. Az alapelvek között megtalálunk egyrészt számviteli jellegű, a számviteli szabályozás alapvető elveivel rokon alapelveket, és megtalálhatóak köztük a költségvetési jogot, illetve a költségvetési gazdálkodást tartalmilag is alapvetően meghatározó szabályok.

Ugyanakkor azt sem szabad szem elől téveszteni, hogy a költségvetési alapelvek megfelelő gyakorlati alkalmazása elősegíti az Unió azon törekvését, hogy a költségvetése legyen kellően kidolgozott és átlátható, ami által a végrehajtás ellenőrzése is megvalósítható⁶⁵.

A költségvetési alapelvek jelenleg alkalmazott rendszere egy hosszabb fejlődési folyamat eredménye. Egyes alapelvek már a kezdeti szabályozásban is megtalálhatóak voltak, míg mások „menet közben” váltak a szabályozás részévé. Emellett az alapelvek tartalmilag is sokszor jelentős változáson mentek keresztül az elmúlt évtizedekben.

Hatályos szabályozás szerint egyrészt a Római Szerződésben, másrészt a Költségvetési rendeletben található meg a költségvetési jog alapvető elvei⁶⁶:

⁶⁰ HL L 223., 2006.8.15., 1-44. o.

⁶¹ HL L 210., 2006.7.31., 25-78. o.

⁶² HL L 210., 2006.7.31., 12-18. o.

⁶³ HL L 210., 2006.7.31., 1-11. o.

⁶⁴ HL L 210., 2006.7.31., 19-24. o.

⁶⁵ DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 41. o.

⁶⁶ V.ö.: ERDŐS ÉVA: Az Európai Unió költségvetése, In: FARKAS ÁKOS (szerk): Az Európai család Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 49-

- az egységesség elve,
- az éves költségvetés elve,
- az egyensúly elve,
- az elszámolási egység elve,
- az univerzalitás elve,
- a részletesség elve,
- a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve, valamint
- az átláthatóság elve.

3.1 Az egységesség elve

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés hatályos rendelkezései szerint „[a] Közösség valamennyi bevételi és kiadási tételét lő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.”⁶⁷.

A Költségvetési rendelet az alapelvet az egységesség és a teljesség elvének nevezve rögzíti: „[A] költségvetés minden pénzügyi évre felbecsüli és előírányozza az összes, az Európai Közösség és az Európai Atomenergia Közösség számára szükségesnek tekintett bevételt és kiadást. Az Európai Közösség és az Európai Atomenergia Közösség valamennyi bevételét és kiadását minden költségvetési évre meg kell tervezni és a költségvetésben szerepeltetni kell.

A Közösségek bevételei és kiadásai magukban foglalják:

- a) az Európai Közösség bevételeit és kiadásait, beleértve az intézmények azon igazgatási kiadásait, amelyek az Európai Unióról szóló Szerződés közös kül- és biztonságpolitikáról, valamint a büntető ügyekben rendőrségi és igazságszolgáltatási együttműködésről szóló rendelkezései előírásaiból erednek, valamint e rendelkezések végrehajtásából eredő igazgatási kiadásokat, amennyiben ez a költségvetést terheli;
- b) az Európai Atomenergia Közösség bevételeit és kiadásait”⁶⁸.

A költségvetésben semmilyen bevétel nem szedhető be és semmilyen kiadás nem teljesíthető, ha nincs a költségvetésben feltüntetve. A költségvetésben szereplő előirányzatok a kiadások felső határát is jelentik egyben, és ennek megfelelően nem vállalható és nem engedélyezhető kiadási kötelezettség a jóváhagyott költségvetési előirányzatokat meghaladóan. A költségvetésben csak olyan előirányzat szerepelhet, amely konkrét célhoz

50. o., IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 39-45. o.

⁶⁷ EUMSz 310. cikk

⁶⁸ Költségvetési rendelet 4. cikk

kötött és amelyet szükségesnek tekintenek, és ennek megfelelően a költségvetés nem tartalmazhat olyan előirányzatot, amely szükségtelennek tekintett kiadásra vonatkozik.

A fenti egyértelmű rendelkezések ellenére le kell szögeznünk, hogy egyrészt maga a költségvetés sem volt mindig – különösen az első két évtizedben – egységes, és bizonyos pénzügyi eszközök ma sem találhatók meg az általános költségvetésben, hanem működtetésükre attól elkülönülten kerül sor.

Amint arra már korábban utaltam, az 1951-ben megkötött ESZAK-Szerződésben a költségvetés szó a Fúziós Szerződés hatályba lépéséig nem is szerepelt. E Szerződés az igazgatási kiadások tekintetében csak 'általános előrejelzést' említett⁶⁹. Emellett az „érdemi” kiadások egy másik dokumentumban, az ESZAK működési költségvetésben szerepeltek. Az 1958-tól működő Európai Gazdasági Közösség és Euratom Közösség esetében sem láthatunk teljes egységességet a kezdeti időszakban. Az EGK ugyan egységes költségvetéssel rendelkezett (nem különült el az igazgatási és a működési költségvetése), de ez az Euratom Közösségről már nem volt elmondható, ott ugyanis elkülönült a működési, valamint a kutatási és a befektetési költségvetés. A kezdeti időszakban tehát a három Közösség öt költségvetés alapján működött. A költségvetési töredezettség oka a három – a kezdetekben még egymástól viszonylag független – Közösség létében, illetve a tapasztalat hiányában, valamint abban a jogalkotói vélekedésben volt kereshető, miszerint azonos szabályok nem alkalmazhatók az igazgatási, illetve a működési (pl. támogatások) kiadásokra. E meglehetősen összetett rendszeren jelentős egyszerűsítést eredményezett az 1965-ben megkötött Fúziós-Szerződés, amely a három Közösség intézményrendszerének egyszerűsítése mellett a költségvetések egységesítésének irányába is tett fontos lépéseket. Eszerint egységes költségvetésbe vonta össze a három Közösség igazgatási költségvetését, de még mindig megmaradt különálló költségvetésnek az ESZAK működési, valamint az Euratom kutatási költségvetése. Ez utóbbi az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés alapján az általános költségvetés részévé vált, az előbbi viszont egészen 2002-ig, az ESZAK Szerződés hatályának lejártáig megtartotta önállóságát⁷⁰.

Az egységesség elve alól a jelenleg működő költségvetési rendszerben is találunk kivételeket. E körbe tartozik például az afrikai, karibi és csendes-óceáni államoknak nyújtott támogatásokat finanszírozó Európai Fejlesztési Alap, amelynek működését külön megállapodások biztosítják. Ugyancsak e körbe tartoznak a hitelfelvételi és hitelnyújtási

⁶⁹ Lásd az ESZAK Szerződés eredeti 78. cikkét

⁷⁰ DANIEL STRASSER: *The Finances of Europe*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 42-43. o.

műveletek, amelyek specialitása, hogy noha a költségvetési hiány a közösségi szabályozás szerint nem megengedett, és ekként hitelfelvétellel nem is finanszírozható, az azonban nem kizárt, hogy a Közösség bizonyos speciális beruházásokat kölcsönnyújtással finanszírozzon⁷¹ és ehhez maga is kölcsönt vegyen fel, illetve bizonyos beruházásokhoz garanciát nyújtson. Szintén nem képezi a közös költségvetés részét az Európai Beruházási Bank tevékenysége. Az elmúlt évtizedekben számos próbálkozás volt több irányból – köztük az Európai Parlament részéről is – e költségvetésen kívüli tételek költségvetésbe történő integrálására. Ezek közül az Európai Fejlesztési Alap költségvetési helyzetét érintő vitában az Európai Közösségek Bíróságának is állást kellett foglalnia⁷².

Az első Európai Fejlesztési Alapot 1958-ban hozták létre, amelyen keresztül a Közösségek tagállamai által finanszírozott támogatások eljutnak a Lomé-i Egyezményt aláíró afrikai, karibi és csendes-óceáni (ACP) országokba. Az Alap nem része a közös költségvetésnek, forrásait sem a saját forrásokból, hanem a tagállamok rendszeres befizetéseiből biztosítják. Az Európai Parlament azonban rendszeresen arra törekedett, hogy a teljesség (egységesség) költségvetési elve megvalósulása – és nem kevésbé a Parlament hatáskörének, érdemi beleszólási lehetőségének növelése – érdekében az Alap eme elkülönült voltát megszüntesse. Ennek, valamint előjogai (pl. konzultáció) védelme érdekében nyújtott be a Parlament keresetet a Bírósághoz a Tanács ellen a negyedik ACP–EGK Egyezmény keretében folytatott fejlesztési finanszírozási együttműködésről szóló, 1991. július 29-i 91/491/EGK tanácsi költségvetési rendelet megsemmisítése iránt. Az ügy lényegi kérdése az volt, hogy elkülönülhet-e az Európai Fejlesztési Alap az EGK általános költségvetésétől, és ha igen, akkor milyen indokok alapján⁷³.

A negyedik ACP–EGK Egyezményt 1989. december 15-én Loméban írták alá. A pénzügyi támogatások teljes összegét 12 milliárd ECU-t tett ki. Az Európai Gazdasági Közösség tagállamainak a Tanács keretében üléselő kormányképviselői 1990. július 16-án elfogadták a negyedik ACP–EGK Egyezmény keretében nyújtandó közösségi támogatások finanszírozásáról és kezeléséről szóló 91/401/EGK belső megállapodást, amellyel a tagállamok létrehozták a hetedik Európai Fejlesztési Alapot. E belső megállapodás értelmében annak végrehajtási rendelkezéseit, a Tanács költségvetési rendeletben állapította meg.

⁷¹ Pl.: atomerőművek finanszírozásához történt Euratom hitelfelvétel 1959 és 1989 között (Lásd: IVÁN GÁBOR: Az Európai Unió költségvetése, In: KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.) Európai Közjog és politika, Complex Kiadó, Budapest, 2006, 703. o.)

⁷² Lásd: NEILL NUGENT: The Government and Politics of the European Union, The MacMillan Press Ltd, Houndmills and London, 1999, 389. o., IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 40. o.

⁷³ C-316/91. Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa ECR(1994) I-00625

A Parlament a keresetét annak elismerése iránt indította, hogy a negyedik ACP–EGK Egyezményben fejlesztési segély címén szereplő kiadások a Közösség kiadásai, és ezért ezekre az általános költségvetésre vonatkozó Költségvetési rendelet vonatkozik. A Parlament azzal érvelt, hogy a Közösség az ACP-államok irányában a fejlesztés finanszírozására irányuló együttműködés keretében olyan szerződéses, nemzetközi jogi kötelezettséget vállalt, amely elkülönül a tagállamok kötelezettségétől. Az Alap kiadásai közösségi kiadásokként jelennek meg, amelyeket ezáltal szerepeltetni kell a közösségi költségvetésben, és amelyek végrehajtására a Szerződés vonatkozó rendelkezéseit alkalmazni kell.

A Bíróság álláspontja szerint meg kell különböztetni egymástól egyrészt azt a kérdést, hogy ki vállalt kötelezettséget az ACP-államok irányában, másrészt azt, hogy vajon a Közösség vagy a tagállamok feladata-e a vállalt kötelezettség teljesítése. Az első kérdésre adandó válasz az egyezmény értelmezésétől és a közösségi jog alapján a Közösség és tagállamai között az érintett tárgykörben fennálló hatáskörmegosztástól, míg a második kérdésre adandó válasz csak e hatáskörmegosztástól függ.

A Bíróság ítéletében rámutatott, hogy a Közösség hatásköre a fejlesztési segélyek terén nem kizárólagos. A tagállamoknak tehát joguk van maguknak is kötelezettséget vállalni harmadik államok irányában, együtt vagy egyénileg, valamint a Közösséggel közösen is. Az egyezmény egyrészt a Közösség és tagállamai, másrészt az ACP-államok között jött létre. Ennek megfelelően a Közösség és tagállamai közösen felelősek az ACP-államok irányában a kötelezettségvállalásokból eredő valamennyi – így a pénzügyi – kötelezettségek teljesítéséért.

Azt illetően, hogy a Közösség vagy tagállamainak feladata-e ennek a kötelezettségnek a teljesítése, figyelembe kell venni, hogy a fejlesztési segélyek terén a Közösség hatásköre nem kizárólagos, ezért a tagállamoknak joguk van ahhoz, hogy e tekintetben együttesen gyakorolják hatáskörüket az ACP-államoknak odaítélendő pénzügyi támogatások vállalása végett. Ebből következik, hogy a közösségi pénzügyi támogatások végrehajtása a Közösség és tagállamai megosztott hatáskörébe tartozik, és az ő feladatuk a finanszírozás forrásainak és módjainak megválasztása. A finanszírozás módját a fent hivatkozott belső megállapodás tartalmazza, amelynek végrehajtási rendelkezéseit a Tanács fogadta el a vitatott költségvetési rendeletben. A belső megállapodás 1. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok létrehozzák az Európai Fejlesztési Alapot, továbbá meghatározza, hogy az egyes tagállamok milyen mértékben járuljanak hozzá ehhez az Alaphoz. A 10. cikk a Bizottságot bízta meg az EFA irányításával, míg a 33. cikk (2) bekezdése értelmében a Számvevőszék az EFA műveletei tekintetében is gyakorolja hatáskörét, a 33. cikk (3) bekezdése értelmében pedig az EFA pénzügyi irányítása alól a Bizottságot – a Tanács ajánlása alapján – a Parlament mentesíti.

Ebből következően a Közösségnek az egyezményben szereplő pénzügyi támogatásaihoz szükséges kiadásokat közvetlenül a tagállamok vállalják, és azokat egy általuk közös megegyezéssel létrehozott Alap osztja el, amelynek irányításában e megállapodás értelmében részt vesznek a közösségi intézmények. Ezek a kiadások tehát – a Bíróság álláspontja szerint – nem minősülnek olyan közösségi kiadásoknak, amelyeket a közösségi költségvetésben fel kell tüntetni. A Bíróság rámutatott továbbá arra is, hogy a Szerződés egyetlen rendelkezése sem gátolja a tagállamokat abban, hogy a Szerződés keretén kívül a közösségi kiadásokra alkalmazandó szabályokból levezethető eljárási elemeket használjanak, és hogy az így megállapított eljárásokba a közösségi intézményeket is bevonják.

3.2 Az éves költségvetés elve

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés⁷⁴ kimondja, hogy a költségvetésben feltüntetett kiadásokat egy költségvetési évre vonatkozóan kell jóváhagyni. Ez azt jelenti, hogy a Bizottság – amelynek feladata a költségvetés végrehajtása – mindig csak egy költségvetési évre kap felhatalmazást. A közösségi költségvetési rendszerben jelenleg nincs lehetőség a magyar államháztartási törvény⁷⁵ által lehetővé tett többször egy éves költségvetés elfogadására. (Az EGK Szerződés eredeti 202. cikke (illetve az ESZAK Szerződés Fúziós Szerződés által beillesztett 78a cikke) alapján lehetőség volt a költségvetés több évre történő elfogadását, de ehhez a Költségvetési rendelet kifejezett rendelkezésére volt – lett volna – szükség).

Az Unióban – a magyar és sok más európai állam rendszeréhez hasonlóan – a költségvetési év január 1-én kezdődik és december 31-ig tart. A költségvetésben szereplő előirányzatok, amennyiben a költségvetést elfogadták, január 1-től kezdődő hatállyal használhatók fel – főszabályként – a költségvetési év végéig, azaz december 31-ig. Az EUMSZ hivatkozott rendelkezései alapján az adott költségvetési évre jóváhagyott előirányzatok – a személyi kiadásokra vonatkozó előirányzatok kivételével – a következő költségvetési évre átvihetők. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a mezőgazdasági támogatások tekintetében az elszámolási időszak eltér a naptári évtől, az éves fordulónap október 15-e⁷⁶.

Az éves költségvetés szigorú alkalmazása azonban felvet egy lényeges kérdést, mégpedig azt, hogy miként kell, illetve lehet a több költségvetési évet érintő támogatási programokat a költségvetésben szerepeltetni. E probléma megoldására a Költségvetési rendelet a kiadási előirányzatok körében két fajta előirányzatot rendel alkalmazni:

⁷⁴ 310. Cikk (2) bekezdés

⁷⁵ Lásd az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 53/A. §

⁷⁶ Vö. A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet 15. cikk, ill. 26. cikk (6) bekezdés

- differenciált (elkülönített) előirányzatokat, amelyek kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatokból tevődnek össze, valamint
- nem differenciált (el nem különített) előirányzatokat, amelyeknél nincs ilyen különbségtétel.

A kötelezettségvállalási előirányzatok az adott költségvetési évben tett jogi kötelezettségvállalásokat, a kifizetési előirányzatok pedig az adott illetve a folyó, vagy a korábbi költségvetési években vállalt kötelezettségek teljesítésére szolgáló kifizetéseket fedezik.

Az adott költségvetési évre jóváhagyott előirányzatokat, abban a költségvetési évben kell felhasználni, amelyre jóvá lettek hagyva, amennyiben nem kerültek felhasználásra, törölni kell. Vannak azonban kivételes esetek amikor az előirányzatok a következő évre átvihetők:

- az olyan kötelezettségvállalási előirányzatokkal összefüggő összegek, amelyek esetében a kötelezettségvállalási eljárás előkészítésének jelentős része december 31-ig megtörtént. Ezen összegek tekintetében a következő év március 31-ig kötelezettségvállalás tehető;
- azon kötelezettségvállalások, amelyek jogalapját a jogalkotó a pénzügyi év utolsó negyedében már elfogadta, de a Bizottság nem tudta e célra az előirányzatot biztosítani december 31-re;
- azon kifizetési előirányzatok, amelyek meglévő kötelezettségvállalások fedezésére szükségesek, amennyiben a következő pénzügyi év költségvetésének vonatkozó során szereplő előirányzatok nem fedezik a szükségleteket. Az érintett intézmény először az adott pénzügyi évre vonatkozó előirányzatokat használhatja fel, és nem használhatja fel az áthozott előirányzatokat, amíg az előbbi ki nem merítette;
- a pénzügyi év végén kötött szerződésből származó kötelezettségvállalásokkal összefüggő nem differenciált előirányzatok automatikusan, de csak a következő pénzügyi évre.

A tartalékra és a személyi kiadásra vonatkozó előirányzatok nem vihetők át.

A fel nem használt bevételeket – így különösen a saját forrásokból származó bevételeket – a következő évre automatikusan át kell vinni. E szabály egyértelműen következik a költségvetés bevételeit képező saját források sajátos jellegéből, miszerint a saját források minden körülmények között a Közösséget illetik meg⁷⁷.

Amennyiben a pénzügyi év kezdetére a költségvetés nem sikerült elfogadni, a Szerződés szerint minden fejezet, vagy más kisebb egység számára havi kiadások állapíthatók meg az előző költségvetési évben biztosított eszközök egy tizenketted részéig, ugyanakkor az

⁷⁷ DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 53. o.

előirányzatok legmagasabb összege az előkészítés alatt lévő költségvetési tervben foglaltakat nem haladhatja meg⁷⁸.

3.3 Az egyensúly elve

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés⁷⁹ a költségvetési bevételi és kiadási előirányzatok vonatkozásában már a kezdetekkor rögzítette, hogy a bevételeknek és a kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük. Az egyensúly követelménye vonatkozik mind a költségvetés tervezésére és elfogadására, mind a költségvetés végrehajtására. Ennek megfelelően a költségvetésben nem tervezhető hiány, vagy többlet, és a költségvetés végrehajtása során is törekedni kell arra, hogy a bevételek fedezzék a kiadásokat. Tekintettel arra, hogy az egyensúly elve értelmében nincs lehetőség az előre nem látott, illetve tervezett költségvetési hiány kölcsönfelvétellel történő fedezésére, a hiány (vagy többlet) kialakulása esetén módosító költségvetést kell készíteni, amely vagy az előirányzatokat csoportosítja át, vagy pótlólagos forrásokat von be⁸⁰.

Az egyes államok költségvetései esetében nem túl gyakori a költségvetési egyensúly elvének rögzítése szemben az önálló állam szerveződési szintjét el nem érő formációkkal (pl. egy szövetségi állam tagállamaival), amelyek esetében ezen elv rögzítésével és érvényesülésével viszonylag gyakran lehet találkozni. Noha az EU nem egy állami szint alatti, hanem sokkal inkább szupranacionális szerveződési szint, az ő költségvetése esetében is megjelenik ez az alapelv, amelynek fő oka, hogy noha a fő költségvetési funkciók közül a disztribúciós és az allokációs funkciókat ellátja, gazdasági stabilizációs funkciója nincsen, e feladatot a jelen rendszerben is a tagállami költségvetések látják el. (Az EU költségvetése jelenlegi méretében és struktúrájában nem is lenne alkalmas a stabilizációs funkció ellátására)⁸¹.

Tekintettel az egyensúly követelményére, kölcsönfelvétel – a költségvetés finanszírozása érdekében – az Európai Közösség, az Európai Atomenergia Közösség általános költségvetésében, valamint a közösség által felállított intézmények elemi költségvetésben nem tervezhető.

⁷⁸ EUMSZ 315. Cikk

⁷⁹ EUMSZ 310. Cikk (1) bekezdés

⁸⁰ IVÁN GÁBOR: Az Európai Unió költségvetése, In: KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.) Európai Közjog és politika, Complex Kiadó, Budapest, 2006, 704. o

⁸¹ Azzal összefüggésben, hogy a költségvetési egyensúly elve milyen hatással és következményekkel jár a költségvetés egészére nézve lásd: ROBERT ACKRILL: The European Union Budget, the Balanced Budget Role and the Development of Common European Policies, in: Journal of Public Policy (2000), vol. 20, p. 1-19

Az egyensúly szigorú követelményét a végrehajtás során szem előtt tartva is előfordulhat ugyanakkor, hogy a költségvetési év végére hiány, vagy többlet keletkezik. Minden pénzügyi év pozitív egyenlegét a következő pénzügyi év költségvetésében bevételként, hiányát pedig kifizetési előirányzatként kell feltüntetni.

Noha az egyensúly elve – a leírtak alapján – egy viszonylag egyszerűen alkalmazható alapelv lehetne, két kérdést azonban szükségesnek tartok tisztázni ezen elv érvényesülése szempontjából.

Az első kérdés, hogy a költségvetés érvénytelenségét eredményezi-e, ha az előző pénzügyi év többlete nem kerül feltüntetésre teljes egészében a tárgyévi költségvetés bevételei között? (A kérdést úgy is meg lehet fogalmazni, hogy az Európai Közösségek Bírósága megsemmisítheti-e a költségvetést, ha azt az anyagi jogi szabályok rendelkezéseivel ellentétesen alkották meg?)

A másik kérdés pedig a Közösség költségvetésben szereplő hitelfelvevő és hitelnyújtó műveleteinek létevel függ össze, figyelemmel arra, hogy az egyensúly elve alapján hitelfelvételre főszabályként nincs szükség és jogi lehetőség sem.

Az első, a többlet teljes egészében történő feltüntetése és ezzel összefüggésben a költségvetés érvénytelenségének kérdése a Tanács a Parlament közötti jogvitában merült fel. E jogvitában a Tanács a Római Szerződés és a Költségvetési rendelet⁸² anyagi jogi rendelkezéseinek megsértése miatt kérte a Bíróságtól a Parlament elnöke azon jogi aktusának érvénytelenné nyilvánítását és megsemmisítését, amellyel a költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánította⁸³.

A tényállás szerint a Tanács keresetében azt kérte a Bíróságtól, hogy nyilvánítsa érvénytelenné és semmisítse meg az Európai Parlament elnökének az 1990. évi 2. számú módosító és kiegészítő költségvetést véglegesen elfogadottá nyilvánító jogi aktusát. Indokolásában a Tanács előadta, hogy azért kéri a költségvetés megsemmisítését, mert a Parlament a költségvetési eljárás során a Tanács által elfogadott módosításokhoz képest olyan módosításokat fogadott el, amelyek azt eredményezték, hogy az 1989. pénzügyi évben keletkezett költségvetési bevételnek csak egy bizonyos része került az 1990. évi költségvetésben bevételként feltüntetésre, és ezzel sérült a Költségvetési rendelet azon előírása, amely szerint az előző pénzügyi év többletét a következő költségvetési év bevételei között kell elszámolni.

A Bíróság ítéletének indokolásában rámutatott, hogy „egy költségvetési évben keletkezett többlet csak és kizárólag a következő költségvetési évre vihető át”. Amennyiben egy költségvetési évben többlet keletkezik, akkor azt a következő költségvetési évre, a bevételek

⁸² Az 1977. évi Költségvetési rendelet, HL L 356, 31.12.1977, 1-30. o.

⁸³ C-284/90. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1991) I-02277

közé át kell vinni. „E szabály két költségvetési alapelvnek, az éves költségvetés elvének, illetve az egységesség elvének kifejeződése. Ezen alapelvek megkövetelik, hogy a költségvetésbe felvételre kerüljön minden a Közösségek rendelkezésére álló bevétel. Mindebből következik, hogy ha egy költségvetési év többletének bizonyos része nem kerül bele a következő év költségvetésébe, (...) azzal a következménnyel jár, hogy ez utóbbi év költségvetése nem veszi figyelembe a Közösségek rendelkezésére álló valamennyi bevételt, és így megsérti a fent említett alapelveket”.

Ebből következően – mivel az 1990. évi 2. módosító és kiegészítő költségvetés elfogadására a fenti rendelkezések megsértésével került sor – a Bíróság azt érvénytelennek nyilvánította és megsemmisítette.

A másik kérdéssel, a hitelfelvételi és hitelnyújtási műveletekkel kapcsolatban – amelyek közvetlenül nem képezik részét a költségvetésnek, ugyanakkor több tekintetben kapcsolatban vannak vele – a következőkre szeretnék rávilágítani. Kétségtelen, hogy a Szerződés rendelkezése, miszerint a költségvetésben a bevételeknek és a kiadásoknak egyensúlyban kell lenniük, valamint a Költségvetési rendelet azon előírása, miszerint az Európai Közösség és az Európai Atomenergia Közösség, valamint a Közösségek által létrehozott szervek nem vehetnek fel kölcsönöket, meglehetősen szűkre szabja a Közösségek mozgásterét e területen. Figyelemmel azonban a Szerződések egyéb – kivételnek is tekinthető – rendelkezéseire, megállapítható, hogy amennyiben a Közösség nem az esetleges költségvetési hiány finanszírozásának céljával, hanem más, a Szerződések által jóváhagyott céllal jelenik meg a tőkepiacon, akkor ez nem esik az általános tilalom hatálya alá. E tilalom ugyanis a költségvetési hiány tőkepiaci finanszírozására vonatkozik és ezáltal az egyensúly elvének betartását kívánja elősegíteni. Ha mindemellett figyelembe vesszük azt a sajátos körülményt, hogy az általános költségvetés főösszege – az intézményközi megállapodás alapján – felülről korlátos, a Szerződések által megengedett hitelfelvételi és hitelnyújtási műveletekre azonban ilyen korlát nem vonatkozik (amely az eszközök bővülését és a folyósított kölcsönök összegének évről évre történő növekedését eredményezi), nem meglepőek az olyan, tudományos elemzések keretében tett következtetések, amelyek a hitelfelvételi és hitelnyújtási műveleteket az általános költségvetés mellett, azzal szinte megegyező fontosságú pénzügyi eszközként veszik figyelembe⁸⁴.

A hitelfelvételi és hitelnyújtási műveleteket megengedő egyik rendelkezés az ESZAK Szerződésben volt fellelhető, amely felhatalmazta a Főhatóságot kölcsönök felvételére, azzal

⁸⁴ BRIGID LAFFAN: *The Finances of the European Union*, MACMILLAN Press Ltd, Houndmills-London, 1997, 217-219. o.

a megkötéssel, hogy e forrásokat kölcsönnyújtásra fordítják⁸⁵. Ennek célja a szén és acélszektorba történő pénzügyi befektetés, a szén és acélipar újjáépítése, vagy a szén és acélipari munkások lakhatásának megoldása lehetett. Az Euratom Szerződés⁸⁶ szintén lehetővé tette) – a kutatások, vagy beruházások finanszírozási céljának kikötésével – a kölcsönfelvételt⁸⁷. E műveletek előnyei a gyakorlatban ott jelennek meg, hogy a Közösségek más jogalanyoknál jóval alacsonyabb kockázatú hitelfelvevőnek minősülnek (más államokhoz hasonlóan és ezáltal jóval olcsóbban tudnak a tőkepiacon forrásokhoz jutni. A kölcsönműveletek célja, hogy eme előnyt a Közösség „továbadja” az általa finanszírozni kívánt beruházások számára.

A fentiek mellett a kölcsönműveletek körében mindenképpen meg kell említeni az Európai Beruházási Bank (EIB) tevékenységét is. A Bank létrehozásáról maga a Római Szerződés rendelkezett, illetve jelenleg az Európai Unió működéséről szóló Szerződés rendelkezik⁸⁸. Az Európai Beruházási Bank Alapokmánya⁸⁹ szerint a Bank kölcsönt nyújt tagjainak, valamint magán- vagy közvállalkozásoknak a tagállamok európai területein megvalósítandó beruházási projektekhez annyiban, amennyiben más forrásból megfelelő feltételekkel nem állnak rendelkezésre pénzeszközök. A Bank bizonyos esetekben a tagállamok európai területein kívül megvalósítandó beruházási projektekhez is kölcsönöket nyújthat. Vállalkozásnak vagy — a tagállamok kivételével — valamely testületnek nyújtott kölcsön esetében a Bank a kölcsön nyújtását vagy attól a tagállamtól kapott garanciától teszi függővé, amelynek a területén a projektet megvalósítják, vagy egyéb megfelelő garanciától. Ilyen egyéb megfelelő garancia lehet a Tanács által a Bank kölcsönfelvételéhez vállalt garancia⁹⁰, amelyet nyilvánvalóan szerepeltetni kell a költségvetésben a kölcsönműveletek között⁹¹.

Az EIB mellett e körben végül nem szabad figyelmen kívül hagyni az Európai Fejlesztési Alap tevékenységét sem, amely 1994 óta működik és a magánszektor kölcsönfelvételeit segíti garanciák nyújtásával.

⁸⁵ vö. ESZAK-Szerződés eredeti 49. és 54. cikkei

⁸⁶ vö. Euratom-Szerződés 172. cikk (4) bekezdés (2006)

⁸⁷ A részletes feltételeket a Tanács különböző határozatai határozták meg, így pl. a 77/270/Euratom, 94/179/Euratom, vagy a 77/271/Euratom határozatok.

⁸⁸ V.ö. EK Szerződés 266-267. cikkei, EUMSZ 308-309. cikkei

⁸⁹ Jegyzőkönyv Európai Beruházási Bank Alapokmányáról 16. cikk HL C 115., 2008. 5. 9. 251-264. o.

⁹⁰ A Tanács 1993/115/EK határozata egyes harmadik országokbeli, közös érdekű programokra adott kölcsönökkel kapcsolatban felmerülő veszteségek esetére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról, HL L 45., 1993.2.23., 27-27. o.

⁹¹ A kölcsönműveletek részleteivel kapcsolatban lásd: European Union – Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 313-325. o.

3.4 Az elszámolási egység elve

A költségvetés elszámolási egysége az euro. Az euro a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása keretében került a tagállamok többségében bevezetésre, és jelenleg 13 tagállam közös valutája. A régi tagállamok közül Nagy-Britannia, Dánia és Svédország nem vezette be a közös valutát. Az új tagállamok közül elsőként Szlovénia vezette be az eurot 2007. január 1-jén, majd Málta és Ciprus következett 2008. január 1-jén, legutóbb pedig Szlovákia 2009. január 1-jén.

A Római Szerződés még e kérdést nem szabályozta, hanem a Költségvetési rendelet szabályozási körébe utalta az elszámolási egység meghatározását⁹². Eszerint euróban kifejezve kellett már eddig is összeállítani és végrehajtani, és a beszámolókat is euróban kifejezve kell bemutatni⁹³. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés már egyértelműen rögzíti, hogy a több éves pénzügyi keretet és az éves költségvetést euróban kell meghatározni⁹⁴.

Tekintettel arra, hogy a tagállamok egy jelentős része ma még saját nemzeti valutáját használja, szükséges annak szabályozása is, hogy miként, milyen árfolyamon történhet az euro és a nemzeti valuták közötti átváltás. A Költségvetési rendelet végrehajtási szabályai szerint⁹⁵ főszabályként a Hivatalos Lap C sorozatában közzétett napi euro-árfolyamot kell ebben az esetben figyelembe venni. Abban az esetben pedig, ha nem kerülne sor a napi árfolyam közzétételére, akkor a havi elszámolási árfolyamot kell figyelembe venni. Noha az euro használata a költségvetési kérdésekben ma már triviálisnak tűnhet, ugyanakkor fontos jelentősége volt az elszámolási egység alapvető szintű meghatározásának a közös pénz bevezetése előtti időszakban.

Az ESZAK Szerződés hatályba lépése és az euro 1998-as – akkor még csak számlapénzként történt – bevezetése közötti időszakban is szükség volt egy a költségvetési, és általában az európai gazdasági elszámolási egység bevezetésére és alkalmazására.

Az 1951 és 1958 közötti időszakban e szerepet Európai Fizetési Unió – ESZAK Főhatósága által elfogadott – elszámolási egysége töltötte be. Ezen elszámolási egység értéke megegyezett az USA dollár értékével. Az EGK és az Euratom Közösség működésük első három évében a belga frankot használta elszámolási egységként. Az ESZAK 1958-tól, az EGK és az Euratom Közösség pedig 1961-től 1977 végéig egy aranyalapú elszámolási egységet alkalmazott. E rendszer egy meglehetősen kötött árfolyamrendszert eredményezett,

⁹² EK Szerződés 277. cikk

⁹³ Költségvetési rendelet 16. cikk

⁹⁴ EUMSZ 320. cikk

⁹⁵ 2342/2002/EK bizottsági rendelet 7. cikke

amely a világgazdasági folyamatok – piaci árfolyamváltozások – miatt nem volt hosszútávon fenntartható. Ezzel összefüggésben került sor az érintett európai valuták korlátozott árfolyam-ingadozásának lehetővé tételére, a valutakígyó rendszerének bevezetésével. Miután az aranyalapú rendszer nem volt tovább működtethető, a Közösségek áttértek a valutakosár alapján meghatározott árfolyamú elszámolási egység működtetésére. (A valutakosárban a részes államok valutái gazdasági súlyuknak megfelelően szerepelnek).

Az euro bevezetését megelőző egyik legfontosabb lépés az Európai Monetáris Rendszer (EMS) 1978-ban történt létrehozása és 1979 január 1-jétől történő működtetése volt⁹⁶. E rendszer lényeges eleme az új elszámolási egység, az ECU (European Currency Unit) bevezetése volt. Az új rendszer az előzőhöz hasonlóan egyfajta valutakosár elvén működött, de annál jóval rugalmasabban. Míg az előző rendszerben a részes valuták aránya hosszútávra rögzítve volt, addig az EMS-ben a valutakosár tartalma és belső arányai bizonyos feltételekkel módosíthatóak voltak.

Az ECU, mint elszámolási egység a költségvetési szférában némi késéssel jelent meg. Először a Közös Agrárpolitika területén kezdték el alkalmazni a Tanács 1979-ben megalkotott rendelete alapján, majd ezt követően az 1980-ban meghozott tanácsi rendelet alapján a közös költségvetés egészére⁹⁷, illetve az ESZAK-ra és az Európai Fejlesztési Alapra is kiterjesztették alkalmazását⁹⁸.

3.5 Az univerzalitás elve

Az univerzalitás, vagy bruttó elszámolás elve két követelményt is rögzít⁹⁹. Egyrészt azt, hogy az összes bevétel szolgál az összes kiadási előirányzat fedezetéül. E követelmény, amely gyakorlatilag azt jelenti, hogy nem lehetnek „pántlikázott” bevételek és kiadások, azonos célt szolgál az egységes költségvetés elvével. A Közösségek működésének kezdeti időszakában ezen el alkalmazása közel sem volt általános. Az ESZAK Szerződés 50. cikke alapján például az ESZAK-illeték meghatározott kiadások fedezésére szolgált, a saját források rendszerének bevezetésével azonban – az ESZAK működési költségvetéséttől és néhány alább részletezett

⁹⁶ Az EMS létrehozása Tanács a 3180/78/EGK rendeletével történt. (A Tanács 3180/78/EGK rendelete az Európai Monetáris Együtműködési Alap által használt elszámolási egység értékének megváltoztatásáról, OJ L 379, 30.12.1978, p. 1-1)

⁹⁷ A Tanács 3308/80/EGK, Euratom rendelete a közösségi jogszabályokban az európai elszámolási egység ECU-vel való felváltásáról, HL L 345., 1980.12.20., 1-1. o.

⁹⁸ Az alkalmazott elszámolási egység történetével kapcsolatban lásd részletesen: DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 59-68. o.

⁹⁹ Egyes magyar nyelvű források bruttó költségvetés elveként (Pl.: KENDE - SZÚCS: Európai Közjog és Politika, 639.o.), mások pedig globális fedezet elveként említik.

kivételtől eltekintve teljes körűen érvényesült¹⁰⁰.

Másrészt minden bevételt és kiadást teljes egészében, egymással szembeni beszámítás nélkül kell feltüntetni. Ez az alapelv gyakorlatilag megegyezik a magyar számviteli törvényben is külön nevesített bruttó elszámolás elvével. Az elv érvényesülésének igen fontos gyakorlati jelentősége van, ugyanis ha a bevételek és a kiadások egymással szemben elszámolhatóak lennének – vagyis a nettó elszámolás elve érvényesülne – akkor a Tanács és a Parlament csak a bevételek és a kiadások különbségéről dönthetne (amely különbség léte a költségvetési egyensúly elve alapján nem is megengedett), vagyis az egész rendszer alapjaiban kérdőjeleződne meg.

A Költségvetési rendelet a bevételek és kiadások címkézésének általános tilalma mellett meghatároz bizonyos bevételeket, amelyeket egyedi kiadások finanszírozására kell fordítani. Az ilyen, egyedi kiadásokhoz közvetlenül hozzárendelhető bevételek a Költségvetési rendelet 18. cikke értelmében a következők:

- a) a tagállamok pénzügyi hozzájárulásai egyes kutatási programokhoz;
- b) a tagállamok és más támogató országok vagy nemzetközi szervezetek által a Közösség által finanszírozott és a nevükben a Bizottság által kezelt bizonyos külső támogatási projektekhez vagy programokhoz nyújtott pénzügyi hozzájárulások;
- c) a betétek kamatai és a túlzott hiány esetén követendő eljárás végrehajtásának felgyorsításáról és tisztázásáról szóló rendeletben előírt pénzbírságok;
- d) meghatározott rendeltetésű bevételek: az alapítványoktól, támogatásokból, ajándékokból és hagyatékokból származó jövedelem, beleértve az egyes intézményekre meghatározott előirányzott bevételeket;
- e) harmadik országok vagy különböző szervek hozzájárulásai a közösségi tevékenységekhez;
- f) áruk, szolgáltatások vagy kérésükre elvégzett munka tekintetében harmadik felektől származó bevételek;
- g) olyan járművek, berendezések, felszerelések, anyagok és tudományos és technikai készülékek értékesítéséből származó bevételek, amelyeket lecserélnék vagy leselejteznek, miután a könyv szerinti értéküket nullára leírták;
- h) a jogalap nélkül kifizetett összegek visszafizetéséből származó bevételek;
- i) áru, szolgáltatás vagy munkavégzés más intézmények vagy szervek részére történő biztosításából származó bevételek;

¹⁰⁰ DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 46. o.

- j) befolyt biztosítási díjak;
- k) a bérleti díjakból származó bevételek;
- l) kiadványok és filmek értékesítéséből származó bevételek.

A felsoroltak mellett jogszabályokban meghatározhatók olyan további bevételek, amelyek meghatározott kiadások fedezetéül szolgálnak. Ilyen lehet például a tagállamok által a saját források beszedési költségeire az általuk beszedett vámok és mezőgazdasági lefölözések 1988-tól 10, 2000-től 25%-a¹⁰¹.

3.6 A részletesség elve

A részletesség, vagy más néven egyediség elve azt célozza, hogy a költségvetésben szereplő előirányzatok (különösen a kiadási oldal előirányzatai) megfelelő részletezettséggel legyenek megtervezve, előterjesztve, elfogadva és hasonló részletezettséggel történjen a beszámolás is a végrehajtásról. A megfelelő részletezettség a garancia arra, hogy csak azok a kiadások valósulnak meg, amelyeket a költségvetést elfogadó, megalkotó intézmény(ek) szándékoztak. A részletesség elve a kiadások és bevételek tartalmát, a végrehajtás irányát határozza meg. A Tanács, a Parlament és a nyilvánosság csak egy kellően strukturált költségvetést tud áttekinteni, arról állást foglalni, és csak az ilyen költségvetés betartását tudja a Számvevőszék ellenőrizni¹⁰².

Az elv alapjait maga az Európai Unió működéséről szóló Szerződés rögzíti a 316. cikkében (hasonlóan az EK Szerződés 271. cikkének rendelkezéseihez). Eszerint a kiadásokra előirányzott fedezetet alcímekre – a hazai fogalmaink szerint fejezetekre – kell tagolni, amelyekben a kiadásokat természetük és rendeltetésük alapján kell összefoglalni és szükség szerint kell a Költségvetési rendelet alapján továbbtagolni. Az EUMSZ a költségvetés belső struktúráját részletesen nem határozza meg, pusztán azt rögzíti, hogy az Európai Parlament, az Európai Tanács, a Bizottság valamint az Európai Unió Bírósága kiadásai a költségvetésben önálló részeket képeznek.

Az EUMSZ 316. és 322. cikkei (korábban az EK Szerződés 271. és 279. cikkei) alapján írja elő a Költségvetési rendelet a költségvetés megfelelő tagolását. A költségvetésben a következő tagolási kategóriákkal találkozunk (a legnagyobbtól a legkisebb felé haladva):

- könyv (volume), vagy szakasz (section), amelynek a magyar terminológiai megfelelője a fejezet lehet – önálló könyv/szakasz a költségvetésben az alább felsorolt intézmények;
- cím (title), amelynek a magyar terminológiai megfelelője a cím lehet – címként jelennek

¹⁰¹ V.ö.: az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat 2. cikk (3) bek.

¹⁰² NYIKOS LÁSZLÓ: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára, In: Európai Műhelytanulmányok 101. szám, 7. o.

- meg például egy adott intézmény működési bevételei, személyi, illetve dologi kiadásai;
- a címeken belül további kategóriák az alcímek (chapter), jogcímcsoportok (article) és jogcímek (item).

A költségvetés részletezése során általában az alcím (chapter) az alapegység. Az alcímek további bontása jogcímcsoportokra és jogcímekre a finanszírozási cél (program, politika) végrehajtási módjától függ¹⁰³.

Az általános költségvetés összesen 10 könyvből áll. Az 1. könyv tartalmazza a bevételeket (ide értve a saját forrásokat, előző évi többleteket, visszatérítéseket, kamatokat, valamint a létszámtervet és az intézmények tulajdonában lévő ingatlanok értékét, illetve az általuk bérelt ingatlanok bérleti díját. A 2-10. könyvek az egyes intézmények – a Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Európai Ombudsman, valamint az Európai Adatvédelmi Biztos – fejezeteit tartalmazzák (részletezve az intézményi bevételeket és kiadásokat). Az egyes intézmények fejezetei két fő részre: a működési bevételekre és a működési kiadásokra oszlanak. A Bizottság fejezete azonban ennél egy kissé összetettebb. A Bizottság bevételei között jelennek meg a korábbi évek többletei, a késedelmi kamatok és bírságok, illetve a mezőgazdasági és a strukturális alapokkal kapcsolatos a pénzügyi korrekciók. A Bizottság kiadásai között vannak elszámolva a Bizottság, mint intézmény működési kiadásai mellett az egyes szakpolitikákra – így sok egyéb mellett a mezőgazdaságra, vagy a regionális politikára fordított kiadások, valamint egyes közösségi hivatalok (Kiadóhivatal, OLAF, Európai Személyzeti Felvételi Hivatal (ESPO), stb.) működési kiadásai is. Megjegyzendő, hogy az éves költségvetésben a Bevételek könyvet (szakaszt) nem számozzák, az intézmények kiadásait magában foglaló könyveket (szakaszokat) I.-IX.-ig számozzák¹⁰⁴.

1982-től (hivatalosan 1990-től) 2003-ig a Bizottság fejezet két – A és B – részre oszlott. Az A rész tartalmazta a Bizottság, mint intézmény igazgatásával kapcsolatos kiadásokat, a B rész pedig a különböző közösségi politikák működtetésével kapcsolatos kiadásait¹⁰⁵. A tevékenység alapú költségvetési rendszerre (Activity Based Budgeting - ABB) való áttéréssel azonban a Bizottság fejezet belső struktúrája megváltozott, az igazgatási és működési kiadások megkülönböztetésén alapuló rendszert felváltotta a mintegy 30 közösségi politikának megfelelő nomenklatúrán alapuló rendszer. A struktúra megváltoztatásának fő

¹⁰³ DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 56. o.

¹⁰⁴ Az Európai Unió 2010-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása, HL L 64., 2010.3.12.

¹⁰⁵ DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 56. o.

okai között megemlíthető, hogy az igazgatási-működési felosztás nehezen tette lehetővé valamennyi kiadási tétel megfelelő kategorizálását, illetve a Bizottság a politikai prioritásait nem tudta a költségvetésben megfelelően leképezni, kinyilvánítani¹⁰⁶.

A költségvetés tagolása mellett lényeges kérdés az egyes költségvetési tételekre meghatározott előirányzatok átcsoportosíthatósága. Az átcsoportosítás szabályai a Költségvetési rendeletben találhatók (22-26. cikkek) és három nagy csoportra oszthatók:

- az intézmények korlátozott átcsoportosítási jogköre a címek között az előirányzatok 10%-át meghaladó átcsoportosítások esetében;
- az intézmények korlátlan átcsoportosítási jogköre a címeken belül, valamint
- a Tanács illetve a Parlament átcsoportosítási jogköre az előirányzatok 10%-át meghaladó átcsoportosítások esetében.

A Költségvetési rendelet lehetővé teszi, hogy az egyes intézmények – a Bizottságot kivéve – a költségvetés rájuk vonatkozó részében átcsoportosítást végezhetnek a címek között az adott költségvetési év előirányzatai 10 %-áig, valamint korlátozás nélkül az alcímek és a jogcímcsoportok között, illetve a jogcímcsoportokon belül. A költségvetés Bizottságra vonatkozó részére ennél egy kissé részletesebb szabályok vonatkoznak, miszerint a Bizottság a költségvetés rá vonatkozó részén belül:

- a) átcsoportosításokat végezhet jogcímcsoportokon belül és minden alcímen belül a jogcímcsoportok között;
- b) a személyzeti és adminisztrációs kiadások vonatkozásában átcsoportosítást végezhet a címek között a pénzügyi év azon előirányzatának 10 %-a erejéig, amelyről és legfeljebb azon előirányzat 30 %-a erejéig, amelyre az átcsoportosítás történt;
- c) a működési kiadások vonatkozásában átcsoportosításokat végezhet a címeken belül, az alcímek között azon előirányzat 10 %-a erejéig, amelyről az átcsoportosítás történt;
- d) az alap jogiaktus elfogadását követően előirányzatokat csoportosíthat át az „előzetes előirányzatok” címből azokban az esetekben, amikor nem létezett alap-jogiaktus az érintett fellépésre nézve a költségvetés megállapításakor.

Az intézmények valamennyi átcsoportosításról, a Bizottság pedig a személyzeti és a működési kiadásokat érintő átcsoportosításról köteles a Tanácsot és az Európai Parlamentet – a tervezett végrehajtás előtt három héttel – tájékoztatni. A Tanács és a Parlament az átcsoportosítás ellen kifogást emelhet. A Bizottság az alap-jogiaktus elfogadását követő átcsoportosításról utólag tájékoztatja a Tanácsot és a Parlamentet.

¹⁰⁶ European Union – Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 163-165. o.

Emellett bármely intézmény javasolhat a saját költségvetési szakaszán belül az egyik címből egy másikba történő olyan átcsoportosítást a Tanácsnak és a Parlamentnek. Ez a Bizottságon kívüli intézmények esetén akkor szükséges, ha az átcsoportosítás meghaladja azon előirányzatok 10 %-át, amelyek abban a költségvetési sorban jelennek meg, amelyről az átcsoportosítás végzendő.

Abban az esetben ha az átcsoportosításhoz a Tanács, vagy a Parlament döntése szükséges, a döntéshozatal részben attól függ, hogy ún. kötelező, vagy nem kötelező kiadás átcsoportosításáról van-e szó.

Az olyan kiadásokhoz kapcsolódó előirányzatok átcsoportosítására vonatkozó javaslatok esetében, amelyek a Szerződésekből vagy az azok alapján elfogadott jogi aktusokból szükségszerűen következnek (kötelező kiadások), a Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően hat héten belül minősített többséggel dönt. Ha a Tanács e határidőn belül nem jár el, úgy az átcsoportosításokra vonatkozó javaslatokat jóváhagyottnak kell tekinteni.

Az olyan kiadásokhoz kapcsolódó előirányzatok átcsoportosítására vonatkozó javaslatok esetében, amelyek a Szerződésekből vagy az azok alapján elfogadott jogi aktusokból nem következnek szükségszerűen (nem kötelező kiadások), az Európai Parlament dönt a Tanáccsal folytatott konzultációt követően hat héten belül. Ha e határidőn belül nem születik határozat, úgy az átcsoportosításokra vonatkozó javaslatokat jóváhagyottnak kell tekinteni.

Mindkét esetben az átcsoportosításra vonatkozó javaslatokat jóváhagyottnak kell tekinteni, ha sem az Európai Parlament, sem a Tanács nem határozott másként, azon időponttól számított hat héten belül, amikor a két intézmény kézhez vette a javaslatokat. Ha az átcsoportosításokra vonatkozó ilyen javaslatok esetében, az Európai Parlament illetve a Tanács különböző összegekkel csökkenti, vagy valamelyik elutasítja a javasolt átcsoportosítást, úgy a két intézmény bármelyike által elfogadott kisebb összeget kell jóváhagyottnak tekinteni, illetve az átcsoportosítás nem történhet meg.

Az előirányzatokat csak azon költségvetési tételekre lehet átcsoportosítani, amelyre a költségvetés kifejezetten engedélyezett előirányzatokat, vagy amelynél pro memoria (p.m.) bejegyzés szerepel. A célhoz kötött bevételek előirányzatait csak akkor lehet átcsoportosítani, ha e bevételek megőrzik célhoz kötöttségüket.

A célhoz kötött bevételeknek megfelelő előirányzatokat kizárólag akkor lehet átcsoportosítani, ha e bevételek megőrzik célhoz kötöttségüket.

3.7 A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – vagy másképpen fogalmazva megbízható pénzügyi irányítás – elve a költségvetés végrehajtására vonatkozó legfontosabb alapelv. Noha az elv az alapító szerződésekben a pénzügyi rendelkezések között nem jelenik meg, megtalálható azonban a Számvevő Bizottságra (Audit Board), illetve 1975-től a Számvevőszékre vonatkozó akkori 188. cikkben, valamint a legelső, 1960-ban megalkotott költségvetési rendelet alapelvei között. A Számvevő Bizottságot a Szerződés megfogalmazása szerint a pénzügyi gazdálkodás hatékonyságának és eredményességének javítása érdekében hozták létre¹⁰⁷. Az első költségvetési rendelet is csak annyit mondott, hogy a „költségvetési előirányzatokat a gazdaságosság és a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek megfelelően kell felhasználni”, de azt nem határozta meg, hogy ez alatt mit kell érteni.

A Számvevőszék létrehozásával a rá vonatkozó rendelkezések kifejezetten előírták az ezirányú vizsgálatokat. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 287. cikk (2) bekezdése – hasonlóan az EK Szerződés 248. (eredetileg 206a.) cikk (2) bekezdésében foglaltakhoz – akként rendelkezik, hogy „[A] Számvevőszék megvizsgálja a bevételek és kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, valamint a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét”. Az Európai Számvevőszék gyakorlata szerint a gazdálkodás akkor tekinthető hatékornak és eredményesnek, ha az adott forrásokon nyugvó végrehajtási rendszerek és döntések lehetővé teszik az optimális eredmény elérését, vagy a minimális forrást használják fel a tétélezett cél eléréséhez. E két véglet között az adott cél elérésének és a rendelkezésre álló eszközök választásának illetve felhasználásának optimális aránya eredményezi a leggyakrabban a gazdálkodás hatékony és eredményes voltát¹⁰⁸.

Az EK Szerződés 274. cikke, amely a végrehajtás feladatát bízza a Bizottságra, a Maastrichti Szerződés által végrehajtott módosítás óta előírja számára, hogy a végrehajtás a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének szem előtt tartásával történjen. Ezt az attitűdöt azonban nem csak a Bizottságtól, hanem a tagállamoktól is megköveteli. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 317. §-a mindezt tovább erősítette azzal, hogy a költségvetés végrehajtásának feladatát a Bizottság a tagállamokkal együttműködve hajtja végre, így az elvnek szükségszerűen a tagállami közreműködés során is maradéktalanul érvényesülnie kell.

¹⁰⁷ Vö.: EKG Szerződés eredeti 206. cikke

¹⁰⁸ DANIEL STRASSER: *The Finances of Europe*, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 69. o.

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás magában foglalja a költségvetési előirányzatok gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveinek megfelelő felhasználását¹⁰⁹. A költségvetésben minden tevékenységre egyedi, mérhető, elérhető, szakszerű és időzített célkitűzéseket kell megszabni. E célkitűzések megvalósítását minden tevékenység tekintetében teljesítménymutatókkal kell ellenőrizni. A gazdaságosság elve akkor érvényesül, ha az intézmények által a tevékenységük folytatásához felhasznált források időben, alkalmas mennyiségben és minőségben, a legjobb áron rendelkezésre állnak. A hatékonyság elve szerint a felhasznált forrásokból a lehető legjobb eredményt kell elérni. Az eredményesség elve az elérni szándékolt célok és az elért eredmények kapcsolatát fejezi ki¹¹⁰.

A gazdálkodás gazdaságosságának, hatékonyságának és eredményességének mérhetősége érdekében a Költségvetési rendelet előírja, hogy a költségvetésben foglalt minden tevékenységi ágra egyedi, mérhető, elérhető, szakszerű és időzített célkitűzéseket kell megszabni. A döntéshozatal javítása érdekében pedig az intézmények mind előzetes, mind pedig utólagos értékeléseket készítenek minden olyan programra és tevékenységre, amelyek jelentős kiadással járnak. Emellett figyelemre méltó a Költségvetési rendelet 28. cikke, amely minden olyan jogalkotási javaslatot, amely hatással lehet a költségvetésre, pénzügyi kimutatás és előzetes pénzügyi értékelés készítését rendeli.

A hatékony és eredményes gazdálkodás záloga azonban nem csak megfelelő döntéshozatalban, hanem a hatékony és eredményes belső ellenőrzésben is rejlik, amelynek a Költségvetési rendelet 28a. cikke alapján ki kell terjednie

- a) a műveletek hatékonyságának, eredményességének és gazdaságosságának,
- b) a jelentések megbízhatóságának,
- c) az eszközök és információk védelmének vizsgálatára, valamint
- d) a csalások és a szabálytalanságok megelőzése és felderítése, és
- e) az érintett műveletek törvényességéhez és szabályosságához kapcsolódó kockázatok megfelelő kezelése.

3.8 Az átláthatóság (transzparencia) elve

Minden demokratikus jogállam költségvetési jogának alapvető tétele, az állami működés átláthatósága. Az átláthatóság követelménye természetesen a költségvetési kérdésekre is vonatkozik, ennek megfelelően kell a költségvetést megalkotni és végrehajtani és az

¹⁰⁹ A három „E”: Economy, Efficiency, Effectiveness elvét használja a közgazdaságtan a közgazdaságtana a közszektor teljesítményének értékelésénél, v.ö.: VIGVÁRI ANDRÁS: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002, 330. o.

¹¹⁰ V.ö.: Költségvetési rendelet 27. cikk

elszámolásokat bemutatni. Másképp fogalmazva az átláthatóság követelményének érvényesülnie kell mind a költségvetés megalkotásakor, mind a végrehajtás, mind az ellenőrzés alapjául szolgáló beszámolók elkészítése során.

Az átláthatóság elvének formai megjelenése az Unió költségvetésének vonatkozásában, hogy az Európai Parlament elnöke a költségvetést és a módosító költségvetéseket, a végső elfogadás után az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában (Official Journal) közzéteszi. Ugyanez vonatkozik az éves pénzügyi beszámolókra, valamint az intézmények által elkészített pénzügyi gazdálkodási beszámolókra, amelyeket az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában szintén közzé kell tenni.

A költségvetési rendelet végrehajtási szabályai¹¹¹ azonban az elfogadott költségvetés közzététele szempontjából még a Hivatalos lapban történő közzétételnél is tovább mennek: előírják, hogy a költségvetés végleges, részletes számaina a költségvetés végleges elfogadását követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb négy héten belül valamennyi nyelven közzé kell tenni az intézmények honlapján, amíg a Hivatalos Lapjában közzététel folyamatban van.

A költségvetési ellenőrzés során kiemelkedő szerepe van az Európai Számvevőszék által végzett ellenőrzéseknek. A Számvevőszék által készített éves jelentéseket, megbízhatósági nyilatkozatokat, különjelentéseket, éves különjelentéseket és véleményeket szintén közzé kell tenni a Hivatalos Lapban, de emellett megtalálhatók a Számvevőszék honlapján is.

Noha az átláthatóságot manapság a demokratikus politikai berendezkedés egyik sarokkövének tekintik, az Európai Közösségek működésének kezdeti évtizedeiben nem tulajdonítottak ennek legalábbis a szabályozás és a gyakorlat terén túl nagy jelentőséget¹¹². Ezen akkori általános hozzáállással összhangban az átláthatóság elve a korábbi (1977-es) költségvetési rendeletben alapelveként nem jelent meg, a 2002-es költségvetési rendeletben azonban nevesített lett¹¹³. Az átláthatóság biztosítása terén a tagállamok között is lényeges eltérések tapasztalhatók¹¹⁴. Az intézmények tevékenységének átláthatósága szempontjából az egyik alapvető lépés a Maastrichti Szerződéshez csatolt, a demokráciáról, az átláthatóságról és a szubszidiaritásról szóló 17. számú nyilatkozat, amely rámutatott, hogy a döntéshozatali eljárások átláthatósága erősíti az intézmények demokratikus jellegét és a közigazgatásba vetett közbizalmat.

¹¹¹ A Bizottság 2342/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról 23. cikk

¹¹² PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 350-353. o.

¹¹³ Az átláthatóság elve a költségvetési szabályozás egyik legfontosabb elméleti feldolgozását képező műben, DANIEL STRASSER: The Finances of Europe (Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992) c. művében sem jelenik meg.

¹¹⁴ A leginkább nyitott, az állami működés átláthatóságának legfőbb támogatói: Hollandia, Dánia, Svédország és Finnország.

Hasonló jelentőségű lépés volt a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának beillesztése az EK Szerződésbe az Amsterdami Szerződés által¹¹⁵. A Maastrichti Szerződést követően született meg a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférésekről szóló Magatartási kódex, amely – bizonyos ésszerű kivételekkel – a lehető legszélesebb-körű hozzáférést kívánta biztosítani a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz, valamint – az EK Szerződés 255. cikkének végrehajtása érdekében megalkotott – az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésekről szóló 1049/2001/EK rendelet. E szabályozások nyilvánvalóan általános érvénnyel születtek meg, de természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni a költségvetési kérdések tekintetében sem¹¹⁶.

Ha az átláthatóság elvét a magyar államháztartási szabályozásban keressük, akkor meglehetősen felemás eredményre juthatunk. A magyar államháztartási törvény¹¹⁷ az átláthatóság elvét nem ismeri, a preambulumban ugyanakkor megemlíti a nyilvánosság elvét. Ez alapvetően a 17. §-ban jelenik meg: „[A]z államháztartás alrendszerében a költségvetés teljesítésével kapcsolatos adatok; valamint a költségvetési és zárszámadási tervezetek, az államháztartás mérlegei, továbbá az ezeket megalapozó információk az Országgyűlés, illetőleg a helyi önkormányzatok és a helyi kisebbségi önkormányzatok képviselő-testületei (közgyűlései) elé történő beterjesztés után nyilvánosak”. Emellett a törvény előírja a nyilvánosságra hozatali kötelezettséget a hosszú távú kötelezettségvállalásokról (12/C. §), a nem normatív, céljellegű, működési és fejlesztési támogatások alapadatairól (15/A. §), az államadósságról és az államháztartási adósságról (112. §), valamint az államháztartás alrendszereihez kapcsolódó vagyonról, annak változásairól és értékéről (105. §).

Az átláthatóság azonban nem tekinthető a nyilvánosság szinonimájának. Míg a nyilvánosság a releváns adatoknak a köz számára való hozzáférhetővé, megismerhetővé tételét jelenti, addig az átláthatóság ennél némileg többet is feltételez: a megismert tények, információk tegyék lehetővé annak érdemi megismerhetőségét, hogy a költségvetés, vagy annak egy külön vizsgált része, vagy egy költségvetési intézmény miként gazdálkodik, vagy például a közpénzekkel való gazdálkodás a hatályos jogszabályi előírásoknak megfelelően történt-e. Ennek egyik fontos eszköze az összehasonlíthatóság számviteli elvének alkalmazása. Ennek megfelelően az Áht. 18. §-a előírja, hogy „[A] költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadást költségvetési évenként, az elfogadott költségvetéssel

¹¹⁵ Lásd: az EK Szerződés Amsterdami Szerződés által módosított 255. cikkét.

¹¹⁶ A dokumentumokhoz való hozzáférés jogával kapcsolatban lásd: CAROL HARLOW: *Accountability in the European Union*, Oxford University Press, 2002, 36-41. o., PAUL CRAIG: *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, 350-353. o.

¹¹⁷ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

összehasonlítható módon, az év utolsó napján érvényes szervezeti, besorolási rendnek megfelelően kell elkészíteni”. Fontosnak tartom azonban annak a szükségességét kiemelni, hogy bár lényeges elem az átláthatóság biztosítása szempontjából az összehasonlíthatóság elvének rögzítése, de ez csak a zárszámadásra vonatkozik. Az egymást követő éves költségvetések tekintetében nem találunk ilyen rendelkezést, amely nem biztos, hogy célszerűtlen lenne¹¹⁸. Ennél azonban nagyobb probléma, hogy a magyar szabályozás a költségvetés megismerhetősége szempontjából egyelőre megreked a nyilvánosság formai követelményének előírásánál és az átláthatóság tartalmi követelménye a szabályozásban – az Áht.-ban – nem jelenik meg. A támogatások terén némi előrelépést jelent a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény megalkotása, az átláthatóság fogalmát azonban e törvény is bizonyos fókig keveri a nyilvánossággal, és bizonyos adatok nyilvánosságra hozatali követelményével.

Végül a részletesség és az átláthatóság elvének együttes alkalmazásával kapcsolatban szükségesnek tartok egy lényeges – nem csak az EU költségvetését – érintő kérdéskört megemlíteni: mégpedig azt, hogy milyen mértékben legyen egy költségvetés részletes és egyszerre átlátható is. Egyik oldalról vizsgálva e kérdést nyilvánvaló, hogy a költségvetés megalkotóját „képbe kell hozni”, hogy tudja, hogy miről dönt. Másik oldalról azonban feltehető az a kérdés is, hogy szükséges-e, célszerű-e, hogy a költségvetés megalkotóján kívül a széles nyilvánosság számára is hozzáférhető legyen minden költségvetési adat. Pontosabban fogalmazva milyen költségvetési adatokat szükséges és célszerű mindenki számára megismerhetővé tenni. Egy állam esetében van számos olyan szenzibilis információ, amely egyszerre teheti szükségessé a költségvetés nyilvánosságát és nyilvánosságra nem hozatalát. Gondolhatunk itt például különféle haditechnikai beszerzésekre. Elég-e a ha költségvetésben az szerepel, hogy az állam vásárol X darab katonai helikoptert a hozzá tartozó fegyverzettel a költségvetésben e célra összességében meghatározott összegért, vagy a részletesség elve alapján meg kell-e határozni a költségvetésben a helikopterekre, illetve a különféle haditechnikai eszközökre szánt összegeket is. Mindezek más államok számára fontos információk lehetnek. Noha az EU nem rendelkezik saját haderővel, szenzibilis információk a közös költségvetésben is szerepelhetnek. Csak két példát kiemelve, bár a Közösségek létrehozásának idején nem volt cél, de mára megkerülhetetlenné vált a terrorizmus elleni küzdelem, vagy az Unió energiaellátásának kérdésköre. Olyan területek, amelyek jelenleg még viszonylag alacsony finanszírozási összeggel jelennek meg a közös költségvetésben, de

¹¹⁸ Nyilvánvalóan egy ilyen szabály csak kellő rugalmassággal írható elő, hiszen például a kormányzati struktúra változásai közvetlen összefüggésben vannak a költségvetési fejezetrenddel.

nem kizárt, hogy a nem is túl távoli jövőben a tagállamoknak külön-külön és együtt is a mainál jóval jelentősebb összegek kell e kérdésekre fordítaniuk. Kérdés, hogy mennyire szükséges és célszerű az ezekkel összefüggő pénzügyi információk teljeskörű nyilvánosságra hozatala.

II. fejezet

A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS BEVÉTELEI

A közös költségvetési szabályozás általános kérdéseinek áttekintését követően ebben a fejezetben egy olyan területet tekintek át, amelyet többnyire önmagában és a költségvetési kérdésektől külön szoktak vizsgálni. Az EU általános költségvetésének bevételi rendszere és e rendszer szabályozása azonban számos lényeges szempontból összefügg a szűk értelemben vett költségvetési szabályozás egyéb elemeivel. Ennek okán még ezeket megelőzően indokoltnak tartom a bevételek szabályozásának kérdéseit is e körben vizsgálni.

1. A közös költségvetés bevételi oldalának általános paraméterei

A Európai Unió költségvetésének bevételei alapvetően különböznek mind egy állami költségvetés, mind egy nemzetközi szervezet költségvetésének bevételeitől, ugyanis míg az állami költségvetési bevételek döntő részét az adók, a nemzetközi szervezetek költségvetései bevételeit pedig a tagok (tagállamok) hozzájárulásai képezik, addig az EU költségvetés bevételeinek túlnyomó részét a saját források jelentik¹¹⁹.

A közös költségvetés bevételei tehát két fő kategóriára oszthatók: az ún. saját forrásokra és az egyéb bevételekre. A költségvetés bevételeinek túlnyomó részét – összességében nézve – a saját források jelentik. A 2009. évi költségvetés bevételeinek főösszege 122,9 Mrd EUR, amelyből a saját források 121,5 Mrd EUR-t, míg az egyéb bevételek 1,4 Mrd EUR összeget fedeznek. A saját források képezik tehát a költségvetés bevételeinek mintegy 99%-át¹²⁰.

A saját források rendszere három fő elemből tevődik össze:

- a mezőgazdasági lefölözések és cukorilletékek, valamint a nem tagállamokkal folytatott kereskedelmet terhelő vámok,
- a tagállamok által beszedett hozzáadottérték-adó meghatározott része (Áfa-forrás),
- a tagállamok GNI-je alapján meghatározott negyedik forrás (GNI-forrás).

Az egyéb bevételek kategóriájába a következő bevételek tartoznak:

¹¹⁹ V.ö.: HALUSTYIK ANNA (szerk.): Pénzügyi Jog I., Szent István Társulat, Budapest, 2006, 524-525. o

¹²⁰ Az Európai Unió 2010-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása, HL L 64., 2010.3.12., 13. o.

- korábbi költségvetési évek többlete,
- a közösségi intézményekkel kapcsolatban álló személyektől –a közösségi intézmények alkalmazottaitól – származó bevételek (az általuk fizetett adók, nyugdíjjárulékok),
- a közösségi intézmények igazgatási tevékenységéből származó bevételek (eszközök értékesítése, kamatok, stb.),
- különböző közösségi programokhoz kapcsolódó kiadások visszafizetése,
- késedelmi kamatok és pénzbírságok,
- hitelműveletekből származó bevételek.

Tekintettel arra, hogy az egyéb bevételek a saját források mellett összegüket tekintve elenyésző arányt képviselnek, az alábbiakban a saját források rendszerére, annak kialakulására, működésére, illetve jövőjére koncentrálok.

2. A saját források rendszerének fejlődése a kezdetektől napjainkig

A három Közösség költségvetései a kezdetekben egymástól eltérő struktúrában működtek és ez az eltérés érintette a költségvetések bevételi oldalát is.

2.1 Az ESZAK finanszírozása

Az ESZAK költségvetés autonómiáját már kezdetekkor az ún. ESZAK-illeték¹²¹ biztosította, amely az ESZAK költségvetésnek egyfajta saját forrása volt. Az ESZAK-illeték, amelyet a szén- és acéltermelésre vetettek ki közösségi szinten, az első „európai adó”-nak is tekinthető. Az elsőként létrehozott ESZAK alapító Szerződésének a költségvetés finanszírozására vonatkozó rendelkezései a Szerződés megkötésekor – és talán ma is – igencsak előremutatóak volt. E rendelkezések ugyanis biztosították az ESZAK finanszírozási autonómiáját, függetlenítve azt az esetleges tagállami politikai, vagy egyéb befolyástól¹²². A jó példa azonban nem volt „ragadós”.

2.2 Az EGK és az Euratom Közösség finanszírozása a kezdetekben

Az 1957-ben létrehozott másik két Közösség – az Európai Gazdasági Közösség és az Euratom Közösség – költségvetését a Közösségek létrehozásakor még nem ún. saját forrásokból,

¹²¹ A Főhatóság 1952. december 23-i 2/52. határozata a Szerződés 49. és 50. cikke szerinti illeték megállapítása módjáról és beszédéről; a Főhatóság 1952. december 23-i 3/52. határozata a Szerződés 49. és 50. cikke szerinti illetékre alkalmazandó összegekről és módszerekről, Lásd részletesebben: BETTINA MEERMAGEN: Beitrags- und Eigenmittelsystem, Verlag C. H. Beck, München 2002, 122-129. o.

¹²² GUIDO K. RADSATZ: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2005, 21. o.

hanem tagállami hozzájárulásokból finanszírozták. Az egyes tagállamok hozzájárulásának arányát a Szerződésben rögzítették¹²³. Ugyanakkor a Szerződés¹²⁴ már eredeti változatában is előírta a Bizottság számára, hogy a tagállami hozzájárulások rendszerét miként lehet, illetve kell felváltani a Közösségek saját forrásainak rendszerével. A Szerződés ehelyütt utalt arra, hogy ha létrejön a vámunió, akkor a harmadik országokkal folytatott kereskedelmet terhelő vámok a saját források rendszerének részét fogják képezni.

A Közösségek intézményrendszerét is alapvetően érintő Fúziós Szerződés (1965) rendelkezései alapján az EGK költségvetésbe került az ESZAK és az Euratom adminisztratív költségvetése, de az ESZAK működési költségvetés függetlensége továbbra is fennmaradt. (Ez azonban nagy előrelépés volt, hiszen a korábbi öt költségvetés helyett már csak kettő maradt). Ugyanakkor a Szerződés (20. cikk 2. bekezdése) rögzítette a kivethető ESZAK-illeték felső határát – amely összegszerűségét tekintve jelentős csökkenést eredményezett –, ezáltal az ESZAK – működési – költségvetés egyre súlytalanabbá vált¹²⁵.

2.3 A saját források rendszerének bevezetése

A Luxemburgi Szerződés megkötéséig, 1970-ig az általános költségvetés bevételeit a tagállami hozzájárulások képezték. E Szerződés megkötésével a befizetések rendszere egy alapvető reformon esett át, ekkortól vezették be fokozatosan az ún. saját források rendszerét¹²⁶, amely akkor 3 részből tevődött össze, és amely bár némileg megváltozott struktúrában és tartalommal, de azóta is az EU-költségvetés finanszírozásának alapját képezi:

- a harmadik országokkal folytatott kereskedelmet terhelő vámokból; az ilyen vámokból származó bevételek 1971 és 1975 közötti átmeneti időszak alatt kerültek át – félévente növekvő arányban – a tagállami költségvetési bevételek köréből a saját források közé;
- a közös mezőgazdasági politika keretében a Közösségek intézményei által a nem tagállamokkal folytatott kereskedelemre kivetett lefölözésekből, támogatásokból, kiegészítő, vagy kompenzációs összegekből, illetve tényezőkből (a továbbiakban

¹²³ Az EGK Szerződés azóta már hatályon kívül helyezett 200. cikkének rendelkezései szerint Belgium 7,9 %, Németország: 28 %, Franciaország: 28 %, Olaszország: 28 %, Luxemburg: 0,2 %, Hollandia: 7,9 %-os arányban vett részt az EGK adminisztratív költségvetésének finanszírozásában. Ettől részben eltérő, részben hasonló arányban történt az Euratom Közösség adminisztratív, valamint kutatási és befektetési költségvetése, valamint az Európai Szociális Alap finanszírozási arányainak meghatározása. Ezekről is eltérő rendszerben történt a Közös Agrárpolitika finanszírozási arányainak meghatározása 1962 és 1971 között (lásd részletesebben: ULRICH NITTKA: Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Bochum, Studienverlag Brockmeyer, 1979)

¹²⁴ Az EGK Szerződés eredeti 201. cikke

¹²⁵ Az ESZAK illeték mértéke – az acélipari termékek tonnánkénti árára vetítve – 0,3%-ról indult 1953 elején, a legmagasabb mértéke 0,9%-v volt 1953 júliusa és 1957 júliusa között, majd 0,2 és 0,3 % között ingadozott 1961 és 1995 között, végül folyamatos csökkenést követően 1998-tól 0 % lett.

¹²⁶ 70/243/ESZAK, EGK, Euratom határozat, OJ L 94, 28.4.1970, p. 19-22.

mezőgazdasági lefölözések), amelyek 1971-től kezdődően azonnal a saját források részét képezték, valamint

- az Áfa-forrásból, amelynek feltétele volt a tagállamok hozzáadottérték-adó rendszereinek harmonizálása¹²⁷.

A szabályozás lehetővé tette, hogy a bevezetni rendelt saját források mellett bármely más közösségi politika keretében további saját forrás bevezetésére is sor kerülhessen.

A saját források rendszerének bevezetése egyrészt az integráció elmélyítését szolgálta a költségvetési téren, másrészt csökkentette a Közösségek tagállamoktól való formális pénzügyi függőségét¹²⁸.

1979-ig csökkenő mértékben a tagállami hozzájárulások is részét képezték az általános költségvetés bevételeinek, a saját források lényegében 1980-tól léptek teljes egészében a tagállami hozzájárulások helyébe.

2.4 A költségvetési problémák hatása a saját források rendszerére az 1980-as években

Az 1980-as években, a saját források rendszerének bevezetését, valamint a Közösségek tagjainak és egyúttal politikáinak folyamatos bővülését követően a Közösségek költségvetésével kapcsolatban egyre több probléma merült fel. E nehézségek különösen három területen csúcsosodtak ki:

- a közösségi intézmények közötti kapcsolatok;
- a tagállami befizetések és kapott támogatások különbségéből adódó költségvetési egyensúlyzavarok (különösen érintve akkortájt Nagy-Britanniát);
- valamint a Közösség bevételei és kiadási céljai/szükségletei közötti egyre nagyobb szakadékra voltak visszavezethetők.

Mindebből a saját források vonatkozásában az egyes tagállamok befizetései, és az általuk kapott EU-források különbségéből eredő ún. egyensúlyzavarok, valamint a bevételek és kiadások közötti egyre jelentősebb különbségből adódó problémák a leginkább érdekesek.

A költségvetési egyensúlyzavarok problematikája az Egyesült Királyság vonatkozásában volt a legszembetűnőbb. A probléma gyökerét az képezte, hogy

- Nagy-Britannia kis méretű mezőgazdasággal rendelkezett, amely jelentős mezőgazdasági termékimportot eredményezett a Közösség többi tagállamából;

¹²⁷ Lásd ezzel kapcsolatban a Tanácsnak a tagállamok forgalmi adóra vonatkozó jogszabályainak összehangolásáról szóló 1977/388/EGK (hatodik) irányelvét, illetve a 2007. január 1-jétől hatályos a közös hozzáadottértékadó-rendszerről szóló 2006/112/EK tanácsi irányelvet.

¹²⁸ GUIDO K. RADSATZ: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Finanzwissenschaftliche Schriften 113, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2005, 25. o.

– mindemellett a többi tagállamnál – arányaiban – jóval jelentősebb mértékben járult hozzá a közös költségvetéshez.

Mindez Nagy-Britannia csatlakozásától kezdve jelentős nehézségeket okozott és több kompenzációs mechanizmus kidolgozásával próbálták a helyzetet megoldani.

A jelenleg is alkalmazott – és időközben lényegét tekintve nem módosított – kompenzációs mechanizmust – a „Juste retour” elve¹²⁹ alapján – a Fontainebleau-i Megállapodásban rögzítették a tagállamok 1984-ben¹³⁰. Lényege, hogy az Egyesült Királyság számára visszatérítésre kerül az ő hozzáadottérték-adó alpból való százalékos részesedése, valamint a részére jutott közösségi támogatásokból való részesedése különbségének 66%-a, Áfa-forrás alapjának csökkentése által. A kompenzáció terhét a többi tagállam viseli¹³¹.

Ugyancsak ilyen problémával nézett szembe Németország is, mint a közös költségvetés legnagyobb befizetője. Ezen pozíciója alapján igényt tartott az Egyesült Királyság részére nyújtott kompenzációban való részesedésének csökkentésére. A Fontainebleau-i Megállapodás alapján megszületett 1985. évi saját forrásokról szóló tanácsi határozat a kompenzációhoz való német hozzájárulást harmadával csökkentette. Mindez – mint majd látni fogjuk – a mai rendszerben tovább csökkent, és Németországhoz hasonlóan korlátozottan vesz részt az Egyesült Királyság részére fizetett nyújtott kompenzációban Ausztria, Hollandia és Svédország is.

2.5 A nettó költségvetési pozíció számítása, az európai többletérték és a szolidaritás

A költségvetési pozíció számítása, és ennek alapján a – a nettó befizető – tagállamok részéről különféle visszatérítési, illetve kompenzációs igények támasztása igencsak veszélyes területre vezette a közösségi pénzügyeket, a nettó költségvetési pozíció a költségvetésről (a középtávú pénzügy prespektíváról) szóló tárgyalásokon az egyes tagállamok számára az alapvetően meghatározó szemponttá vált. Különösen a nettó befizető tagállamok kezdték el elvárni, hogy „pénzüknél maradjanak” egy korrekt visszatérítést kapjanak a közös költségvetésükből. Ennek a szemléletnek a kiindulópontja Margaret Thatcher brit miniszterelnök-asszony politikája volt a közös költségvetés finanszírozás problémáinak megoldására irányuló tárgyalásokon az 1980-as évek elején, amely végül fent említett a Fontainebleau-i

¹²⁹ „Bármely tagállam, amely túlzottan nagy költségvetési terhet visel a relatív jólétéhez képest, korrekcióban részesülhet”. Bár az elv szerint bármely tagállam részesülhet a visszatérítésben, Nagy-Britannián kívül más tagállam ilyen visszatérítést nem kapott.

¹³⁰ A Fontainebleau-i Megállapodásról lásd bővebben: GEOFFREY DENTON: Re-structuring the EC budget: implications of the Fontainebleau agreement, In: Journal of Common Market Studies, Vol. XXIII, No. 2. December 1984, p. 117-140

¹³¹ A kompenzáció bevezetése a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 85/257/EGK tanácsi határozattal történt.

megállapodás megkötésével a brit kompenzációs igények elismerését eredményezte. Idővel – ahogy a költségvetés bevételein belül a valódi saját források (az vámok és a mezőgazdasági lefölözések) aránya egyre alacsonyabb, és ezzel szemben a tagállami GNP/GNI-től függő Áfa- és GNI-forrás aránya egyre magasabb lett, továbbá a csatlakozások során egyre több a közösségi átlaghoz képest szerényebb nemzeti jövedelemmel rendelkező állam vált a Közösség tagjává – más tagállamok is el kezdtek követeléseket támasztani a brithez hasonló korrekciós mechanizmus bevezetése végett. E szemlélet és az ebből fakadó igények azonban teljességgel szemben állnak a Római Szerződésben is lefektetett szolidaritás elvével és megkérdőjelezzik azt, hogy a közös költségvetés által finanszírozott közös politikáknak az önálló tagállami fellépésekhez képest bármilyen többletértéke lenne¹³². Ennek ellenére a visszatérítési igényeket még a Bizottság is elismerte 2004-ben és a korrekciós mechanizmus általánossá tételét javasolta¹³³. Egyes föderális berendezkedésű államalakulatok (csak kézenfekvő példákat említve gondolhatunk a Jugoszláviára, vagy aktuálisan Belgiumra) példái mutatják, hogy ha egy államalakulat különböző tagállamai vagy régiói között költségvetési egyensúlyt, transzfereket földrajzi alapon kezdenek el számolni és vitatni akkor ezek a viták majdnem mindig jelentős feszültségeket eredményeznek, és akár az adott államalakulat felbomlásához is vezethetnek, vagy annak a veszélyét hordozzák magukban¹³⁴.

Az Európai Unióban e vitáknak különleges háttérrel ad az is, hogy a közös költségvetésből származó támogatásokat nem, vagy legalábbis nem minden esetben lehet egy konkrét tagállamban irányuló támogatásnak tekinteni, és a bevételi oldalon sem lehet a források teljes körénél behatárolni, hogy azt konkrétan mely tagállam adófizetői finanszírozzák. A kiadások körében példa lehet erre minden olyan strukturális támogatás, amelyet egy adott tagállamban bárki (belföldi és külföldi egyaránt) igénybe vehet valamely fejlesztés megvalósítására, de ugyancsak ide lehet sorolni az Unión belüli mobilitást elősegítő programokat (pl. Socrates/Erasmus), ahol legalább két tagállam profitál a közösségi támogatásból. Bevételi oldalon hasonló kérdéseket vetnek fel a vámok, hiszen bármelyik tagállam külső határán beléphetnek az Unió területére az áruk, de ez nem jelenti azt, hogy az importált áru tényleges felhasználásának helye ugyanabban a tagállamban van, mint ahol a vámfizetésre és a szabad forgalomba bocsátásra sor került (ezt nevezik kikötői, vagy rotterdami hatásnak utalva arra,

¹³² Az európai többletértékkel kapcsolatban vö.: GABRIELE CIPRIANI: Rethinking the EU Budget, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, 28. o.

¹³³ Közös jövőnk építése – A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek COM(2004) 101 végleges; A Bizottság javaslata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra COM(2004) 501 végleges

¹³⁴ Vö: DANIEL GROS: How to Achieve a Better Budget for the European Union, CEPS Working Dokument No. 289/ April 2008 10. o.

hogy pl. Hollandia vám alapú befizetési kötelezettségét mekkora mértékben torzítja az a tény, hogy a más tagállamokba érkező áruk egy tetemes része a Rotterdami-kikötőben lép közösségi vámterületre¹³⁵). Téves tehát maga a kiindulópont, amelyből az egyes tagállamok a költségvetési pozíciójukat számolják; igen nehéz meghatározni a tényleges költségvetési pozíciót; mindezek miatt pedig az Unió finanszírozásának és egyáltalán jövőjének szempontjából nagyon veszélyes, ha ez a fajta szemléletmód az Unió egészében eluralkodik¹³⁶, így egyet kell értsek azokkal, akik a szemléletmód megszüntetését sürgetik¹³⁷.

2.6 A saját források reformja 1988-ban

A másik fő terület, ahol problémák adódtak, a bevételek és a kiadások közötti különbségek folyamatos növekedése, ahol a nehézségek az alábbiakból adódtak:

- a vámokból és mezőgazdasági lefölözésekből származó források arányának csökkenése alapvetően a vámtételek csökkenése és a Közösség élelmiszer önellátásának növekedése miatt,
- az Áfa-forrás összegének relatív stagnálása,
- a kiadások összegének jelentős növekedése.

A felmerült problémákra különböző irányú megoldási kezdeményezések születtek, köztük a saját forrásokat illetően az Áfa-forrás növelése az Áfa-alap 1%-áról 1,4%-ára 1986-tól¹³⁸, de a gyakorlatban ezek a problémát végérvényesen nem tudták megoldani¹³⁹.

Mindemellet bevezették, hogy a tagállamok a beszedett vámokból és mezőgazdasági lefölözésekből 10%-ot a továbbiakban úgymond a beszedés költségeire visszatartanak.

A közösségi pénzügyek érdemi reformja az I. Delors csomag elfogadásával indult meg. Ennek alapját képezte két bizottsági közlemény 1987-ben¹⁴⁰. A reform alapvető elemeit az Európai Tanács brüsszeli ülése fogadta el 1988 februárjában, melyek jogszabályi formában a saját forrásokról szóló határozatban jelentek meg¹⁴¹, melynek fő tartalmi elemei a következők voltak.

A saját források összegét ekkortól kezdve nem a hagyományos források és az Áfa-forrás aktuális összegéhez, hanem a Közösség éves GNP mértékéhez kötik, amely az eredményezte,

¹³⁵ IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 111. o.

¹³⁶ Lásd bővebben: JACQUES LE CACHEUX: European budget – the poisonous budget rebate debate, Notre Europe, Studies & Research N° 41, June 2005

¹³⁷ IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007., 208. o.

¹³⁸ A Fontainebleau-i megállapodás (1984) alapján

¹³⁹ European Union – Public Finance, European Commission DG General for the Budget, EUR-OP, Brussels, 2002, 29-32. o.

¹⁴⁰ Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe COM(87) 100 final, Report on the financing of the Community budget COM(87) 101 final.

¹⁴¹ A Tanács 88/376/EGK, Euratom határozata HL L 185., 1988.7.15., 24-28. o.

hogy szükség volt egy új – „puffer” – forrás bevezetésére is, amely a hagyományos források összege, valamint a Közösség éves GNP-je meghatározott részének összeg közti különbség kitöltésére rugalmasan alkalmas. A határozat akként rendelkezett, hogy a saját források felső határa Közösség éves GNP-je 1,15%-ról (1988-ban) indulhatott és 1992-re elérhette az 1,2%-ot. A határozat – a későbbi saját forrásokról szóló határozatokhoz hasonlóan – rögzítette a költségvetésben szereplő kötelezettségvállalási előirányzatok felső határát is, amellyel kapcsolatban akként rendelkezett, hogy 1988 és 1992 között a kötelezettségvállalási előirányzatoknak szabályosan kell fejlődniük és 1992-ben nem haladhatják meg a Közösség 1992. évi összes GNP-jének 1,3%-át.

A saját források struktúrájának változásai:

- az ESZAK Szerződésben meghatározott termékekre vonatkozó vámok részévé váltak a közös vámtarifa szerinti vámtehernek, és ezáltal bekerülnek a saját források közé;
- az Áfa-forrás mértéke az egységesen meghatározott Áfa-alap 1,4%-a, de a figyelembe vehető Áfa-alap legfeljebb az adott tagállam piaci árakon számított GNP-jének 55%-a lehet (korlátozott Áfa-alap);
- új forrás a GNP-forrás, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok a fejlettségüknek és fizetőképességüknek megfelelően viseljék a közös költségvetés terheit, ugyanakkor a saját források maximuma, valamint a tradicionális források és az Áfa-forrás összege közötti különbség rugalmas kiegyenlítésére is alkalmas. A GNP-forrás mértéke évről évre változó, a költségvetési eljárás keretében kell minden évben meghatározni, figyelemmel a többi forrásokból származó bevételekre.

Ezen új rendelkezések mellett az Egyesült Királyság részére nyújtott visszatérítés rendszere továbbra is fennmaradt, de figyelembe lett véve, hogy az Áfa-forrás legfeljebb az adott tagállam piaci árakon számított GNP-jének 55%-a lehet. A korlátozott Áfa-alap bevezetésének indoka hivatalosan az volt, hogy a Közösségek figyelemmel legyenek az egyes tagállamok teherviselő képességére. Azok a tagállamok, ahol a fogyasztás nagyobb arányt képvisel a GNP előállításában, a nemzeti jövedelmükhöz viszonyítva nagyobb mértékben járulnak hozzá az Áfa-forrás által a költségvetés finanszírozásához¹⁴². A kevésbé gazdag tagállamokban a fogyasztás aránya a megtermelt jövedelemhez képest a többi tagállaménál magasabbnak bizonyul, ami – arányosan – magasabb összegű Áfa bevételeket eredményez. E korlátozás azonban azzal kevésbé figyelmen kívül hagyható következménnyel is járt, hogy az Áfa-forrás

¹⁴² Lásd: a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 88/376/EGK tanácsi határozat preambulumát, valamint IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 51. o.

lényegében függetlenedett a tényleges Áfa bevételektől és számos tagállam esetében¹⁴³ (ahol az Áfa-bevételek meghaladták a GNP 55 %-át). Ez pedig nem jelent mást, mint hogy ezekben a tagállamokban az Áfa-forrás egy második GNP-forrásként kezd el működni¹⁴⁴. A rendszer ilyen jellegű működését kritikával illette az Európai Számvevőszék is¹⁴⁵.

2.7 A saját források rendszerének változásai 1993-tól napjainkig

A saját források rendszere az 1993-1999. közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv idején alapvetően nem változott. A változások¹⁴⁶ csak néhány kisebb módosítást foglalnak magukban.

- a saját források maximális összege felemelkedett a Közösségek összes GNP-jének 1,2%-áról 1,27%-ára,
- a kötelezettségvállalási előirányzatok maximális összege felemelésre került a Közösségek összes GNP-jének 1,3%-áról 1,335%-ára,
- az Áfa-forrás lehívási kulcsának mértéke az egységes Áfa-alap 1,4%-áról 1%-ára csökkent,
- a figyelembe vehető (korlátozott) Áfa-alap 1995 és 1999 között a GNP 55%-áról 50%-ára csökkent,
- célként került megfogalmazásra a GNP-forrás súlyának növelése.

A 2000 és 2006 közötti időszakra hatályos saját forrásokra vonatkozó tanácsi határozat¹⁴⁷ lényeges változtatást nem eredményezett a saját források rendszerén. Fenntartotta a négy forrásból álló rendszert. Nem változott a saját források és a költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatainak maximális mértéke sem. Csökkent azonban az Áfa-forrás lehívási kulcsa 1 %-ról előbb 0,75 %-ra, majd – 2004-től – 0,5 %-ra. Módosult a az Egyesült Királyságot megillető korrekció finanszírozása: Németország mellett Ausztria, Hollandia és Svédország – mint legnagyobb nettó befizetők – szintén csökkentett – a rájuk eső hányad negyedében meghatározott – mértékben vesznek részt a korrekció finanszírozásában. Végül ebben az időszakban módosult a GNP-forrás számítása és megnevezése. A piaci áron számított bruttó nemzeti jövedelem összehangolásáról szóló 1287/2003/EK tanácsi rendelet¹⁴⁸ a piaci árakon

¹⁴³ 2005-ben a 25 tagállamból 13-ban

¹⁴⁴ KROLL ESZTER: A saját források rendszere, In: MARJÁN ATTILA: Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt. Budapest, 2005., 587-588. o.

¹⁴⁵ Lásd pl. az Európai Számvevőszék a 8/99. sz. véleményét (HL C 310., 1999.10.28)

¹⁴⁶ Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat, OJ L 293, 12.11.1994, p. 9-13

¹⁴⁷ A Tanács 2000/597/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 253., 2000.10.7., 42-46. o.

¹⁴⁸ HL L 181., 2003.7.19., 1-3. o.

számított bruttó nemzeti termék fogalma helyett bevezette a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) fogalmát és meghatározta számításának módjait.

3. A saját források jelenlegi rendszere

3.1 A saját források elemei a 2007/346/EK tanácsi határozat alapján

A Tanács 2007. június 7-én fogadta el a 2007-13 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodásra figyelemmel az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozatát¹⁴⁹. A határozat 2. cikke három forrást különböztet meg:

- a) a *vámokat és a mezőgazdasági lefölözéseket*: a lefölözések, támogatások, kiegészítő, vagy kompenzációs összegek, kiegészítő összegek, vagy tényezők, a közös vámtarifa szerinti vámok és egyéb vámok, amelyeket a harmadik országokkal folytatott kereskedelem tekintetében a Közösségek intézményei már megállapítottak, vagy meg fognak állapítani, az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó, hatályát veszített szerződés hatálya alá tartozó termékekre kiszabott vámok, valamint a cukorágazat piacának közös szervezése keretein belül nyújtott hozzájárulások és egyéb vámok;
- b) az *Áfa-forrást*: az összes tagállamra érvényes egységes kulcs alkalmazása a harmonizált hozzáadottérték-adó (Áfa) alapjára, amely alapot a közösségi szabályok alapján állapítanak meg. Az e célból figyelembe vett adóalap egyik tagállam esetében sem haladhatja meg a GNI 50 %-át;
- c) a *GNI-forrást*: a költségvetési eljárás alapján, valamennyi egyéb bevétel összegének figyelembevételével meghatározott egységes kulcsnak valamennyi tagállam GNI-jének összegére történő alkalmazása.

Első ránézésre a 2007. évi saját forrásokról szóló határozat érdemben nem túl sokat változtatott a 2000 óta – az 597/2000/EK tanácsi határozat alapján – működő rendszeren, amely szerint saját források rendszere négy fő részből állt:

- a *mezőgazdasági lefölözések*: a közös mezőgazdasági politika keretében, harmadik államokkal folytatott kereskedelem vonatkozásában a közös agrárpiaci rendtartás alapján kivetett illetékek, díjak vagy egyéb kötelezettségek, valamint *cukor illetékek*: a közös cukorpiaci rendtartás keretében a cukorra, izoglükózra és inulin szirupra kivetett illetékek;

¹⁴⁹ A Tanács 2007/346/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 90., 2007.3.30., 31-34. o.

- *a vámok*: a nem tagállamokkal folytatott kereskedelem vonatkozásában a Közös Vámtarifa alapján bevezetett vámok és egyéb kötelezettségek (közös vámrendszer, közös vámtarifa);
- *az Áfa-forrás*: azon bevételek, amelyek egy minden tagállamra érvényes egységes mértéknek a harmonizált többletértékadó adóalapjára vetített az alkalmazásából erednek;
- *a GNP (GNI) forrás*: a tagállamok GNP-je összegének – a költségvetési eljárás során az összes egyéb bevétel függvényében meghatározott – része¹⁵⁰.

A változás első ránézésre lényegében csupán annyi, hogy a korábban külön forrásként kezelt vámokat, illetve mezőgazdasági lefölözéseket a 2007-től kezdve egyazon forrásnak tekinti az új határozat.

3.2 A saját források beszedése

Tekintettel arra, hogy a Közösségek nem rendelkeznek saját, önálló vám-, illetve adóhatósággal, a mezőgazdasági lefölözéseket és a vámokat a saját törvényi, rendeleti és közigazgatási előírásaikban megjelenő rendelkezéseiknek megfelelően a tagállamok szedik be, és a vonatkozó közösségi jogszabályi rendelkezések¹⁵¹ szerint, az azokban meghatározott ütemezésben bocsátják a Közösségek rendelkezésére. A tagállamok által a Közösségeknek bemutatott nemzeti szabályozásokat a Bizottság rendszeres időközönként áttekinti, közli a tagállamokkal az általa szükségesnek tartott kiigazításokat a közösségi szabályozásnak való megfelelés végett, és erről beszámol a Tanácsnak valamint a Parlamentnek.

A saját források beszedésének (GNI-forrás kivételével) vannak bizonyos költségei is, és e költségekre tekintettel a tagállamok a vámok és a mezőgazdasági lefölözések – 1986-tól kezdődően – a 10%-át, a saját forrásokról szóló 597/2000/EK határozat hatályba lépése után 25%-át, a beszedés költségeire visszatartják. (E visszatartott összegekből finanszírozzák többek között az Unió külső határain működő vámszervezet fenntartását). E visszatartási jog két szempontból is érdekes lehet a tagállamok számára.

Egyrészt minél alacsonyabb a vámok és mezőgazdasági lefölözések jogcímen a Közösségek rendelkezésére bocsátandó saját forrás összege, annál többet kell a nem adójellegű forrás, a GNI-forrás címen a Közösségek rendelkezésére bocsátani. Noha a GNI-forrás a tagállamok szerint a legigazságosabb forrás, mivel összhangban van a tagállamok

¹⁵⁰ ERDŐS ÉVA: Az Európai Unió költségvetése, In: FARKAS ÁKOS (szerk): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 52. o.

¹⁵¹ A saját forrásokról szóló tanácsi határozat, valamint a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK tanácsi rendelet szerint.

teherviselő képességével¹⁵², e helyzet mégis abba az irányba hat, amely némileg aláássa a saját források „saját” jellegét és a rendszert a tagállamok jövedelemarányos befizetésévé alakítja.

Az Európai Számvevőszék több alkalommal kritizálta a rendszer eme sajátosságát¹⁵³. A Számvevőszék rámutatott arra, hogy e 10, illetve később 25 %-os „költségátalány” lényegét tekintve egy negatív befizetési kötelezettség, amelynek mértéke és a vámbevételek beszedési költségének tényleges mértéke között nincs tényleges összefüggés, noha a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve megkövetelné, hogy ez a visszatérítés tényleges és mérhető célokhoz kapcsolódjon. Mivel a tagállami hatóság hatékonyságát semmi és senki sem értékeli, továbbá nem létezik semmilyen eljárás a tényleges költségek igazolására, ezért a Számvevőszék szerint ezt sokkal inkább egy általánosított visszatérítésnek kell tekinteni, mint a költségek megtérítésének. Ha azonban a – vámok beszedésével, vagy a csalás elleni küzdelemmel, az egészségvédelemmel, vagy biztonsági intézkedésekkel kapcsolatos – költségek megtérítésének tekintjük, akkor az ezzel kapcsolatos összegeknek a kiadási tételek között lenne a helye.

A másik szempont, amely a tagállamok számára lényeges lehet e körben, hogy minél nagyobb az általuk beszedett vám és mezőgazdasági lefölözés összege, annál több pénz (a beszedett összeg 25 %-a) marad náluk, amely a saját költségvetésük bevételeként jelenik meg. Mindez a tagállamokat egyfajta versenyre készítheti, mivel az EU területére irányuló szállításoknak fizetési kötelezettség szempontjából mindegy, hogy hol lépnek az Unió vámterületére, de ha lényeges különbségek vannak a tagállamok között a vámkezelés gördülékenysége szempontjából, akkor az importálók – ha tehetik – ott fogják a vámkezelést elvégeztetni, ahol az eljárás a leggyorsabb és legkényelmesebb számukra.

3.3 A saját források felső határa

A saját forrásokról szóló határozatok – mint azt már a korábbiakban láthattuk – időről időre meghatározzák a források, valamint a költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatainak maximális mértékét. A 2000. évi saját forrásokról szóló határozat szerint a saját források mértéke nem lehet több a Közösségek GNP-je 1,27%-ánál, míg a kötelezettségvállalási

¹⁵² IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 52., 54. o.

¹⁵³ A Számvevőszék 8/99. sz. véleménye az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról (HL C 310., 1999.10.28); a Számvevőszék 2005/4. sz. véleménye az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról és az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló (...) számú tanácsi határozat 4. és 5. cikkeivel összhangban a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójára vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról (HL C 167., 2005.7.7)

előirányzatok összege nem lehet több a Közösségek GNP-je 1,335%-ánál. A Bizottság időközben a felső határokat – technikai okokból – korrigálta, a saját források felső határát a tagállamok piaci árakon számított teljes GNI-jének 1,24 %-ában, a kötelezettségvállalási előirányzatok felső határát pedig a tagállamok piaci árakon számított teljes GNI-jének 1,31 %-ában határozta meg. A 2007. évi saját forrásokról szóló határozat e felső határokon a középtávú pénzügyi terv elfogadását megelőző vitákat követően végül nem változtatott. Mindezek mellett azonban szükséges az Áfa-forrás és GNI-forrás vonatkozásában még néhány további kiegészítés megtétele.

Annak érdekében, hogy az Áfa-forrás minden tagállam vonatkozásában objektív és igazságos elveken meghatározott forrás legyen szükség volt a tagállamokban alkalmazott hozzáadott érték adó rendszerek harmonizálására, hiszen a beszedett adó összegére vetített kulcs alapján került a tagállamot terhelő Áfa-forrás mértéke meghatározásra. Ennek a harmonizációnak alapját a 388/1977/EGK számú ún. hatodik Áfa-irányelv¹⁵⁴, valamint ennek későbbi módosításai teremtették meg, amely által lehetővé vált valamennyi tagállam vonatkozásában azonos kritériumok alapján számított alap meghatározása.

A közös Áfa-szabályozás lényege:

- az adóztatás rendszere – az adómértékeket kivéve – mára teljesen harmonizált,
- e harmonizáció alapján a tagállami Áfa-szabályozások azonos módon értelmezik az adóalanyiság és az adótárgy (termékértékesítés, szolgáltatásnyújtás, termékimport, és közösségein belüli beszerzés) fogalmát, azonos módon történik az adóalap meghatározása, és – néhány kivételtől és átmeneti szabálytól eltekintve – harmonizált a kedvezmények és mentességek rendszere is,
- a harmonizált – ugyanakkor átmenetinek tekintett – Áfa-rendszer fontos rendelkezése, hogy főszabályként az adó megfizetése a rendeltetési hely országában történik.

Az Áfa-forrás alapját jelenleg minden tagállamban a beszedett Áfa összegének és az átlagos adómértéknek a hányadosa adja, de ez az összeg legfeljebb az adott tagállam GNP-jének 50%-áig vehető figyelembe (Áfa-bázis). A befizetendő rész ennek az összegnek 2001-ig 1%-a, 2003-ig a 0,75%-a, 2004-től a 0,5% -a, 2007-től pedig 0,3 %-a¹⁵⁵.

A GNI-forrás (eredetileg GNP-forrás) 1988-tól kezdődően került bevezetésre, azt követően, hogy az akkor rendelkezésre álló források nem bizonyultak elégségesnek a közösségi kiadások fedezésére. A GNI-forrás mértéke változó, mivel a fedezendő kiadások

¹⁵⁴ 2007. január 1-jétől az irányelv helyébe lépett a Tanács 2006/112/EK irányelve a közös hozzáadottérték-adó rendszerről, HL L 347., 2006.12.11., 1-118. o.

¹⁵⁵ Ez a mérték 1%-on kezdődött, majd felemelkedett 1,4%-és onnan csökkent le a jelenlegi szintre.

összegétől függ, és ezáltal évente a költségvetési eljárás keretében kerül meghatározásra. A meghatározás módja: a tagállamok GNI-jére vetített egységes arányszámmal történik.

Természetesen az éves kiadások összege sem változhat korlátlanul, hiszen az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú költségvetési terv és a saját források rendszeréről szóló határozat meghatározza saját források, mind a vállalható kötelezettségvállalások GNI arányos felső határát. A GNI forrás bevezetése

- biztosítja a költségvetési bevételek szintjének középtávú stabilitását, és
- méltányos helyzetet biztosít a tagállamok teherviselő képessége vonatkozásában.

3.4 A tagállami korrekciók

A saját források rendszerének egy speciális vetülete az Egyesült Királyság számára juttatott korrekció. E költségvetési korrekció 1985-ben történt bevezetésének oka az volt, hogy az Egyesült Királyság sokkal nagyobb összegekkel finanszírozta az EU költségvetését, mint amekkora támogatásban az évek során részesülhetett. Eme egyenlőtlenség feloldását célozta a korrekció bevezetése, amelyet a többi tagállamnak kell finanszíroznia, mégpedig az EU GNI-jében való részesedésük arányában, azzal a megszorítással, hogy 2000-től a legnagyobb nettó befizető tagállamok (Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország) részesedése a finanszírozásban csupán 25%-a annak az összegnek, amely őket az általános szabályok szerint terhelné.

Az Áfa- és a GNI-forrás finanszírozása 2007-től kezdve – „kizárólag a 2007-13-as időszakban” – némileg tovább bonyolódott. Szemben az Áfa-forrás 0,3 %-os általános lehívási kulcsával szemben az új saját források rendszeréről szóló határozat speciális lehívási kulcsokat is bevezetett, amely Ausztria esetében 0,225 %, Németország esetében 0,15 %, Hollandia és Svédország esetében pedig 0,10 %. A GNI-forrás esetében pedig olyan, a korábbiaktól alapvetően eltérő rendelkezések kerültek a határozatba, miszerint két tagállam – Hollandia és Svédország – az általa teljesítendő GNI-forráshoz való hozzájárulásból összegszerű csökkentést (Hollandia évente 605 millió EUR, Svédország évente 150 millió EUR) vehet igénybe. E speciális és a minden tagállamra általánosan vonatkozó szabályokat szétválasztó szabályok megalkotásának, elfogadásának háttérében – a 2007-13 középtávú pénzügyi terv elfogadását megelőző viták tanúsága szerint – az állt, hogy az érintett – és egyúttal legnagyobb nettó befizető – tagállamok csak ilyen – a nettó pénzügyi pozíciójukat javító – kompromisszum árán voltak hajlandók az új középtávú pénzügyi terv elfogadására.

4. Mitől „saját” a saját forrás?

Ha saját források rendszerét jogi szempontból vizsgáljuk, akkor mindenképpen meg kell válaszolni azt a kérdést, hogy mitől „saját” a saját forrás? Az elnevezés alapvetően arra a különbségre utal, amely a korábbi – a tagállamok pénzügyi hozzájárulásán alapuló – finanszírozási rendszertől megkülönbözteti ezt a rendszert. Ebben az új rendszerben ugyanis már – elvileg – nem a tagállami döntésektől függ, hogy mennyivel járulnak hozzá a tagállamok a közös költségvetéshez, hanem – különösen a rendszer vegytiszta állapotában, amikor még csak a vámok, mezőgazdasági lefölözések és az Áfa-forrás volt benne megtalálható – egy objektív kritériumokon alapuló, a tagállamok döntéseitől független bevételi rendszer biztosította a közös költségvetés finanszírozását. Tekintettel arra, hogy egyrészt az EU saját adóhatóságának hiányában a hagyományos saját forrásokat a tagállamok illetékes hatóságai szedik be és bocsátják a Közösségek rendelkezésére, továbbá az Áfa- és GNI-forrás nem az előbbi két forráshoz hasonló módon kerülnek az adófizetőktől beszedésre, hanem a tagállamok havi részletekben közvetlenül utalják át a költségvetés részére, a Költségvetési rendelet¹⁵⁶ 36. cikk (2) bekezdése deklarálja, hogy miután a költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánították, minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-jétől köteles az esedékes befizetéseket teljesíteni a Közösség felé. Ezen a tagállami közvetlen befolyás-mentességen azonban jelentősen tompít a Római Szerződés azon rendelkezése¹⁵⁷, amely szerint a saját források rendszeréről szóló tanácsi határozat akkor válik hatályossá, ha azt valamennyi tagállam belső alkotmányos előírásai szerint megerősítette.

4.1 A saját forrásokról szóló határozat elfogadása

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 311. cikkének rendelkezése a Közösség költségvetési jogának minden bizonnyal az egyik sarokköve. Mégpedig azért, mert amellett, hogy a saját forrásokról szóló határozat elfogadásához a Tanácsban egyhangú döntés – mind a

¹⁵⁶ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248., 2002.9.16., 1-48. o.

¹⁵⁷ EUMSZ 311. cikk „Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikai megvalósításához szükséges eszközökről. Az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni. A Tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag elfogadja az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket megállapító határozatot. E vonatkozásban a határozat a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg. Ez a határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően azt jóváhagyták. Az Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedéseket különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben a Tanács állapítja meg annyiban, amennyiben a harmadik bekezdés alapján elfogadott határozat így rendelkezik. A Tanács az Európai Parlament egyetértését követően határoz.”

27 tagállam jóváhagyása – szükséges, és ezen túlmenően a határozatot a tagállamoknak – a különböző nemzetközi szerződésekhez hasonlóan – saját belső alkotmányos rendjüknek megfelelően meg is kell erősíteniük. (Megjegyzendő azonban, hogy a saját forrásokról szóló határozat elfogadásának e speciális rendje már az EGK-t létrehozó Szerződés eredeti változatában is szerepelt (201. cikk).)

Az egyre inkább kibővülő – 2007-től már 27 tagú – Európai Unió finanszírozásának, illetve a közös költségvetés időben történő elfogadásának a jövőben alapvető kérdése lehet, e rendszer fennmaradása, vagy érdemi reformja, átalakítása. Míg egy kisebb Közösség esetén e rendszer többé-kevésbé működött, addig egy közel 30, vagy a későbbiekben esetleg azt meghaladó tagállam esetén könnyen előfordulhat, hogy bármelyik tagállam bármilyen okból blokkol(hat)ja a költségvetés – illetve a saját forrásokról szóló tanácsi határozat és ezáltal pénzügyi perspektíva – megalkotásának (elfogadásának) folyamatát. Másrészt a jelenlegi rendszer sokkal inkább alkalmas az egyes tagállamok – pénzügyi – érdekeinek érvényesítésére, mint az Unió pénzügyi autonómiájának biztosítására. Látszólag az Unió egyik intézménye alkotja meg a költségvetés bevételeinek döntő részét képező saját forrásokról szóló alapjogszabályt, de a közösségi intézményrendszerben éppen ez az intézmény az, amely a döntéshozatali folyamatban a tagállami érdekek artikulálására hívatott. Míg a közösségi jogalkotási folyamatban, más témakörökben a Tanács mellett – az esetek döntő többségében – az Európai Parlament is érdemi beleszólási joggal rendelkezik – mind az együttdöntési, az együttműködési, illetve a költségvetési eljárásban –, addig a szóban forgó határozat megalkotása esetében az Európai Parlament jogai igencsak szűkre vannak szabva, véleményének kinyilvánításán túlmenően más lehetőségei nincsenek. Mindezen nem sokat tompít az a körülmény, hogy a saját források rendszerére vonatkozó határozat tanácsi elfogadását megelőzi a középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodás megkötése, hiszen az intézményközi megállapodás megkötésének alapkérdése, hogy az adott időszakban miként fog történni a közös költségvetés finanszírozása.

4.2 A „saját” jelleg értelmezése az Európai Közösségek Bíróságának gyakorlatában

A szabályozás e problematikájától némileg eltekintve, a saját források „saját” jellegének értelmezéséhez érdemes az Európai Közösségek Bíróságának (a továbbiakban: Bíróság) idevágó gyakorlatát áttekinteni. A Bíróság elé e témakörben, alapvetően a tagállamok kötelezettségzegésével összefüggő jogviták kerültek. E jogviták leginkább olyan kérdéseket érintenek, mint például, hogy valamely tagállam nem teljesíti az Áfa-harmonizációval összefüggő kötelezettségét, amelyből fakadóan csökken a saját források számítása során

figyelembe veendő Áfa-alap, ami pedig a közös költségvetés bevételeinek csökkenését eredményezi. E körbe sorolhatóak azok az esetek is, amikor valamely tagállam vámhatósága – jogszabályi kötelezettségeinek eleget nem téve – nem intézkedik megfelelően a vámteher beszedése érdekében, és ennek következtében a közös költségvetést kár éri. Általánosan megállapítható e jogesetekről, hogy nem olyan ügyek kerültek a Bíróság elé, amelyekben valamely tagállam közvetlenül nem tett eleget a saját forrásokról szóló határozat rendelkezéseinek és a forrásokat nem bocsátotta a Közösségek rendelkezésére, hanem a Bíróság közvetett jogsértéseket állapított meg, amely esetekben valamely tagállam egyéb (pl. jogharmonizációs) kötelezettségét nem teljesítette, így ez a Közösségek rendelkezésére bocsátott saját források összegét is – negatív módon – érintette.

4.2.1 A saját források jellege

A Bíróságnak legelőször 1976-ban egy előzetes döntéshozatal keretében elé terjesztett kérdés alapján kellett a saját források beszedésével és a Közösségek rendelkezésére bocsátásával kapcsolatban állást foglalnia¹⁵⁸. Az elé terjesztett kérdés a közös vámtarifa hatálya alá tartozó áruk csempészetével összefüggésben merült fel egy olasz bíróság előtti eljárásban, mégpedig azért, mert az olasz jog szerint a sértett felet értesíteni kell(ett) a büntető eljárás megindításáról annak érdekében, hogy az a keletkezett kárának megtérítését érvényesíteni tudja. Az olasz bíróság azt a kérdést tette fel, hogy vajon ilyen esetben csak a Közösséget, vagy a Közösséget és a tagállamot együttesen kell-e sértett félnek tekinteni, abból a szempontból, hogy kinek kell lehetőséget biztosítani az elkerült vámfizetési kötelezettség megtéríttetésére. Maga a feltett kérdés önmagában is utal arra, hogy az 1970-es évek közepén még mennyire újszerű volt a rendszer és talán maguk a tagállami bíróságok sem voltak teljesen tisztában a működésével. A Bíróság ezért egyértelművé tette, hogy „a közösségi jog jelen állapotában csak a tagállamok és az ő hatóságaik jogosultak a tagállami bíróságok előtt eljárásokat kezdeményezni a saját forrásokat képező közösségi bevételek megfizettetése céljából”.

Nem sokkal később a Bizottság tagállami kötelezettség elmulasztása miatt keresetet nyújtott be a Bírósághoz az Olasz Köztársaság ellen, amelyben annak megállapítását kérte, hogy – megintcsak csempészetrel kapcsolatban – Olaszország nem működött együtt a Bizottsággal és az alapüggyel kapcsolatos tagállami vizsgálatba a Bizottságot nem vonta be megfelelően és nem adott át számára minden kért információt¹⁵⁹. A probléma hátterében az

¹⁵⁸ 110/76. Pretore di Cento v X. ECR(1977) I-00851

¹⁵⁹ 267/78. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság ECR(1980) I-00031

állt, hogy a Bizottság által az olasz hatóságoknak jelzett csempészet-gyanús ügylet kivizsgálása során az olasz hatóságok időközben büntető-eljárást indítottak, és az annak keretében megszerzett információkat nem kívánták a Bizottság rendelkezésére bocsátani. A Bíróság megállapította, hogy a tagállamok kötelezettsége a saját források megállapítása, a Közösségek rendelkezésére bocsátása, és ellenőrzések lefolytatása, amely utóbbiba a Bizottság beavatkozhat. A Bíróság megállapította azt is, hogy a Bizottság indokolt kérelmére a tagállam köteles kiegészítő vizsgálatot lefolytatni, valamint kérésére együttműködni a Bizottsággal az ellenőrzés során. A Bizottság keresetének egyik fő kérdése az volt, hogy az olasz hatóságok ne teljesítették együttműködési kötelezettségüket azzal, hogy a kért információkat nem bocsátották a Bizottság rendelkezésére. A Bíróság megállapította, hogy a büntetőeljárás keretében beszerzett információk privilegizált helyzetben vannak, a közösségi jog nem teszi a tagállamok kötelezettségévé az ilyen információk átadását a Bizottságnak, feltéve ha a Bizottság ebből a szempontból ugyanolyan korlátozások alá esik, mint bármely más tagállami hatóság.

Ezen ítélet meghozatalát követően nem sokkal ismételten egy olasz bíróság fordult ezúttal előzetes döntéshozatalt kezdeményezve az Európai Bírósághoz¹⁶⁰. Az olasz bíróság, amely előtt az alapügy folyamatban volt az a kérdést tette fel, hogy „[A]z EK-Szerződés 177. cikkének alkalmazásában, ahol import (...) tekintetében valamely állam nemzeti hatóságai olyan összegeket vetettek ki, amelyeket nem kellett volna, vagy másrésről, nem vetettek ki olyan összegeket, amelyeket viszont ki kellett volna vetniük az adott ágazatban alkalmazandó közösségi rendelkezések szerint, a Bíróság által utóbb meghozott értelmező ítélet alkalmazható-e a tagállam belső jogrendszerén belüli jogviszonyokra vagy sem, vagy az csak bizonyos határidőktől és meghatározott feltételektől függően alkalmazható: ha az utóbbi helyzet áll fenn, melyek ezek a határidők és feltételek? (...) A közösségi jog tiltja-e vagy megköveteli, vagy azzal kapcsolatban irreleváns, hogy az ilyen jogviszonyok tekintetében az érintettek a nemzeti jog alapján jogosultak eljárást indítani, hogy a Bíróság ítéletében előírt értelmezés alapján igényeljék vagy megtéríttessék a be nem szedett, vagy a tévesen kifizetett összegeket?”

A Bíróság ítéletében rámutatott, hogy azoknak az illetékeknek a meghatározására vonatkozó mechanizmusokat és beszedésük feltételeit, amelyeknek a kivetésére a Közösség jogosult és amelyek kifejezetten a Közösség saját erőforrásait alkotják, mint például a vámok és a mezőgazdasági illetékek, az 1970. április 21-i, a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a

¹⁶⁰ 66/79, 127/79., 128/79. egyesített ügyek Amministrazione delle Finanze v Srl Meridionale Industria Salumi, Fratelli Vasanelli and Fratelli Ultrocchi ECR(1980) I-01237

Közösség saját erőforrásaival történő helyettesítéséről szóló tanácsi határozat, valamint az annak végrehajtására kiadott rendeletek állapítják meg. Ezeket a rendeleteket a Szerződés pénzügyi rendelkezéseinek általános keretében kell vizsgálni, amelyekre – hasonlóan a tagállamok ennek megfelelő mechanizmusaihoz – az egyenlőség általános elve az irányadó, amely megköveteli, hogy hasonló helyzeteket ne kezeljenek eltérően, kivéve, ha a bánásmódbeli eltérés objektíven indokolható. Ebből következik, hogy azoknak a bevételeknek a rendszerét, amelyekkel a közösségi költségvetéshez járulnak hozzá, úgy kell elrendezni, hogy az egységes terhet jelentsen mindazon személyek számára, akik megfelelnek az ilyen terhekre vonatkozó közösségi jogszabályokban meghatározott feltételeknek. Ez a követelmény azt is jelenti, hogy mind az eljárásjogi, mind pedig az anyagi feltételek tekintetében, amelyek alapján a vállalkozók megtámadhatják az őket érintő közösségi illetékek kiszabását, visszatérítést igényelve, amikor tévesen történt befizetés, azonos megítélésben kell részesülniük. Hasonló egyenlőséget jelent azon feltételek tekintetében is, amelyek alapján a tagállamok hatóságai a Közösség nevében eljárva beszedhetik az említett illetékeket, és amennyiben szükséges, visszakövetelhetik a tévesen megítélt pénzbeni juttatásokat. A Bíróság rámutatott, hogy az egyes tagállamok nemzeti jogrendszerének a feladata általában a közösségi bevételek és különösen a mezőgazdasági illetékek beszedése részletes szabályainak és feltételeinek meghatározása, és a beszedésért felelős hatóságoknak, illetve a hatáskörrel rendelkező bíróságoknak a kijelölése, mely utóbbiak feladata azon jogviták eldöntése, amelyek az ilyen beszedésből erednek. Ugyanakkor az ilyen eljárások és feltételek nem tehetik a közösségi illetékek és járandóságok beszedésének rendszerét kevésbé hatékonyá, mint ami az ugyanolyan jellegű nemzeti illetékek és járandóságok beszedésére vonatkozik. A Bíróság utalt az 1970-es saját forrásokról szóló határozat 6. cikkére, amely kifejezetten kimondja, hogy a közösségi erőforrásokat a tagállamok szedik be a törvénnyel, rendelettel vagy közigazgatási rendelkezéssel meghatározott nemzeti rendelkezések szerint, amelyeket, amikor szükséges, e célra módosítani kell. Az ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a tagállami és közösségi bevételek beszedése között nem lehet különbséget tenni, vagyis a közösségi illetékek és díjak beszedésére vonatkozó nemzeti szabályoknak egy olyan speciális rendszere, amely korlátozza a nemzeti hatóságoknak biztosított hatáskört az ilyen illetékek beszedésére, összehasonlítva az ugyanezen hatóságnak az ugyanilyen típusú nemzeti illetékek vagy díj tekintetében biztosított hatáskörére, ezért nem áll összhangban a közösségi joggal.

4.2.2 A tagállam késedelme

Az 1980-as évek közepétől kezdve több alkalommal előfordult, hogy valamely tagállam

különböző okokból nem tett kellő időben eleget a saját források Közösségek rendelkezésére bocsátási kötelezettségének. A Bíróságnak a Bizottság keresete alapján az ilyen tagállami magatartás következményeiről kellett határoznia.

Ezen ügyekben a Bíróság megállapította, hogy az adott tagállam megsértette a közösségi jogot azzal a mulasztásával, hogy a saját forrásokat nem bocsátotta időben a Közösségek rendelkezésére (nem utalta át a Bizottság számlájára), és a Bíróság mindemellett késedelmi kamat fizetésére is kötelezte a mulasztó tagállamot¹⁶¹.

Előfordult olyan eset, amikor a Bíróságnak kellett megállapítania, hogy valamely tagállam helytelen mértékű mezőgazdasági lefölözést alkalmazott egyes áru Közösségen belüli szabadforgalomba bocsátása során anélkül, hogy meggyőződött volna az általánosnál alacsonyabb mértékű lefölözés jogszerű alkalmazásának lehetőségéről, amely az eredményezte, hogy az ebből eredő saját forrásokat nem bocsátotta a Közösségek rendelkezésére¹⁶².

Más ügyben a Bíróság megállapította, hogy elválaszthatatlan kapcsolat van a saját források megállapítása, ezeknek a Közösség javára megadott határidőn belüli jóváírása (átutalása), valamint a késedelmi kamat megfizetésének kötelezettsége között. A kamatok – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések szerint¹⁶³ – bármilyen késedelem esetén, így attól függetlenül járnak, hogy a Bizottság javára a jóváírás miatt történt késedelmesen. A mulasztást olyan esetben is megállapította a Bíróság, amikor a Bizottság a saját források bizonyos részének – cash-flow problémák miatti – előzetes rendelkezésre bocsátását írta elő (amelyre egyébként jogszabályi felhatalmazása volt), és amelyet valamely tagállam nem teljesített¹⁶⁴.

¹⁶¹ 303/84. Európai Közösségek Bizottsága v Német Szövetségi Köztársaság ECR(1986) I-1171, 68/88. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(1989) I-2965, C-392/02. Európai Közösségek Bizottsága v Dán Királyság ECR(2005) I-9811, továbbá a Bizottság keresetének elutasításával végződött a C-10/00. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság ECR(2002) I-02357, C-284/05 Európai Bizottság v Finn Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé, C-294/05 Európai Bizottság v Svéd Királyság, ECR-ben nem tették még közzé, C-372/05 Európai Bizottság v Németországi Szövetségi Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé, C-387/05 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé, C-409/05 Európai Bizottság v Görög Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé, C-461/05 Európai Bizottság v Dán Királyság, ECR-ben nem tették még közzé, C-38/06 Európai Bizottság v Portugál Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé, C-239/06 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé, C-275/07 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság ECR(2009) I-02005

¹⁶² C-96/89. Európai Közösségek Bizottsága v Holland Királyság ECR(1991) I-02461

¹⁶³ Lásd: a Tanács 2891/1977 ESZAK, EGK, Euratom rendelete a Tanács 1970. április 21-i, a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásai rendszerével való helyettesítéséről szóló határozata végrehajtásáról, HJ L 336, 27.12.1977, 1-7.

¹⁶⁴ 93/85. Európai Közösségek Bizottsága v Egyesült Királyság ECR(1986) I-04011, C-363/00. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság ECR(2003) I-05767

4.2.3 A hozzáadottérték-adó harmonizációja és a saját források

A vámbevételek mellett az Áfa-forrás alapjának megállapításával, illetve az Áfa-forrás Közösségek rendelkezésére bocsátásával kapcsolatban is több ügyben kellett a Bíróságnak döntést hoznia. Az Áfa-forrás alapjának egységes meghatározása alapvető fontosságú a tagállamok egyenlő kezelése szempontjából. E kérdés abból a szempontból vet fel problémákat, hogy az egyes tagállamoknak lehetőségük van az adókulcsok, illetve a mentességek körének egymástól eltérő meghatározására, amely nyilvánvalóan hatással van az Áfa-bevételek összegére, és amely megköveteli a tagállamok az egységes számítási alap meghatározása érdekében korrekciókat hajtsanak végre az őket terhelő Áfa-forrás alapjának meghatározásakor figyelemmel a fenti körülményekre.

A Bíróság az Áfa-forrás alapjának meghatározását érintő első ítéletében¹⁶⁵ azt emelte ki, hogy a tagállam nem sérti meg jogszabályi kötelezettségeit, ha az Áfa-forrás alapjának meghatározáskor a beszámítandó adómentes ügyletek összegének kiszámítása során levonja ezen ügyletekből származó forgalomból a bevételeket terhelő Áfa összegét, annak érdekében, hogy megkapja az Áfa-forrás alapjának összegét, amely egyenlő a szóban forgó ügyletek tárgyát képező áruk és szolgáltatások nettó beszerzési értékével, valamint ezen ügyletekben realizált hozzáadott értékkel, és amely számítási alap független a bevételeket terhelő Áfa mértékével.

Adózási szempontból is érdekes kérdéseket vetett fel az a Franciaországot érintő ügy¹⁶⁶, amelynek alapkérdése az volt, hogy Franciaország kontinentális része és Korzika szigete között lebonyolított szállítások Áfa kötelesek-e, és ekként az ebből származó forgalom az Áfa-forrás alapjába beleszámítandó-e, vagy sem. Franciaország ezen szállításokat nem adóztatta és nem is vette figyelembe az Áfa-forrás alapjának számítása során. A Bizottság ezért keresetet nyújtott be Franciaország ellen, amelyben annak megállapítását kérte, hogy ugyan Franciaország egyedi mentesség alapján nem adóztatja a kontinentális területe és Korzika közötti szállításokat, de e mentesség keretében lebonyolított forgalmat az Áfa-forrás alapjának meghatározása során figyelembe kellett volna vennie. A Bíróság – Franciaország érvelését elfogadva – megállapította, hogy e szállításokból eredő forgalom nem egyedi mentesség alapján nem kerül bele az Áfa-forrás alapjába, hanem azon az alapon, hogy az Áfa alapját a tagállamok területén – határain belül – történő szállítások ellenértéke képezi, a határokon kívül történő szállítások viszont nem. E körbe tartoznak a nemzetközi vizeken és nemzetközi légtérben történő, így Franciaország kontinentális területe és Korzika közötti

¹⁶⁵ 251/88. Európai Közösségek Bizottsága v Német Szövetségi Köztársaság ECR(1990) I-02107

¹⁶⁶ C-30/89. Európai Közösségek Bizottsága v Francia Köztársaság ECR(1990) I-00691

szállítások is. Erre figyelemmel pedig Franciaország számára a közösségi jogsértést nem lehet megállapítani.

Az Áfa-forrás alapjának meghatározásával összefüggésben az 1990-es végén került a Bíróság elé több egymáshoz nagyban hasonló, mégis egymástól végeredményében mégis alapvetően eltérő eset, amely a hatodik Áfa irányelvben előírt harmonizációs kötelezettség megsértésének kérdésén alapult¹⁶⁷. Autópályadíj fizetése ellenében közúti infrastruktúrák rendelkezésre bocsátása a hatodik Áfa irányelv értelmében ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltatás. Az ügyekben alapkérdésként merült fel, hogy az autópálya használat biztosítása, illetve annak díja gazdasági tevékenység, vagy hatósági tevékenység ellenértékének minősül-e és ekként adómentes szolgáltatás-e. A Bíróság megállapította, hogy ahhoz, hogy a hatodik Áfa-irányelv értelmében a hatóságként folytatott tevékenységek vagy ügyletek tekintetében a közjogi szervezetek ne minősüljenek adóalannak, két feltételnek kell együttesen teljesülnie: az adott tevékenységet közjogi intézménynek kell végeznie és a tevékenység gyakorlása során annak hatóságként kell eljárnia. Ez utóbbi feltétel tekintetében a közjogi intézmények akkor végeznek egy tevékenységet „hatóságként”, ha ezt a kifejezetten rájuk vonatkozó jogi szabályozás keretében teszik kivéve, ha ugyanolyan feltételek mellett végeznek egy tevékenységet, mint a magánjog hatálya alá tartozó gazdasági szereplők. A Bíróság megállapította, hogy a közjogi szervezetek kizárólag a hatósági tevékenységek vagy ügyletek esetében nem minősülnek adóalannak. Nagy-Britannia, valamint Írország esetében azonban az autópályák üzemeltetését magángazdasági szereplők végezték, az ő tevékenységük nem tartozik a közhatalom jellemző felelősségi körébe. A Bíróság rámutatott arra is, hogy azt, hogy a közjogi szervezetek nem minősülnek adóalannak, szükségképpen szűken kell értelmezni. Ekként az autópályadíj fizetése ellenében közúti infrastruktúrák rendelkezésre bocsátása Nagy-Britanniában és Írországban a hatodik irányelv alapján ellenszolgáltatás fejében végzett szolgáltatásnak tekintendő. A Bíróság ítéleteiben rögzítette, hogy a hatodik Áfa-irányelv rendelkezéseivel ellentétben az Egyesült Királyság és Írország nem alkalmazta a fizetős utakon és hidaknál beszedett autópályadíjakra a hozzáadottérték-adót, és nem bocsátotta a Bizottság rendelkezésére a saját források összegeit és az e jogsértés miatt járó késedelmi kamatokat, megszegték a vonatkozó közösségi jogszabályokból fakadó kötelezettségeiket. Ezzel szemben a Görög Köztársaság esetében a Bíróság azt állapította meg, hogy az érintett görög szerv közjogi jogi személy, és bizonyítottan látta, hogy

¹⁶⁷ C-359/97. Európai Közösségek Bizottsága v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ECR(2000) I-6355, C-358/97. Európai Közösségek Bizottsága v Ír Köztársaság ECR(2000) I-6301, C-260/98. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(2000) I-06537

tevékenységét egyedi rá vonatkozó szabályozási környezetben folytatja, amely körülmények megalapozzák az Áfa hatálya alóli kivétel jogszerű alkalmazását.

4.3 A saját források rendszerének belső szerkezete a számok tükrében

A szabályozás áttekintése után érdemes néhány pillantást vetni a konkrét számokra is:

Saját források 1996-2010 ¹⁶⁸											
	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vámok és lefoglalások	19,1%	17,2%	17,4%	11,9%	12,9%	11,8%	14,8%	15,1%	15,6%	16,9%	11,6%
ÁFA	51,3%	40,3%	39,9%	28,8%	14,3%	14,5%	17%	15,5%	16,7%	17%	11,5%
GNP/GNI	29,6%	42,5%	42,7%	59,3%	72,8%	73,7%	68,2%	69,4%	67,7%	66,1%	76,9%
Összes (Mrd EUR)	71,1	82,2	88,0	77,7	95,0	105,3	101	114,2	108,3	114,7	121,5

A táblázat az egyes saját források arányát mutatja az összes saját forrás alapú bevételen belül. Láthatjuk, hogy az egyes források aránya az összes saját forráson belül igen jelentősen megváltozott az elmúlt 13 évben, különösen 2002-től kezdődően. Mint a számadatokból kitűnik a közös költségvetés bevételei között a vám jellegű források enyhén, ugyanakkor az Áfa-forrás aránya jelentősen csökkenő tendenciát mutat. Ennek ellensúlyozása végett a GNP/GNI-forrás részaránya pedig egyre inkább növekszik és mára a saját források közel háromnegyedét ez a forrás adja. Mindez a gyakorlatban oda vezet, hogy az EU közös költségvetését meghatározó mértékben újra lényegében a tagországok közvetlen transzfereiből finanszírozzák¹⁶⁹. Ez a folyamat viszont könnyen aláássa az Unió saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodásának elvét és az EU finanszírozási autonómiáját¹⁷⁰, hiszen a saját források jellegének elvi alapjait kérdőjelezi meg, hogy a költségvetés összfinanszírozásának döntő többsége újra – lényegét tekintve – tagállami hozzájárulásból származik, bár kétségtelenül a közösségi jogszabályba – a saját forrásokról szóló tanácsi határozatba – foglalt előírásokon alapszik. Önmagában az, hogy egyfajta befizetési kötelezettséget közösségi jogszabály ír elő nem garantálja a közös költségvetés finanszírozásának autonómiáját, hiszen a tagállami közvetlen hozzájárulások rendszere is

¹⁶⁸ Forrás: A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről COM (2004) 505 végleges, Az Európai Unió Általános költségvetése a 2009-es pénzügyi évre – Számadatok, EUR-OP, Brussels-Luxembourg, 2009, Az Európai Unió Általános költségvetése a 2009-es pénzügyi évre – Számadatok, EUR-OP, Brussels-Luxembourg, 2010, valamint a szerző saját számításai

¹⁶⁹ V.ö.: DEZSÉRI KÁLMÁN: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008-2009. évi felülvizsgálat, In: Európai Tükör, 2008/2. sz., 35., 43. o.

¹⁷⁰ KENGYEL ÁKOS: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények, In: INOTAI ANDRÁS (szerk.): EU-tanulmányok I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Budapest. 2004. 315-350. o.

kötelező erővel rendelkező közösségi jogszabályon alapult, a hozzájárulásoknak a Közösségek rendelkezésére bocsátásával kapcsolatban mégis adódtak problémák. Mindez szükségessé teszi a rendszer működésének átgondolását, amelynek különös aktualitást ad, hogy ugyan a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi terv alapján nem került sor a saját források rendszerének érdemi reformjára, a 2007-es saját források rendszeréről szóló tanácsi határozat azonban előírja a Bizottság számára, hogy jelentés formájában terjessze elő reformjavaslatait 2008-2009 folyamán.

Az Európai Tanács az 1999. március 24-i és 25-i berlini ülésén többek között arra a következtetésre jutott, hogy a Közösségek saját forrásainak rendszere legyen igazságos, átlátható, költség-hatékony, és egyszerű. Lényeges követelmény továbbá, hogy alapuljon olyan követelményeken, amelyek az egyes tagállamok hozzájárulási képességét legjobban figyelembe veszik. Érdemes röviden megvizsgálni, hogy e követelményeknek a 2007-es saját források rendszeréről szóló tanácsi határozat mennyiben tesz eleget a 2000-es határozathoz képest.

Az igazságosság követelményét a tagállamok a közös költségvetés finanszírozásáról szóló vitákban speciálisan értelmezik, mégpedig akkor tartják számukra igazságosnak a rendszert, ha nettó költségvetési pozíciójuk az előzetes elvárásaiknak megfelelően alakul. A 2007-13 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva elfogadásának egyik alapkérdése volt, hogy a legnagyobb nettó befizetők (az Egyesült Királyság mellett Németország, Hollandia, Ausztria, és Svédország) számára a többi tagállam hozzájárul-e a korábbiakban bemutatott „kedvezmények” nyújtásához.

Az átláthatóság és egyszerűség követelményeinek teljesülését is igencsak árnyalja az egyes tagállamoknak biztosított eltérítés az általános szabálytól. Az Egyesült Királyság részére biztosított korrekció bevezetése (1985) óta a különböző korrekciós igények egyre csak szaporodnak. Először Németország, majd a már említett további három tagállam is ilyen igényekkel lépett fel, amelyet – az egyhangú döntéshozatal következtében – a többi tagállam – a tanácsi döntéshozatalban, illetve az intézményközi megállapodás megkötése során – kénytelen volt elfogadni. Mindez az egész rendszert rendkívül megbonyolítja¹⁷¹.

Ehhez kapcsolódik a tagállamok teherviselő képességének kérdése. A 2007-es saját forrásokról szóló határozat amellet, hogy fenntartja az Egyesült Királyság számára biztosított visszatérítést, további kompenzációt biztosít az említett másik négy tagállam számára. A hivatalos állásfoglalás szerint az Európai Tanács általános célja a 2005. december 15-16-i ülésén az volt, hogy a méltányosság érdekében kizárja annak lehetőségét, hogy egy tagállamra

¹⁷¹ DEZSÉRI KÁLMÁN: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008-2009. évi felülvizsgálat, In: Európai Tükör, 2008/2. sz., 35., 43. és 48. o.

a viszonylagos jólétéhez képest túlzott költségvetési teher nehezedjék¹⁷². Erre a méltányos elbánásra figyelemmel került sor különböző összegű korrekció meghatározása összesen öt tagállam számára. A Számvevőszék a saját források rendszeréről szóló (2007-es) tanácsi határozatra irányuló javaslatra adott véleményében rámutatott, hogy a deklarált cél és az előterjesztett javaslat – majd a később elfogadott határozat – nem határozza meg a konkrét kritériumokat arról, hogy a költségvetési teher mikor túlzott, nem létezik megfelelő ellenőrzési rendszer, amely figyelemmel kísérné, hogy indokolt-e a korrekció további fenntartása, továbbá nem létezik olyan mechanizmus, amely a név szerint említett tagállamok mellett – a feltételek fennállása esetén – lehetővé tenné a korrekcióban való részesülést. A Számvevőszék külön kiemelte azt, hogy „az a körülmény, miszerint a javaslatban a korábbinál több az egyes tagállamokra vonatkozó külön rendelkezés, fokozza a helyzet bonyolultságát. Összességében így az új rendelkezések még e jelenlegi (megj.: a 2000-es saját források rendszeréről szóló) határozaton alapuló rendszernél is bonyolultabbnak, homályosabbnak ítélték”¹⁷³. A rossz példa tehát „ragadós” és a döntéshozatali rendszer jellegéből következően az ilyen igényekkel szemben sem az uniós intézményeknek, sem a többi tagállamnak nem áll semmilyen eszköz a rendelkezésére. Ez abból a szempontból is problémákat okozhat, hogy egyes tagállamok akár nem teljesen megalapozott igények alapján is kompenzációban részesülhetnek. Erre a jelenlegi rendszerben a legegyszerűbb példa Nagy-Britannia, amely ma az egyik legnagyobb egy főre eső jövedelemmel rendelkező tagállam¹⁷⁴. E példából kiindulva egyszerűen belátható, hogy a „juste retour” könnyen „unjuste retourra” válhat. Ennek ellenére a Brit-visszatérítés rendszerének megváltoztatására – ha az Nagy-Britannia pénzügyi helyzetének romlásával jár – az egyhangú tanácsi szavazási követelmény miatt nem igazán lehet számítani¹⁷⁵.

Végül a költséghatékonyság követelménye alapvetően érvényesül a jelenlegi rendszerben. Az Áfa- és a GNI-forrás – mind a közösségi intézmények, mind a szakirodalom szerint –

¹⁷² Lásd az Európai közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK tanácsi határozat preambuluma (1) bekezdését.

¹⁷³ Az Európai Számvevőszék 2006/2. sz. véleménye az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról HL C 203., 2006.8.25, 9. és 11. pont

¹⁷⁴ A 2007. évi adatok szerint az EU(27) egy főre jutó GDP átlaga 24600 euro. Nagy-Britannia egy főre jutó GDP átlaga 33200 euro, amelyet csak Dánia (42600 euro), Írország (43700 euro), Luxemburg (77800 euro), Hollandia (34100 euro) és Svédország (35900 euro) előz meg. Ugyanakkor ezen országok gazdaságának mérete jóval alatta marad Nagy-Britannia gazdaságának. Ha az EU (27) vásárlóerő-paritáson mért teljes GDP-jéből való részesedés nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy Nagy-Britannia részesedése 14,7 %, amelyet csak Németország előz meg 19 %-kal, és amelyet szorosán követ Franciaország 14,5 %-kal. (forrás: Eurostat)

¹⁷⁵ GUIDO K. RADSATZ: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Finanzwissenschaftliche Schriften 113, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2005, 265. o.

lényegét tekintve a tagállamokból származó költségvetési transzfernek tekinthetők¹⁷⁶. A hagyományos források beszedése pedig nem jár extra költségekkel, még akkor sem, ha ezen a jogcímen a beszedett összegek 25 %-át a tagállamok a beszedés költségei visszatartják. Mint már fentebb utaltam rá, a Számvevőszék e költségátalány fenntartását már több alkalommal kifogásolta, érdemi változtatásra azonban a 2007-es saját források rendszeréről szóló határozat megalkotásakor – illetve az megelőzően a 2006-os Intézményközi Megállapodás megkötésekor – sem került sor.

5. A saját források rendszere a jövőben

A saját források rendszerének jövőjével kapcsolatban jelenleg több lehetséges elképzelés is napirenden van. Mind a Bizottság, mind az Európai Parlament tett már le az elmúlt néhány évben javaslatokat az asztalra, amelyeket kiegészített(ek) a Bizottság munkatársai, illetve más szakértők által készített javaslatok, elemzések. Mindegyik munkában közös, hogy nem teszik le a garast valamely konkrét reformelképzelés mellett, hanem azt követően, hogy bemutatják a jelenlegi rendszer problémáit, hiányosságait – amelyeket én is megpróbáltam a fentiekben jelezni –, több megoldási javaslatot vázolnak fel a Tanács, illetve a tagállamok számára.

5.1 A Bizottság 2004-es javaslata

Többeket bizakodással töltött el, hogy a Bizottság 2004-ben elkészített egy részletes elemzést és előterjesztett egy új saját források rendszerére vonatkozó reform-javaslatot, ezt azonban a Tanács és a tagállamok nem igazán vették figyelembe, hanem lényegét tekintve a korábbi rendszer fenntartása mellett döntöttek.

Mielőtt a reform konkrét lehetőségeire rátérnénk az egész rendszerrel kapcsolatban érdemes azt a kérdést feltenni, hogy mit lehet egy ekkora, a Közösség tagállamai által megtermelt GNP legfeljebb 1,24%-át újraelosztó költségvetéssel gazdaságpolitikai szempontból kezdeni, különösen is figyelembe véve azt a körülményt, hogy egy-egy tagállamban az újraelosztás aránya az adott állam által előállított GNP 30-60%-a között mozog. Anélkül, hogy ennek közgazdasági hatását, szerepét elemeznénk, ezzel kapcsolatban fontos szem előtt tartani, hogy a saját források felső plafonját a jelenleg tagállamok által megtermelt GNP 1,24%-ában maximáló rendelkezés mögött nem gazdasági, hanem egyértelműen politikai döntés húzódik. A

¹⁷⁶ GUIDO K. RADSATZ: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Finanzwissenschaftliche Schriften 113, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2005, 64. o.

rendszer ugyanis nem úgy lett kialakítva, hogy előbb számba vették a feladatokat, és az ahhoz szükséges finanszírozási igényeket, hanem a Tanács keretében – egyhangú döntéshozatal során és az egyes tagállamok utólagos jóváhagyásával – a tagállamok előbb meghatározták, hogy mennyi forrást hajlandóak biztosítani az Unió részére, és ezután került sor annak megvizsgálására, hogy e forrásokat milyen célokra szükséges illetve célszerű felhasználni.¹⁷⁷ E képet tovább árnyalja, hogy míg a tagállamok költségvetése például az 1996-2002 közötti időszakban 22,9 %-kal nőtt, addig a Közösség költségvetése csak 8,2 %-kal¹⁷⁸.

Mindemellett bonyolítja a helyzetet, hogy az Unió hatáskörei, és egyúttal ellátandó feladatai időről időre folyamatosan bővülnek, míg a költségvetése – a rendelkezésére álló források – közel nem növekednek ilyen mértékben¹⁷⁹. Hasonló kritikus hangot üt meg a Bizottságnak az Európai Unió finanszírozásáról szóló jelentése is, amely kijelenti, hogy a jelenlegi rendszer nem járul hozzá a gazdasági erőforrások EU-n belüli hatékony allokációjához¹⁸⁰. Ebből a nézőpontból szemlélve pedig kicsit meseszerűnek tűnik, hogy a saját források kapcsán egyáltalán a Közösség finanszírozási autonómiájáról beszélünk.

A Bizottsági jelentés – egybehangzóan az Európai Parlament és a Számvevőszék több hivatalos állásfoglalásával – mindemellett kifogásolja a rendszer átláthatóságának hiányát is, tekintettel arra, hogy bár a rendszert a vonatkozó előírások igen részletesen szabályozzák, az adófizetőkkel még sincs közvetlen kapcsolata. Ezt a megállapítást igencsak alátámasztja, hogy bár a saját források közül kettő konkrét fiskális bevételhez kapcsolódik, az Áfa- és a GNI-forrás azonban lényegében alapul szolgáló adójellegű befizetés nélkül kerül át a tagállami költségvetésekből a közös költségvetésbe, ugyanakkor ez a két forrás jelenti az összes közösségi bevétel majdnem 3/4-ét.

5.2 A potenciális reformlehetőségek

Mindezek után tekintsük át, hogy a Tanács – és egyúttal a tagállamok – döntéshozói milyen elvi lehetőségek közül választhatnak a saját források soron következő reformja során. Maga a reform igen komplex döntést fog igényelni, amely két területet mindenképpen érinteni fog. Két olyan területet, amely egymással szorosan összefügg és önmagában külön-külön egyik sem kezelhető:

¹⁷⁷ KENGYEL ÁKOS: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények, In: INOTAI ANDRÁS (szerk.): EU-tanulmányok I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Budapest. 2004. 315-350. o.

¹⁷⁸ Az Európai Parlament jelentése az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (A6-0066/2007 - LAMASSOURE-jelentés) 2. mell.

¹⁷⁹ Csak a talán legfontosabb területet kiemelve a Lisszaboni Stratégiában meghatározott célok, a Schengeni rendszer bővítése, vagy a 2004-2007-es csatlakozás költségeinek finanszírozása.

¹⁸⁰ A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről COM(2004) 505 végleges 4. o.

- milyen forrásokból finanszírozzák a közös költségvetést, és
- mi történjen a költségvetési visszatérítések rendszerével.

Sorrendben talán érdemes a *Bizottság 2004-ben közzétett javaslataiból* kiindulni¹⁸¹.

A Bizottság javaslata három fő lehetőséget vett számba:

1. a jelenlegi rendszer fenntartása;
2. egy tiszta GNI-forrás alapú rendszer;
3. fiskális forrásokra épülő rendszer.

E lehetőségek közül a *jelenlegi rendszer változatlan fenntartása* semmiképpen sem indokolt, éppen azon okokból, amelyek miatt a reform aktuálissá vált.

A *tiszta GNI-forrás alapú rendszer* kétségtelenül jelentős egyszerűsítést is jelent a tagállamok számára, eliminálná a költségvetési egyensúlyproblémákból fakadó tagállami korrekciós igényeket. Ugyanakkor nem segítene azon a jelenleg is fennálló problémán, hogy a közös költségvetés és az adózói adóbefizetések közötti kapcsolat igen nehezen mutatható ki. Egyúttal az eredetileg csak kiegészítő és kiegyenlítő céllal létrehozott forrás általánossá tételével már a rendszer „saját források rendszerekénti” megjelölése is megkérdőjelezhetővé, és igencsak hasonlóvá válna a kezdeti időszakban alkalmazott tagállami hozzájárulások rendszeréhez. A különbség mindössze annyi lenne, hogy a tagállamok nem egy előzetesen rögzített kulcs szerint, hanem évről évre – a költségvetési eljárás során – a Közösség GNI-jében való részesedésük arányában járulnának hozzá a közös költségvetés finanszírozásához. Ha ezt fogadnák, akkor lényegében a Közösség pénzügyi autonómiája kérdőjeleződne meg, és mivel csak elnevezésében lenne saját forrás, valójában viszont egy tagállami hozzájárulásról lenne szó. Mindezekre tekintettel ezt a lehetőséget a Bizottság sem támogatja.

A harmadik lehetőség a *fiskális forrásokra épülő rendszer* működtetése, amelyben a jelenlegi részesedésnél sokkal jelentősebb szerepe az adó és vámjellegű forrásoknak, és amelyeknek az az előnye is meg lenne, hogy a Közösség adófizető polgárai és a közös költségvetés közötti kapcsolatot sokkal átláthatóbbá tenné. A Bizottság a hivatkozott jelentésében egy olyan rendszert preferál, ahol a fiskális források aránya a bevételeken belül legalább 50%-os arányt érne el, és a fennmaradó részben – a bevezetések szándékolt céllal – helyet kapna a GNI alapú forrás. Fontos kérdés azonban, hogy a fiskális bevételek között egyáltalán milyen bevételek jöhetnek szóba.

¹⁸¹ A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről COM(2004) 505 végleges 4. és 5. pontok, a Bizottság javaslata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra COM(2004) 501 végleges

Tekintettel arra, hogy az Unió nem rendelkezik adókiivetési joggal és saját adóhatósággal – amely egyébként nem is tűnik szükségesnek –, hanem az adóztatási feladatokat a tagállamok hatóságai látják el, a megoldás kulcsa az lehet, hogy valamely, már meglévő adónemet alakítsanak át európai adóvá. Az ilyen európai adó bevezetése azonban megköveteli, hogy az adóalap legyen megfelelően széles, a szabályok legyenek közösségi szinten harmonizáltak, és az adó mértéke legyen viszonylag alacsony¹⁸².

E körben elvi lehetőségként az alábbi adófajták képezték a Bizottság munkatársai vizsgálatának tárgyát¹⁸³, ahol a felvetődött lehetőségeket azon szempontokból vizsgálták meg, hogy a potenciális saját forrás

- mennyire biztosítja a Közösségek pénzügyi autonómiáját,
- a belőle származó bevételek nagyságát illetően mennyire hatékony a kiadások finanszírozása vonatkozásában,
- összegét tekintve mennyire tekinthető stabil bevételnek,
- működése mennyire átlátható az adófizetők számára,
- beszedési költségei miként alakulnak, és
- mennyire eredményezi a jövedelmek hatékony újra elosztását.

Mindezen fő kritériumok alapján – más egyéb szempontok figyelembevételével is – az alábbi potenciális források kerültek szóba Bizottság munkatársainak elemzése során.

A *hozzáadottérték adó*, amelynek kiinduló pontjaként mindenképpen a jelenlegi Áfa-rendszer tekinthető azzal, hogy további harmonizációs lépések szükségesek különösen a 0%-os adókulcs általános megszüntetése, valamint az adólevonási jog feltételeinek további egységesítése terén.

Az *európai társasági adó*, mint új saját forrás bevezetésének lehetősége már korábban is többször felmerült, de mindezidáig nem valósult meg. Esetleges bevezetése a jelenleginél sokkal mélyebb harmonizációs lépéseket is magával kell hogy hozzon, hiszen elengedhetetlen az adóalanyok körének, az egységes adóalapnak és az ugyancsak minden tagállamban egységes adómértéknek a meghatározása, amelyekre irányuló eddigi harmonizációs törekvések mindeddig nem jártak sikerrel¹⁸⁴.

¹⁸² DANIEL GROS: A European Tax? Előadás Notre Europe Seminar: The EU Budget – What for? Brüsszel 2007. április 19.

¹⁸³ PHILIPPE CATTOIR: Tax based EU own resources: An assessment, EUR-OP, Luxembourg, 2004.

¹⁸⁴ A társasági adóztatást illetően eddig három fontos, de a szabályozásnak csak kis részét érintő irányelv született meg: 90/435/EGK irányelv (Anyá-leányvállalati irányelv), 90/434/EGK irányelv (Fúziós irányelv), valamint a 2003/49/EK irányelv (Kamat-jogdíj irányelv). A Bizottság javaslatot tett a közös konszolidált társasági adó alap szabályozására is „Az adózási akadályok nélküli Belső piac felé” című közleményében COM(2001) 582 végleges, vö.: ERDŐS ÉVA, KISS EDIT: Úton az európai társasági adó felé, In: Gazdaság és Jog, 2007. augusztus, 8. sz., 16-20. o.

Az *energia adó*, amelyre vonatkozóan a 2004-től hatályos szabályozás¹⁸⁵ szerint az adóztatás kiterjed a legtöbb energiahordozó termékre (szén, földgáz, elektromos áram). A szabályozás megalkotásakor a fő cél nem egy új saját forrás létrehozása volt, de potenciálisan fennáll a lehetőség ilyen célkora való felhasználásnak is.

A *dohány és alkoholtermékeket terhelő jövedéki adó* mára szinte teljesen harmonizált¹⁸⁶ a Közösségen belül az adómértékeket kivéve. Mindez megkönnyítené saját forráskénti alkalmazását, ugyanakkor nem szabad elfeledkezni arról, hogy ez az adónem jelentős különbséget generálna a befizetői oldalon az egyes tagállamok között például abból adódóan, hogy mekkora különbség van Olaszország és Finnország borfogyasztása és az ebből eredő adóbevételek között.

A *seignorage transzfereket terhelő adó*, (vagy másnéven inflációs adó) a tagállami nemzeti bankoknak, illetve az EKB-nak a nála elhelyezett kötelező tartalékra fizetett kamat és az ezt meghaladó piaci kamatmérték különbözetéből eredő „nyereségét” adóztatná. Mellette szól egyszerűsége és hatékonysága ellen, hogy kevésbé átlátható és nem túl nagy bevételt jelentene.

A *kommunikációs adó* tárgyát tekintve kiterjedhetne a telekommunikáció, a közúti és a légi szállítás valamennyi formájára. Tekintettel arra, hogy túl jelentős bevételt nem jelentene, de egyúttal igen nagy volumenű harmonizációt igényelne a bevezetése, túl nagy esély nincs arra, hogy ezen adónem a közeli jövőbe a saját források körébe bekerüljön.

A *személyi jövedelemadó* a belőle származó bevételeket tekintve sokkal tágabb teret jelentene az előbbi lehetőségeknél, ugyanakkor a részletek meghatározása, harmonizációja (adóalap, adómérték, adminisztrációs kérdések) jelentős nehézségeket okozhatnak.

A *pénzügyi ügyleteket terhelő adó* tárgya részvényeket és – esetleg kötvényeket – érintő minden egyes tőzsdei tranzakció, illetve ezek értéke lehetne. Bevezetése nem tűnik valószínűnek, tekintettel arra, hogy egyelőre nem lehet pontosan meghatározni a belőle származó bevétel nagyságát, a piaci körülmények miatt nem tűnik túl stabil bevételi forrásnak, az EU polgárainak többsége számára nem lenne igazán átlátható. Ami mellette szól az lényegében egyedül az alacsony beszédési költségei.

A *légi közlekedést terhelő környezetterhelési díj* lényegében összekapcsolná az EU költségvetés bevételi céljait környezetvédelmi célokkal. Ebből a forrásból azonban túl nagy bevételekre nem igazán tudna a költségvetés szert tenni, és rövid távú bevezetését az is

¹⁸⁵ 2003/96/EK irányelve az energiatermékek és a villamos áram közösségi adóztatási keretének átalakításáról, magyar szabályozás: 2003. évi LXXXVIII. törvény az energiaadóról

¹⁸⁶ A vonatkozó legfontosabb irányelvek: 2008/118/EK irányelv, 92/79/EGK irányelv, 92/80/EGK irányelv, 92/83/EGK irányelv, 92/84/EGK irányelv, 95/59/EK irányelv, 2003/96/EK irányelv

nehezíti, hogy mivel a légi közlekedés egy világméretű piac, csak akkor lehetne hatékonyan alkalmazni, ha erre vonatkozóan egy világméretű nemzetközi egyezményt lehetne megkötni. Az ez irányú politikai döntés azonban mostanában nem tűnik túl esélyesnek.

5.3 Középtávon megvalósítható reformok

Az iménti felsorolásból látszik, hogy több lehetőség is mutatkozik a saját források körének bővítésére, átalakítására, de semelyik javaslat sem jelent tökéletes megoldást. Mindegyik mellett és ellen szólnak érvek, de a végső döntés – az egyhangú döntéshozatali rendszerből következően – mindenképpen politikai jellegű lesz, figyelembe véve a potenciális lehetőségeket, a tagállamok „finanszírozási hajlandóságát”, az adóharmonizáció kérdéseit és még számos más szempontot.

Az Európai Bizottság a már hivatkozott jelentésében¹⁸⁷ egyértelműen arra az álláspontra helyezkedik, hogy a megreformált finanszírozási rendszernek a tagállamok és a polgárok együttes hozzájárulására kell épülnie, amelyben – figyelembe véve a jelenlegi politikai szándékokat – a saját források és ezáltal a költségvetés főösszege nem változik, de a források egymás közötti arányaiban az adó alapú saját források részaránya növekedni fog. Természetesen a Bizottság is tisztában van azzal, hogy a legmegfelelőbb adó alapú forrás kiválasztása az adóalap harmonizáció elért mértékétől függ. A Bizottság úgy gondolja, hogy mindehhez célszerűtlen új adókat bevezetni a tagállamokban, de a saját források közé be lehetne integrálni valamilyen formában az *energiafogyasztáshoz kapcsolódó adót*, vagy annak egy részét. A másik a Bizottság által javasolt lehetőség az *Áfa-forrás akként* való átalakítása, hogy nem egy statisztikai alapon kiszámolt részesedést kap a közös költségvetés a tagállami költségvetések Áfa-bevételeiből, hanem *a nemzeti adókulcs mellett bevezetésre kerülne egy EU-adókulcs is* – természetesen a nemzeti adókulcs egyidejű azonos mértékű csökkentése mellett –, amely az adóterhelést nem növelné, de az EU költségvetés finanszírozását átláthatóbbá tenné, és azt ekként közelebb hozná a tagállami adófizetőkhez. Egy 1 százalékpontos EU adókulcs a közös költségvetés 25 %-ának finanszírozására elegendő bevételt eredményezne. A harmadik, csak hosszabb távon megvalósítható elképzelése a Bizottságnak egy *társasági adó forrás* bevezetése, amely azonban mindenképpen az adóalap – jelenleg még meg nem valósult – harmonizációját igényli. Ugyanakkor lényeges szempont, hogy a jelenlegi tagállami társasági adóbevételek 25 %-a elegendő lenne az EU költségvetés döntő hányadának finanszírozására.

¹⁸⁷ A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről COM (2004) 505 final

A Bizottságtól független tudományos publikációk többnyire a bizottsági állásponttal összhangban az energiafogyasztást terhelő adó, a tagállami és közösségi részre bontott Áfa, illetve a harmonizált társasági adó tekintetében vannak olyan állásponton, hogy ezek azok az adónemek, amelyek alkalmassá tehetők arra, hogy saját forrásként – is – működjenek¹⁸⁸.

Gyakorlati szempontból várható, hogy a vámok és a mezőgazdasági lefölözések továbbra is megmaradnak a saját források rendszerében, hiszen ha kikerülnének, akkor egyes tagállamok, amelyeken keresztül jelentős import érkezik a Közösség területére ebből igen jelentős bevételekre tudnának szert tenni, míg más tagállamoknak ilyen bevételük jóval alacsonyabb lenne. A vámjellegű bevételekkel kapcsolatban azonban egyértelmű, hogy azok összege a jövőben növekedni nem fog, hanem stagnál, vagy tovább csökken attól függően, hogy a nemzetközi kereskedelempolitikai tárgyalásokon milyen megállapodások születnek¹⁸⁹.

5.4 Költségvetési egyensúlyhiányok és a saját források reformjai

Az EU költségvetés finanszírozási oldalának reformjára tett javaslat mellett – azzal egyidejűleg – a Bizottság készített egy javaslatot a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójának reformjára is¹⁹⁰. E reformjavaslatban a Bizottság lényegében az Egyesült Királyság számára a Fontainebleau-i megállapodás alapján biztosított költségvetési korrekció kiterjesztését javasolta a többi nettó befizető tagállamra egy általános korrekciós mechanizmus bevezetésével. Javaslatában a Bizottság elismerte ugyan, hogy az EU-költségvetésbe történő befizetések és az onnan kapott támogatások különbségével mért költségvetési mérlegek (nettó mérlegek) nem tükrözik teljes mértékben a tagállamok EU-tagságának előnyeit, a túlsorduló hatás mértékét azonban nem minden esetben lehet számszerűsíteni, figyelembevételük pedig módosítja az egyensúlyhiány felmérését¹⁹¹. Mindezek ellenére a Bizottság javaslatát a Fontainebleau-i megállapodásban rögzített „Juste retour” elvre alapozta, ahol a korrekció két kritériumon alapul: a költségvetési egyensúlyhiány mértékén – hogy az „túlzott”-e – és a tagállam jólétén az EU egészéhez viszonyítva. Minderre

¹⁸⁸ V.ö.: JACQUES LE CACHEUX: Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, Notre Europe, Brussels, 2007, 15-20.o, SYLVAIN PLASSCHAERT: Towards an own tax resource for the European Union? Why? How? And when?, In European Taxation, 2004, v. 44., n. 11, November, p. 470-479

¹⁸⁹ Lásd bővebben: DAVID KERNOHAN, JORGE NÚNEZ FERRER, ANDREA SCHNEIDER: The Budget Process and International Trade Liberalisation, CEPS Working Document No. 230/October 2005

¹⁹⁰ Javaslat az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra és javaslat az Európai Közösségek saját forrásairól szóló [...] tanácsi határozat 4. és 5. cikkével összhangban a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójára vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre COM(2004) 501 végleges

¹⁹¹ A kérdésről lásd bővebben: JACQUES LE CACHEUX: European budget – the poisonous budget rebate debate, Notre Europe, Studies & Research N° 41, June 2005, 14. o.

figyelemmel a Bizottság egy olyan általánossá tett kompenzációs rendszert javasolt, amelyben:

- jóléti szintjétől függetlenül minden tagállam legyen jogosult visszatérítésre, amely akkor jár, amikor az EU költségvetéséhez való hozzájárulása eléri a GNI 0,35%-ának megfelelő küszöbértéket,
- a visszatérítés a tagállam nettó hozzájárulásának 66%-os csökkentését jelentené, valamint
- az összes visszatérítésre rendelkezésre álló teljes maximális összeg évente 7,5 milliárd euro.

A Bizottság e javaslatát meglehetősen kritikával fogadta az Európai Számvevőszék és később az Európai Parlament is. A Számvevőszék véleményében¹⁹² rámutatott, hogy a javasolt mechanizmus olyan kritériumokat határoz meg, amelyek lehetővé tennék annak éves szintű felmérését, hogy a tagállamok jogosultak-e korrekcióban részesülni. Ez véget vetne a tagállamok közötti eltérő elbánásnak a korrekciós költségek finanszírozásában, amit a jelenleg hatályban lévő mechanizmus okoz. Ugyanakkor a Számvevőszék rámutatott arra is, hogy az 1999-es berlini Európai Tanács többek között arra a következtetésre jutott, hogy a Közösségek saját forrásainak rendszere legyen igazságos, átlátható, költséghatékony, egyszerű, és alapuljon olyan követelményeken, amelyek az egyes tagállamok hozzájárulási képességét legjobban figyelembe veszik. Bármely korrekciós mechanizmus létezése azonban a Számvevőszék meglátása szerint (is) veszélyezteti a saját források rendszerének egyszerűségét és átláthatóságát. Ezzel kapcsolatban a Számvevőszék rámutatott arra is, hogy különösen a nettó egyenlegek kiszámítása foglal magában számos választási kényszert (a beszámítandó tételekről, a referencia-időszakokról és a számviteli módszerekről), amelyek mindegyike meglehetősen nehézkessé tenné bármely korrekciós mechanizmust. A nettó költségvetési egyenlegek ráadásul nem megfelelő mutatói a közösségi politikákból nyert átfogó előnyök értékelésének, mivel nem veszik figyelembe a politikák sokszorozó hatását.

A Számvevőszék mellett az Európai Parlament is meglehetősen kritikusan, de kritikáját előremutató javaslatokkal kiegészítve fejezte ki álláspontját – legutóbb – 2007. márciusában, „Az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről” szóló jelentésében (LAMASSOURE-jelentés)¹⁹³.

Az EP a jelentésben megállapította, hogy az olyan rendszer, mint a jelenlegi – amelyben az Unió bevételeinek hozzávetőleg 70%-a nem tényleges saját forrásokból származik, hanem közvetlenül a nemzeti költségvetésekből a GNI-forráson keresztül, 15% pedig az Áfa-

¹⁹² 2005/4. sz. Vélemény az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról és az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló (...) számú tanácsi határozat 4. és 5. cikkeivel összhangban a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójára vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, HL C 167., 2005.7.7.

¹⁹³ Európai Parlament: Jelentés az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (2006/2205(INI)), A6-0066/2007

forrásból, ami nem tekinthető minden tekintetben uniós saját forrásnak – eltér a Római Szerződés rendelkezéseitől és szellemétől. Az ilyen, a jelentés szóhasználata szerint „tagsági díjak” élezték ki a nettó befizetőkkel kapcsolatos vitát, amelyet a Parlament igen rövidlátónak tart, és amely nem juttatja érvényre az Európai Unióból származó előnyöket a béke, a szabadság, a jólét és a biztonság tekintetében, függetlenül attól, hogy a „nettó költségvetési mérlegek” koncepciója – a Parlament szerint is – súlyosan hibás és mindössze pusztán becsléseket tesz lehetővé. Kiemeli továbbá, hogy a nettó mérlegeknek sem a bevételi oldala sem a kiadási oldala nem tükrözi teljes mértékben a valóságot.

A Parlament álláspontja szerint saját forrásoknak a tagállamok hozzájárulásain alapuló jelenlegi rendszere egyrészt méltánytalan a lakosság számára, másrészt antidemokratikus, és nem segít az európai integráció iránti elkötelezettség hangsúlyozásában; továbbá egy ilyen rendszer – amely az Európai Unió költségvetéséhez való hozzájárulásnak a nemzeti költségvetéseket sújtó további teherként való felfogását idézi elő – nem biztosít elegendő pénzeszközt az Unió számára valamennyi politikájához a – különösen a nagyobb tagállamokban tapasztalható – jelenlegi költségvetési hiányok miatt. Mindemellett az EP szerint a négy különböző forráson és a több különféle visszatérítési mechanizmuson alapuló jelenlegi rendszert túlságosan bonyolult, nem átlátható, és teljesen érthetetlen az európai polgárok számára. Kiemeli, hogy ez egyáltalán nem járul hozzá azon követelmény teljesítéséhez, hogy közvetlen kapcsolat alakuljon ki az Unió és polgárai között.

A jelentés a 2007-2013-as új pénzügyi tervről szóló megállapodást, és ezzel összefüggésben a saját források – egyszerűsítés helyett tovább bonyolított – rendszerét a jelenlegi rendszer teljes kudarcának legegyszerűbb bizonyítékaként értékeli. Mindezt azzal indokolja, hogy amikor a Közösségek számára valamilyen fontos és költséges új feladatot kell meghatározni, akkor azzal valamennyi tagállam egyetért, e feladatok finanszírozását azonban senki sem akarja biztosítani. (Pl. a Nabucco-vezeték építésének csak mintegy 1/40-ét finanszírozná az EU a híradások szerint).

A Jelentés a megfogalmazott kritikákra tekintettel javaslatot tesz a saját források rendszerének alapvető reformjára, amelyet egy döntéssel (egy határozatban), de két lépcsőben lát megvalósíthatónak. Az ideiglenes és átmeneti első fázis a jelenlegi rendszer hibáit orvosolná az alábbi elvek mentén:

- a tagállamok közötti egyenlőség – egyik tagállam se részesülhessen semmilyen költségvetési kiváltságban;
- egyszerű megjelenítés – annak érdekében, hogy az európai polgárok számára érthető és átlátható legyen;

- szolidaritás és egyenlő méltóság a tagállamok között – hasonlóan az egyenlőség elvéhez, az új rendszer ne tegye lehetővé, hogy bármely tagállam bármiféle privilégiumban, kompenzációban, visszatérítésben, vagy egyéb előnyben részesülhessen;
- politikai kapcsolat megteremtése a bevételek reformja és a kiadások felülvizsgálata között;
- a rendszer első szakaszának ideiglenes és átmeneti jellege.

A Parlament a reform első – hangsúlyozottan átmeneti és ideiglenes – lépéseként azt javasolja, hogy az Európai Unió jelenlegi finanszírozási rendszerét a hagyományos saját források meghagyásával és egy GNI-alapú rendszerrel váltsák fel, oly módon, hogy a GNI-részesedés szolgálna az Unió saját forrásaihoz való tagállami hozzájárulások alapjául, az Áfa-forrás jelenlegi formájában megszűnne, továbbá 2013-ra fokozatosan megszűnne a brit visszatérítés is. E rendszer egyszerű és átlátható lenne, és teljes mértékben arányban állna az egyes tagállamok relatív gazdagságával. Ezen első és ideiglenes lépés egyetlen célja az lenne, hogy előkészítse a talajt a saját források valóban új rendszerének bevezetéséhez a rendszer egyszerűsítésével, az egyes tagállamoknak nyújtott kiváltások és visszatérítések eltörlésével.

A második lépésben érné el a reform a valódi célját: az Európai Unió valódi saját forrás rendszerének megteremtését. A jelentés e lépés tartalmára tett javaslatában lényegében a Bizottság által tett, illetve különböző tudományos munkákban megjelent javaslatokat összegzi kiemelve, hogy a következő elveket tekinti a saját források bármilyen jövőbeli rendszere alapjának:

- a tagállamok adószuverenitása elvének teljes tiszteletben tartása – amely azonban nem zárja ki, hogy a tagállamok korlátozott időtartamra engedélyezzék az Unió számára, hogy közvetlenül részesüljön valamely adó egy bizonyos részéből;
- adósemlegesség (az adóterhelés változatlanul hagyása) – amennyiben az új rendszer közvetlenül, minden polgár számára részben vagy egészében láthatóan az Európai Uniónak juttatja valamely adó egy részét, akkor máshol ugyanekkora csökkentést kell végrehajtani;
- az uniós költségvetés nagyságrendjének változatlansága – önmagában az új rendszer bevezetése nem indokolja a közös költségvetés nagyságrendjének megváltoztatását;
- az új rendszer fokozatos bevezetése 2014-től kezdődően;
- egyértelmű politikai kapcsolat teremtése a bevételek reformja és a kiadások reformja között – az uniós bevételek szerkezeti reformjának együtt kell járnia az uniós kiadások szerkezeti reformjával.

A Jelentésben az Európai Parlament elismeri, hogy rövid távon még nem érkezett el az ideje egy új, valódi európai adónak, a második szakaszban azonban létfontosságúnak tartja

megvizsgálni egy olyan új rendszer létrehozásának lehetőségét, amely a tagállamokban már kivetett adón alapulna azon az elven, hogy ezt az adót, részben vagy egészében, közvetlenül a közös költségvetésébe kellene befizetni valódi saját forrásként, ezáltal közvetlen kapcsolatot teremtve az Unió és az európai adófizetők között. Ilyen már létező, a tagállamokban bevezetett és a saját források céljaira felhasználható adó az Áfa, a közlekedésben használt üzemanyagra kivetett jövedéki adó illetve energiaadó, a dohányra és alkoholra kivetett jövedéki adó, vagy társasági nyereségadó lehetne. Ebben a parlamenti álláspont nem igazán tér el a Bizottság 2004-es javaslatától. Fontosnak tartja a parlamenti jelentés azonban leszögezni, hogy függetlenül attól, hogy milyen bevételi forrás(ok)on fog a saját források rendszere a jövőben alapulni, e források legyenek elegendőek a költségvetés hosszú távú finanszírozásához, eredményezzenek stabil bevételeket, legyenek átláthatóak az EU polgárai számára, beszédésük ne legyen túl költséges, az EU-n belül vezessenek a források hatékony elosztásához, és a költségvetés finanszírozásához méltányos hozzájárulást eredményezzenek mind az adófizetők, mind a tagállamok számára gazdasági erejüket, teherviselő képességüket figyelembe véve.

A rendszer reformja eljárási szempontból sem lesz kis „falat” az illetékes döntéshozók számára, hiszen – mint azt már láttuk – a jelenlegi szabályok szerint mind az adózást érintő, mind a saját forrásokkal kapcsolatos döntések meghozatalához egyhangú döntés szükséges a Tanácsban. Ez pedig egyértelműen politikai döntést tesz szükségessé, illetve eredményez, ami várhatóan nem fogja jelentősen túlbástyázni az EU finanszírozási autonómiáját, és a Tanácsban továbbra is jelentős beleszólást enged a tagállamok részére. Ennek megváltoztatására csak akkor van esély, ha a szükséges döntések meghozatalához a Tanácsban nem lesz szükséges az egyhangúság, hanem e téren is bevezetésre kerül a minősített többség. Egyes álláspontok szerint ilyen jellegű reformra egészen addig nincs is érdemi esély, amíg a költségvetésről szóló döntéseket ténylegesen kormányközi konferenciákon hozzák meg. A kormányközi konferenciákon ráadásul nincs is olyan résztvevő, aki az európai érdekeket védené, hanem csak a tagállamok képviselői, akik alapvetően a saját nettó pénzügyi pozíciójukkal vannak elfoglalva¹⁹⁴. Az ilyen jellegű változtatási igények azonban alig merülnek fel, egy-egy tudományos cikket kivéve¹⁹⁵. Ebben a vonatkozásban azonban még az Európai Alkotmány¹⁹⁶, illetve a Lisszaboni Szerződés rendelkezései sem tartalmaznak érdemi változásokat.

¹⁹⁴ V.ö.: DANIEL GROS – STEFANO MICOSSI: A Better Budget for the European Union, CEPS Policy Brief No. 66/February 2005, 14.o.

¹⁹⁵ JORGE NUMEZ FERRER: Reforming the Own Resources System: What for? Előadás, Notre Europe Seminar: The EU Budget – What for? Brüsszel 2007. április 19.

¹⁹⁶ Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, HL C 310, 2004. december 16.

6. A saját források szabályozása az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződésben, illetve a Lisszaboni Szerződésben

Az Európai Alkotmányról szóló Szerződés érdemben nem nyúlt hozzá a költségvetés bevételi oldalának jelenlegi rendszeréhez¹⁹⁷. Ezzel összhangban az Európai Unió működéséről szóló Szerződés¹⁹⁸ sem tartalmaz semmilyen érdemi módosítást. Mindkét dokumentum rögzíti, hogy az Unió költségvetését – az egyéb bevételeket nem tekintve – teljes egészében a saját forrásokból kell finanszírozni. Bár talán célszerű lett volna ezen a területen is a – kétszeresen – egyhangú döntéshozatalt némileg „lazítani” vagy legalább lépéseket tenni ebbe az irányba, ezt egyik dokumentum sem tette meg. Egyetlen pozitív irányú kitétel, hogy a saját forrásokra vonatkozó szabályozás a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg, de a lényegen ez nem sokat változtat. Az Alkotmányszerződés szerint a saját források rendszerére vonatkozó rendelkezéseket a Tanács által elfogadott európai törvényben kell megállapítani. A Lisszaboni Szerződés érdemben nem változtat a jogforrásrendszeren, így a saját forrásokra vonatkozó szabályozás továbbra is határozatban és nem európai törvényben fog megjelenni. A saját forrásokra vonatkozó szabályozás elfogadásának eljárási feltétele az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció. Az Alkotmányszerződés és a Lisszaboni Szerződés is fenntartani szándékozik azt a saját forrásokról szóló tanácsi határozatra jelenleg is alkalmazni rendelt szabályt, hogy a saját forrásokról szóló európai törvény/határozat csak azt követően lép hatályba, hogy a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.

Kimaradt mindkét dokumentumból minden olyan fontos momentum, amely esetlegesen jogszabályi kényszert eredményezett volna a saját források jelenlegi rendszerének érdemi reformjára. Nem tartalmaz semmilyen garanciát arra, hogy a saját források rendszerét valóban saját források képezzék, a tagállamok ne tudják kiüresíteni a rendszert és burkoltan tagállami hozzájárulások rendszerévé alakítani. Kétségtelen, hogy ilyen jellegű módosítás elérése nem is volt célja a tagállamoknak.

7. Magyarország és a saját források

Magyarországon az EU saját forrásokkal összefüggő koordinációs feladatok teljesítésének felelőssége a pénzügyminiszttert terheli. A saját forrásoknak a Közösségek rendelkezésére

¹⁹⁷ Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, HL C 310, 2004. december 16., 54. cikk

¹⁹⁸ Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés, HL C 83, 2010. 3. 30. 311. cikk

bocsátásával kapcsolatos feladatok lebonyolításában azonban a pénzügyminiszter mellett az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH), a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága (VPOP), a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH), a Magyar Államkincstár, valamint a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) vesz részt¹⁹⁹.

Az általános felelőssége mellett a pénzügyminiszter gondoskodik az Áfa- és a GNI-forrás, valamint a brit korrekció finanszírozása Magyarországot terhelő részének a Bizottság számlájára történő utalásról. A Magyarországot terhelő saját források összegyűjtése technikailag a Magyar Nemzeti Bankban EU saját források számlán történik. A pénzügyminiszter feladata a brit korrekció finanszírozásában való részvételi kötelezettség összegének kiszámítása is.

A vámokkal kapcsolatos feladatok ellátásáért a pénzügyminiszter és a VPOP, a cukorilletékekkel kapcsolatos feladatok ellátásáért a Pénzügyminisztérium és az MVH együttesen felelős. A VPOP feladata a külső határokon lebonyolódó kereskedelmet terhelő vámok beszedése, valamint az arról való gondoskodás, hogy vámbevétel összegét az MNB-nél vezetett EU saját forrás számlára utalja. Az MVH feladata a cukorilletékek megállapítása, kivetése és beszedése, valamint az arról való gondoskodás, hogy vámbevétel összegét az MNB-nél vezetett EU saját forrás számlára utalja.

A harmonizált Áfa alap kiszámításával összefüggő feladatok ellátásért a pénzügyminiszter, az APEH, a VPOP, a Magyar Államkincstár, és a KSH a felelős. E körben a pénzügyminiszter feladata a harmonizált Áfa alap éves tervezése, a tényleges harmonizált Áfa alap kiszámítása és az erről szóló jelentés összeállítása. A tényleges harmonizált Áfa alap kiszámításában a KSH feladata a súlyozott átlagos Áfa-kulcs kiszámítása, valamint a korrekciós tételek kiszámításához és a kompenzációs tételek kiszámításához adatok szolgáltatása a pénzügyminiszter számára. Az APEH adatot szolgáltat az Áfa bevételekről, valamint a korrekciós és a kompenzációs tételek kiszámításához a pénzügyminiszter számára. Hasonlóképpen az APEH-hez a VPOP is adatokat szolgáltat a pénzügyminiszter számára a hatáskörébe tartozó Áfa bevételekről és a korrekciós tételek kiszámításához. Végül a Kincstár feladata pedig az, hogy az Áfa pénzforgalmi bevételekről szolgáltatson adatokat szintén a pénzügyminiszter számára.

A GNI-forrás alapjául szolgáló GNI alap számításával kapcsolatos feladatokat a pénzügyminiszter és a KSH látja el. A KSH felelős a GNI alap kiszámításáért, a pénzügyminiszter pedig az előrejelzéséért.

¹⁹⁹ Az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat- és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről szóló 101/2008. (IV. 29.) Korm. rendelet

Árulkodó ugyanakkor a hazai (tagállami) szemléletmód az Áfa és a GNI-forrással kapcsolatos feladatok meghatározásánál, amikor a vonatkozó kormányrendelet e forrásokat „Áfa alapú hozzájárulás”-ként, illetve „GNI alapú hozzájárulásként” aposztrofálja.

A saját források Közösségek rendelkezésére bocsátásáért felelős hazai – nem túl bonyolult – intézményrendszer sematikus áttekintését követően, szükségesnek tűnik még két megjegyzést tenni, egyrészt az intézmény rendszer működését, működtetését, másrészt az Áfa forrás hazai számítását illetően.

Az intézményrendszer működtetése tekintetében – a vonatkozó kormányrendeletet áttekintve – szembeötlő az a hiányosság, hogy sem a hivatkozott kormányrendelet, amely címe szerint a részt vevő intézmények feladat- és hatáskörét, valamint a kapcsolódó eljárásrendet is szabályozza, sem más jogszabály nem tartalmazza a részletes eljárási szabályokat. E hiányosságra formálisan magyarázatot ad a kormányrendelet 11. §-a, amely szerint „[A]z EU saját források pénzügyi teljesítésre vonatkozó részletes eljárásrendet a Pénzügyminisztérium, a VPOP és az MVH belső szabályzatában rögzíti”. E szabályozási technika azonban finoman fogalmazva nem a legszerencsésebb. Önmagában kérdéses – figyelemmel a jogalkotásról szóló törvény azon rendelkezésére, amely szerint az Országgyűlés törvényben állapítja meg az állami pénzügyeket²⁰⁰ –, hogy a saját források lebonyolításával kapcsolatos szabályok miért kormányrendeletben, és miért nem törvényi szinten lettek szabályozva. Feltételezve, hogy Magyarország és az Európai Unió pénzügyi kapcsolatai az állami pénzügyek fogalma alá tartoznak, mindenképpen indokolt lenne a szabályozás szintjének átgondolása. A szabályozás tárgyát tekintve pedig lényeges mulasztásnak tekinthető, hogy az eljárásrend részletei jogszabályi formát nem öltének, ami által a rendszer átláthatósága – az ördög a részletekben nyugszik – meglehetősen csorbát szenved.

E problematikát tovább fokozza, hogy az Áfa-forrás számítása során az egyszerűsített vállalkozói adó (Eva) bevételeket miként kell és lehet figyelembe venni. A 2003-ban bevezetett új, – bizonyos feltételek esetén egyéni és bizonyos társas vállalkozások által választható – adónem választása esetén, az érintett adózó több másik adó, köztük az Áfa fizetése alól is mentesül. A problémát az okozza, hogy az Eva pozitív hatásként jelentősen egyszerűsíti az érintett adózók esetében az adózás folyamatát, ugyanakkor konkurál a közösségi szinten harmonizált Áfa-val, és a saját forrásokra vonatkozó szabályok sem tudják automatikusan kezelni (más tagállamban nincs hasonló adónem). A megoldás az lenne, hogy

²⁰⁰ A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 4. § c) pont

– a különböző Áfa-mentességekhez hasonlóan – az Eva. esetben is egyfajta kompenzációs mechanizmust kellene működtetni. Ennek pontos módszertana mindaddig jogszabályi formát nem öltött, mitöbb az Unióban – az Eva egyedi jellege miatt – e kompenzációs tétel vonatkozásában nincs is kialakult módszertan, ezért a magyar hatóságok a Bizottsággal egyeztetve, annak javaslatait figyelembe véve dolgoznak a fenti számítási metodika fejlesztésén²⁰¹. E bizonytalanság megnyugtató megszüntetése alapvetően igényelné, hogy e kérdés mind közösségi, mind hazai szinten megfelelő szabályozást nyerjen.

8. Összefoglalás, következtetések

A három Közösség létrehozatala idején az „alapító atyák” bölcs előrelátással egy olyan költségvetési rendszert próbáltak létrehozni, amely megfelelő eszközökkel tudja biztosítani a költségvetés finanszírozását, de egyúttal biztosítja a Közösségek költségvetései, később a közös költségvetés pénzügyi autonómiáját. Az ESZAK esetében már a kezdetektől egyfajta saját forrás próbálta biztosítani a költségvetés pénzügyi autonómiáját. A másik két Közösség esetében alapító szerződések egyértelműen rendelkeztek arról, hogy amint sikerül az integráció megfelelő szintjét elérni, a költségvetést a saját forrásokból kell finanszírozni.

A saját források rendszerét – a vámunió létrehozását és a hozzáadottérték-adó harmonizációját követően – az 1970-es években sikerült bevezetni, de a rendszer nem bizonyult kellően rugalmasnak és igen hamar kiderült, hogy nem egészen képes a felmerülő finanszírozási igényekkel lépést tartani. Ennek egyértelmű oka a döntéshozatali rendszerben keresendő, amely a Tanácsban egyhangú döntést ír elő, és emellett – egyedi módon – azt is megköveteli, hogy a Tanácsban egyhangúlag meghozott határozatot a tagállamok saját belső alkotmányos rendjüknek megfelelően külön-külön is jóváhagyják. E döntéshozatali rendszer – amely történetesen a kezdetektől változatlan és a Római Szerződés eredeti szövegében is megtalálható – lényegében minden tagállam számára egy kettős vétó lehetőségét biztosítja, ugyanakkor a Közösségek költségvetési érdekeit képviselő nélkül hagyja.

Egy ilyen döntéshozatali környezetben igen hamar előtérbe kerültek a partikuláris tagállami érdekek, amelyek következetes politikai érvényesítése könnyen az egész rendszer széteséséhez vezethet. Ennek első komoly jele 1984-től kezdődően a Fontainebeau-i Megállapodás alapján

²⁰¹ A számítás módszerével kapcsolatban részletesen lásd: VICZE KLÁRA, BRAUN GÁBOR, BENCZE ATTILA: Bepillantás az Európai Unió sajátforrás-rendszerébe az Áfa-alapú befizetés szemüvegén keresztül, In: Pénzügyi Szemle 2006/2. sz. 168-193. o.

Nagy-Britanniának biztosított visszatérítés, amelynek elvi alapjaként a minden „túlzott költségvetési terhet” viselő tagállam számára biztosított „juste retour” elve szolgált. A saját forrás rendszer működtetésének filozófiájával egyébként nem igazán összeegyeztethető elvre a gyakorlat is viszonylag hamar rácsáfolt, Nagy-Britanniáéval azonos visszatérítésben más tagállam nem részesült, azon tagállamokat, amelyek szinten jelentős terhet vállaltak a költségvetés finanszírozásából egy sokkal szerényebb visszatérítés illette, illeti csak meg. A visszatérítésekben azonban nem egy egységes számítási metodika alapján részesülnek az érintett tagállamok, hanem a középtávú pénzügyi perspektívát magában foglaló intézményközi megállapodásról szóló viták során kötött egyéni alkuknak megfelelően. Időről időre, intézményközi megállapodásról intézményközi megállapodásra ezen egyéni alkuk és egyéni kedvezmények köre egyre szélesebbé vált és válik, amely alapvetően veszélyezteti a rendszer egységét, koherenciáját, átláthatóságát, és egyáltalán a saját források saját jellegét. Mindez egy – a közösségi szemüvegen keresztül nézve – hibás szemléletre, a nettó költségvetési pozíció számítására vezethető vissza. A nettó költségvetési pozíció számítása önmagában megkérdőjelezhető, hiszen a nettó pozíció nem ad valós képet a tényleges pénzügyi előnyökről és hátrányokról, továbbá az integráció alapvető elveit, céljait és az ebből fakadó előnyöket kérdőjelezi meg.

A saját források rendszere működésének rugalmasabbá tétele érdekében az 1980-as évek végén bevezetett GNP (GNI) forrás sem tudott hosszabb távon pozitív hatást gyakorolni a rendszer működésére. Napjainkra kiderült, hogy e forrás az eredeti elképzelésekhez képest inkább negatív, mint pozitív hatást eredményezett azzal, hogy mára a közös költségvetés összes bevételének mintegy 70 %-át ez a forrás adja, ami bár formailag nem, de tartalmilag azt eredményezi, hogy a közös költségvetés finanszírozása újra közvetlen tagállami transzferekből történik.

E problémákra tekintettel mára teljesen aktuális kérdéssé vált a saját források rendszerének reformja. A reform szükségességével hivatalosan minden érintett egyetért. A Tanács felkérte a Bizottságot, hogy 2008-2009-ben terjessze elő reformelképzeléseit; az Európai Parlament a reformfolyamatot ösztönzendő 2007 tavaszán jelentésben foglalta álláspontját és javaslatait. A fellelhető hivatalos dokumentumok és publikációkban közzétett tudományos vélemények és elemzések figyelembe vételével a reform – álláspontom szerint – akkor lehet érdemi és ezáltal sikeres, ha a megvalósítása során az alábbi feltételeket teljesíti:

- egyetértve azokkal a javaslatokkal, amelyek szerint²⁰² a saját források rendszere a bevételek többségét tekintve valódi saját forrásból tevődjön össze, véleményem szerint a

²⁰² IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 52. o.

GNI alapú és ahhoz jellegében hasonló források aránya a bevételeken belül nem haladhatja meg az 50 %-ot;

- egyetértek azon javaslattal is, hogy szűnjön meg minden, valamely tagállamnak biztosított visszatérítés²⁰³;
- a jelenlegi metodika szerint számított Áfa-forrás szűnjön meg;
- annak helyébe kerüljön sor új – adó jellegű – saját forrás(ok) bevezetésére a vámok és a mezőgazdasági lefölözések megtartása mellett; az új források bevezetésével kapcsolatban szóba jöhető adók: az Áfa (megtartva tagállami és EU kulcsra), jövedéki adó, társasági adó, amelyek mindegyike megfelelő bevétel tudna eredményezni, de több-kevesebb harmonizációt igényel, amellyel kapcsolatban nem az az igazi kérdés, hogy melyik adónem legyen, hanem, hogy valamelyikük megfelelő átalakításáról a tagállamok meg tudnak-e egyezni;
- a saját forrásokról szóló határozat megalkotására vonatkozó eljárás felülvizsgálata, egyszerűsítése legalább olyan módon, egy, vagy néhány tagállam ne tudja a határozat megalkotását blokkolni
- az erre vonatkozó garanciális szabályok beépítése az alapszerződésekbe.

Mindehhez természetesen elengedhetetlen az is, hogy a döntéshozatal során a tagállamok a közös európai célokat és érdekeket – is – figyelembe vegyék és felül tudjanak emelkedni saját – vélt vagy valós – egyéni érdekeiken. A reform sikere valószínűleg ezen fog múlni.

²⁰³ GABRIELE CIPRIANI: Rethinking the EU Budget, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, 133-134. o.

III. fejezet

A KÖZÖS KÖLTSÉGVETÉS MEGALKOTÁSA

A költségvetési kérdések szűkebb értelemben vett szabályozása általában három fő területet ölel fel: a költségvetés megalkotását, a végrehajtást és az ellenőrzést. A szabályozás általános elvei nyilvánvalóan áthatják mind e három témakört, azonban az is kétségtelen, hogy e három terület önmagában is számos fontos kérdést, problémát rejt magában.

A közös költségvetés megalkotásának folyamata jellegét tekintve sok szempontból hasonlít egy állami költségvetés megalkotásához. Sok lényeges szempontból azonban el is tér tőle. Maga a kérdés is különféleképpen vizsgálható attól függően, hogy mit sorolunk a költségvetés megalkotásának fogalma alá. Lehet a kérdést szűken értelmezni, és csak a szó szoros értelmében vett költségvetés-készítési eljárást vizsgálni. Az EU költségvetési rendszere esetében az ilyen vizsgálat azonban nem tárja fel a teljes képet. Az 1980-as évek végétől kezdve ugyanis fontos szerepet játszik az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv is. Lényeges kérdéseket vet fel ezen középtávú pénzügyi tervnek mind a tartalma, mind a megalkotása (elfogadása). Dolgozatomban ezért a költségvetés megalkotásának fogalmát tágan értelmezve, e fejezetben mindkét kérdéskört részletesen vizsgálom. Amikor ugyanis a költségvetést, a költségvetés megalkotását elemzzük, mindig meg kell különböztetnünk e két szabályrendszert, az éves költségvetéseket és az azokat több szempontból behatároló, befolyásoló középtávú pénzügyi terveket.

A középtávú pénzügyi terveket magukban foglaló intézményközi megállapodások megkötésére a jövőben – a Lisszaboni Szerződés új szabályrendszere²⁰⁴ miatt – nem fog sor kerülni. A középtávú pénzügyi tervek azonban megmaradnak, intézményközi megállapodás helyett azonban rendeleti formában fognak a jövőben megjelenni. E változás ellenére fontosnak a középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodások kialakulását és szabályozási rendszerét részletesen elemezni.

²⁰⁴ Lásd: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés – a többéves pénzügyi keretre vonatkozó – 312. cikkét

1. A középtávú pénzügyi terv és az intézményközi megállapodás

1.1 Az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által megkötött, a középtávú pénzügyi tervet (pénzügyi perspektívát) magában foglaló intézményközi megállapodás 1988 óta egy speciális intézménye, eszköze az EU költségvetési jogának. A költségvetési gazdálkodás kereteit alapvetően meghatározó intézményközi megállapodásról a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig az alapszerződések nem rendelkeznek, hanem – hosszas, néha bénító viták és hatásköri „harcok” után – a célszerűség okán került be mintegy két évtizeddel ezelőtt a közösségi jogrendszerbe, vált annak intézményesült elemévé. E fejezet célja e speciális jogintézmény kialakulásának, szerepének, rendeltetésének, valamint annak a bemutatása, hogy milyen következményekkel jár, ha a Parlament, a Tanács, és a Bizottság a korábbi intézményközi megállapodás hatályának lejártát követő időszakra esetlegesen nem köt újabb megállapodást, illetve az Európai Unió működéséről szóló Szerződés rendelkezései alapján nem alkotja meg a többéves pénzügyi keretre vonatkozó rendelkezéseket.

Az Európai Unióban a költségvetési jog, és a költségvetési eljárás területét különböző szabályozási szinteken több jogszabály is érinti. Az I. fejezetben már részletesen bemutattam e jogforrásrendszert, ezért ehelyütt csak utalni kívánok EK Szerződés, és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó cikkeire²⁰⁵, illetve másodlagos jogforrások köréből Költségvetési rendeletre²⁰⁶ (amely lényegében az EU államháztartási törvénye), valamint a saját forrásokról szóló tanácsi határozatra²⁰⁷.

Mindezek – és az itt nem említett másodlagos jogforrások – mellett az éves költségvetések megalkotása tekintetében kiemelkedő szerepe van – illetve volt a Lisszaboni szerződés hatályba lépéséig – a költségvetési szabályozás harmadik fontos elemének, amely nem más, mint a – hivatalos nevén – a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről szóló *intézményközi megállapodás*. Ez az intézményközi megállapodás jelenti az alapját az EU jelenleg hét évre szóló *középtávú pénzügyi tervének* (középtávú költségvetési

²⁰⁵ Az EK Szerződés tekintetében megemlíthendők a pénzügyi rendelkezésekről szóló 268-280. cikkek, valamint az Európai Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazó 246-248. cikkek, az Európai Unió működéséről szóló Szerződés tekintetében pedig a pénzügyi rendelkezésekről szóló 310-325. cikkek valamint az Európai Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazó 285-287. cikkek.

²⁰⁶ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Pénzügyi rendeletről, HL L 248., 2002.9.16., 1-48. o.

²⁰⁷ Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat, HL L 163., 2007.6.23., 17-21. o.

tervezetési időszakának), rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit és az éves kiadási sarokszámokat, és alapját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

Az EU költségvetési rendszerében az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv – vagy más néven pénzügyi perspektíva, illetve többéves pénzügyi keret – egy több szempontból speciális jogforrás. Egyrészt amint az az elnevezéséből is látható, nem valamely intézmény egyoldalú jogalkotási aktusából fakad, hanem az EU három fő és a költségvetési rendszerben is egyébként kulcsszerepet játszó intézménye, az éves költségvetés megalkotásáért felelős Tanács, az Európai Parlament, valamint a költségvetés tervezetének előkészítéséért, valamint az elfogadott költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság egyezségének – pénzügyi alkudozásnak – az eredménye. Ezen alku háttérében az alapvetően közösségi érdekeket szem előtt tartó Parlament és a tagállami érdekeket artikuláló Tanács belső és egymás közti egyezsége áll, amely lényegében a Közösségek rendelkezésére álló források tagállamok, régiók, közösségi politikai célok, stb. közötti középtávú felosztásáról szól²⁰⁸. Másrészt a költségvetési szabályozás keretében sem az EGK/EK Szerződés, sem bármely másodlagos jogforrás nem írta elő a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig az intézményközi megállapodás megkötésének, és ezen belül a középtávú pénzügyi terv elkészítésének (bármely intézmény általi elfogadásának) kötelezettségét.

Mindezek ellenére az intézményközi megállapodásokba foglalt középtávú pénzügyi tervek gyakorlati szempontból igen fontos szerepet játszottak azáltal, hogy a Közösség több (5-7) éves költségvetési kereteit határozzák meg. A középtávú pénzügyi terv alkalmazásának két legfontosabb célja a költségvetési fegyelem biztosítása (a túlköltekeztetés megakadályozása), valamint a költségvetési eljárás hatékonyabbá tétele (a költségvetési viták jelentős részének hosszabb időre történő rendezése) volt és maradt is az Európai Unió működéséről szóló Szerződés új rendszerében. Mindemellett a középtávú pénzügyi terv lehetővé teszi a stratégiai tervezést is számos területen²⁰⁹, például a strukturális és a kohéziós támogatások területén. A középtávú pénzügyi terv lényegében kijelöli az éves költségvetési tervezés kereteit. A pénzügyi tervben nagy kiadási területenként meghatározott keretszámok nem léphetők át, amelyek ezáltal a Tanács és a Parlament számára a költségvetés elfogadása során összecszerű korlátokat jelentenek. A középtávú pénzügyi terv ugyanakkor nem helyettesíti az éves költségvetéseket, hiszen tartalmában – különösen részletezettségében –

²⁰⁸ HELEN WALLACE – WILLIAM WALLACE – MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 192. o., ERDŐS ÉVA: Az Európai Unió költségvetése, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK:kerszöv, Budapest, 2005, 51. o.

²⁰⁹ KROLL ESZTER: A pénzügyi perspektíva fogalma, története és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG, Budapest, 2005, 520. o.

meg sem közelíti azt a szintet, amely legalább technikailag szükséges²¹⁰. (Míg a középtávú pénzügyi terv lényegében egy 1 oldalas táblázat, addig az éves költségvetések egy több ezer oldal terjedelmű szabály és táblázatrendszer).

A középtávú pénzügyi tervek az előzőek mellett a tagállamok számára megkönnyítik a nemzeti költségvetési tervezést, lehetővé téve a tagállami és a közösségi költségvetés közötti pénzügyi kapcsolatok várható alakulásának figyelembe vételét az éves nemzeti költségvetések és középtávú tervek előkészítése során²¹¹.

1.2 Intézményközi megállapodások az EU jogrendjében

Az intézményközi megállapodások (interinstitutional agreements) a közösségi szervek, intézmények együttműködését szervezik, rendezik. Az intézményközi megállapodások között van, ami két intézmény (pl. az Európai Parlament és a Tanács), vagy három intézmény (pl. az említettek és a Bizottság) között jött létre. Ezen megállapodások számos különböző területet érintően rendezhetik a részes intézmények együttműködését, kapcsolatát, feladatait, de e körben különösen nagy jelentőségre tettek szert a költségvetési kérdéseket érintő háromoldalú – az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között megkötött – intézményközi megállapodások²¹². Jogi kötelező erejüket tekintve jelentős eltérések lehetnek az intézményközi megállapodások között, vannak olyanok, amelyek egyszerű politikai deklarációnak tekinthetők, a költségvetési kérdéseket érintő intézményközi megállapodások ugyanakkor kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy a megállapodás valamennyi részes intézményre kötelező²¹³, tehát jogszabályként alkalmazták őket, még ha esetleges be nem tartásukhoz közvetlen szankció nem is kapcsolódott.

A Közösségek létrejötte óta, az elmúlt ötven évben több, mint 120 intézményközi megállapodás született²¹⁴ (amelyből mintegy húsz megállapodás érinti a költségvetési kérdéseket, ideértve a pénzügyi ellenőrzés és a csalás elleni küzdelem területét is). A Közösségek történetének első három évtizedében a Parlament és a Tanács között sokszor jelentős feszültségek alakultak ki mind jogalkotási, mind költségvetési téren, mivel a Parlament folyamatosan szerepének, befolyásának növelésért küzdött. Az intézményközi

²¹⁰ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: Európai Közjog és Politika, Comlex, Budapest, 2006, 708. o.

²¹¹ BÉCSY ETELKA: EU+PÉNT+TÁR – A magyar európai uniós csatlakozás, költségvetési szemmel (I. rész), In: Pénzügyi Szemle 2000. évi 5. szám, 439. o.

²¹² VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNKA: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 166-167. o.

²¹³ Lásd pl. az 1993. , vagy az 1999. vagy a 2006. évi költségvetési Intézményközi Megállapodás 2. pontját

²¹⁴ WALDEMAR HUMMER: Interinstitutional Agreements Concluded During the Period 1958-2005, In: European Law Journal Vol. 13, No. 1, January 2007, 92-109. o.

megállapodások az ebből fakadó feszültségek csökkentésének pragmatikus eszközeinek tekinthetők²¹⁵.

Noha a jog fogalmának elméleti fejtegetése még távolról sem célja e dolgozatnak, az intézményközi megállapodások jogi természetének vizsgálatával összefüggésben röviden érdemes megemlíteni azt az általános jogelméleti problémakört, hogy a kikényszeríthetőség, vagy a kötelező jelleg az, amely a jog fogalmának elemei közül a fontosabb. A jogpozitivisták (pl. Kelsen) a kényszert, a természetjogi irányzatok a kötelező jelleget emelik ki. E kérdéskör az EU jogrendje és intézményei tekintetében ritkán szokott felmerülni. A költségvetési kérdéseket szabályozó intézményközi megállapodások tekintetében azonban láthatjuk, hogy noha a közvetlen kikényszeríthetőség hiányzik, az intézmények által önként elismert kötelező jelleg azonban megkülönbözteti az egyszerű politikai nyilatkozatoktól.

1.3 A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodások kialakulása

A költségvetési eljárás, illetve a középtávú költségvetési tervezés kérdéseit érintő szabályozással már a Közösségek történetének viszonylag korai szakaszában találkozhatunk. A Tanács már 1970-ben határozatot²¹⁶ hozott a három éves pénzügyi tervkészítésről. E három éves tervek azonban pusztán pénzügyi előrejelzésnek voltak tekinthetők, semmilyen kötelező erővel nem rendelkeztek.

A költségvetési kérdéseket szabályozó a részes intézményekre nézve kötelező intézményközi megállapodás megkötése és ezáltal a középtávú pénzügyi terv elkészítése és elfogadása abból ered, hogy 1980-as években a Közösség intézményei (Európai Parlament, Tanács, Bizottság) között egyre nagyobb feszültségek alakultak ki, és egyre több nehézség merült fel az éves költségvetési vitákban. E nehézségek részint az intézmények költségvetési hatásköreinek kérdését érintették (különösen, hogy a Parlament jogalkotási és költségvetési hatáskörei között jelentős eltérés alakult ki és költségvetéssel kapcsolatos tágabb hatáskörét próbálta a jogalkotási hatáskörének tágítására felhasználni), részint abból eredtek, hogy a Közösségek bevételei egyre kevésbé nyújtottak megfelelő fedezetet a közösségi kiadások teljesítésére, amely a költségvetési egyensúly elve érvényesülésének sérelmét eredményezte.

A költségvetési hatáskörök gyakorlásának kereteit és ezen belül a költségvetési fegyelem szempontjából lényeges kiadásnövelési szándékok, kezdeményezések határait elvileg már az

²¹⁵ PETER SLOMINSKI: The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU, In: European Law Journal Vol. 13, No. 1, January 2007, 2. o.

²¹⁶ A Tanács 70/244/ESZAK, EGK, Euratom határozata a többéves pénzügyi tervről, HL L 94., 1970.4.28., 23-23. o.

intézményközi megállapodások rendszerének bevezetése előtt meghatározta a Római Szerződés. E keretek azonban – visszatekintve a 25-30 évvel ezelőtti vitákra – nem voltak teljesen egyértelműek, és végső soron egy hosszas harcot eredményeztek a Parlament és a Tanács között, amelynek tétje a költségvetési ügyek feletti hatalom megszerzése volt²¹⁷. 1988 előtt nem létezett a középtávú pénzügyi terv jelenlegihez hasonló rendszere. A költségvetési kiadások és bevételek évről évre történő módosításának kereteit a Szerződés rendelkezései határolták le. E téren két szabályt kell megemlíteni. Az egyik a kiadások kötelező és nem kötelező kategóriákba sorolása, amelynek – mint később látni fogjuk – az éves költségvetési eljárás keretében volt a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig lényeges szerepe, és amely az intézmények közötti számos vita forrásává vált. A másik pedig az EK Szerződés 203. (legutóbb 272. cikk) (9) bekezdése, amely meghatározta az érintett intézmények költségvetéssel kapcsolatos mozgásterének – konkrétan egy éves növekedési ráta alapján a kiadások növelésének – korlátait. E szabályok azonban feltételeztek bizonyos fokú együttműködési készséget az érintett intézmények között, amelyet nem mindig sikerült elérni, illetve megvalósítani az éves költségvetési eljárás során²¹⁸. Mindebből következően a Tanács és a Parlament közötti feszültség alkalmasint e téren is a Bíróság által eldöntendő vitává fajult és a Bíróságra hárult az a feladat, hogy egyes hatáskörüket túllépő intézményeket – akár a költségvetés megsemmisítése árán is – visszatereljen a Szerződés által meghatározott mederbe²¹⁹.

Az ilyen kérdéseket vizsgáló eljárás során a Bíróságnak meg kellett állapítania, hogy a Közösségek általános költségvetése – azután, hogy a Parlament elnöke a 203. (legutóbb 272.) cikk (7) bekezdésben szereplő megállapító nyilatkozatot megtette – azon jogi aktusok közé tartozik, amelyek harmadik személyek irányában joghatást válthatnak ki, és mint ilyen a Bíróság előtt megtámadható. A Bíróság megállapította, hogy ha a költségvetési hatóság (a Tanács és az Európai Parlament) jogi aktusait nem lehetne felülvizsgálat céljából a Bíróság elé vinni, az e hatóságot alkotó intézmények elvonhatnák a tagállamok vagy más intézmények hatásköreit, vagy átléphetnék saját hatáskörük korlátait.

A Bíróság szóban forgó ítéletei azonban nem csak abból a szempontból érdekesek számunkra, hogy deklarálták a költségvetés bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, hanem

²¹⁷ HELEN WALLACE – WILLIAM WALLACE – MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 198. o.

²¹⁸ A problémára a szakirodalom már viszonylag korán utalt. Lásd: HELEN WALLACE: Budgetary Politics: The Finances of the European Communities, University Association for Contemporary European Studies, 1980, 77-78., 87-88. o.

²¹⁹ 34/88. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1986) I-02155, C-41/95. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1995) I-04411

abból a szempontból is, hogy meghatározták a költségvetési eljárás és áttételesen a költségvetés főösszege nem szabályos növelésének szigorú következményeit is. E probléma háttérében az állt, hogy a 203. cikk (9) bekezdése megállapított egy korlátot a nem kötelező kiadásoknak az előző pénzügyi év költségvetésében szereplő azonos típusú kiadásokhoz viszonyított növekedésére vonatkozóan. Ezt a korlátot a „növekedés (...) legmagasabb aránya” fejezte ki, amelyet a Közösségek intézményei a (9) bekezdés harmadik albekezdése értelmében kötelesek a költségvetési eljárás folyamán tiszteletben tartani. A (9) bekezdés második albekezdése értelmében a legmagasabb arányt évente a Bizottság állapítja meg, de a Tanács és a Parlament közötti megállapodás útján új arányt is meg lehet meghatározni. A szóban forgó ügyben²²⁰

- a) a Bizottság, a Tanács és a Parlament egyetértett abban, hogy a Bizottság által megállapított növekedési arány nem volt elegendő ahhoz, hogy lehetővé tegye a Közösségek megfelelő működését az 1986. pénzügyi év folyamán;
- b) a Tanács és a Parlament nem tudott megegyezésre jutni az új legmagasabb növekedési arányt illetően, jóllehet végső álláspontjaik elég közel álltak egymáshoz;
- c) a Parlament által a második olvasat során elfogadott és a költségvetésnek a Parlament elnöke által 1985. december 18-án megállapított formájában véglegesített előirányzatok meghaladják a Bizottság által meghatározott legmagasabb növekedési arányt, valamint a Tanács által korábban javasolt, különböző megváltoztatott arányokat.

A Bíróság megállapította, hogy „[A] Parlament elnökének 1985. december 18-i jogi aktusa, amellyel az elnök megállapította az 1986. évi költségvetés végleges elfogadását, olyan időpontban született, amikor a költségvetési eljárás még nem zárult le, mivel hiányzott a két érintett intézmény közötti megállapodás az új legmagasabb növekedési arányra vonatkozóan elfogadandó számokat illetően. Ez a jogi aktus tehát jogellenes. (...) [A] Parlament elnöke 1985. december 18-i jogi aktusának jogellenessége arra a körülményre vezethető vissza, hogy az elnök a 203. cikk (7) bekezdése alapján megállapította, hogy a költségvetést „véglegesen” elfogadták, jóllehet, a végleges elfogadásra még nem került sor, mivel a két intézmény még nem állapodott meg az új legmagasabb növekedési arányt illetően”. Minderre tekintettel a Bíróság az a következtetést vonta le, hogy „[m]ivel ez az alapvető megállapodás hiányzott, a Parlament elnöke jogszerűen nem állapíthatta meg a költségvetés végleges elfogadását; ezt a megállapítást ezért meg kell semmisíteni”.

²²⁰ 34/86. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1986) I-02155

A költségvetés egyensúlyát érintően a 80-as évek elejétől kezdve egyre jelentősebb problémát eredményezett a közösségi politikák finanszírozási igényének növekedése, amelyben jelentős szerepet játszott az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása (és finanszírozási igénye) 1975-től, valamint a Közös Mezőgazdasági Politika (KAP) egyre növekvő kiadásai. A finanszírozási igények növekedése mellett elkezdtek felerősödni azok a szempontok is, amelyek ezt követően folyamatosan determinálták – és determinálják ma is – a költségvetési vitákat, így például, hogy mekkora legyen a közös költségvetés, milyen célokat finanszírozzon, mekkora legyen a tagállamok hozzájárulása, milyen reformokra lenne szükség a saját forrásokkal kapcsolatban²²¹.

E viták a finanszírozási problémák igencsak gyakorlatias kérdésköre mellett fontos elméleti kérdéseket is a felszínre hoztak. Ilyen az egyik alapkérdés, mégpedig az, hogy mekkora legyen a közös költségvetés. A közös költségvetés főösszegének az EU GDP-jéhez viszonyított aránya összehasonlítva egy szövetségi állam szövetségi költségvetésének GDP-hez viszonyított arányával egészen – a 70-es 80-as években is, most is – igen alacsony. Már a Közösség történetének viszonylag korai szakaszában, az 1977 áprilisában közzétett MACDOUGALL-jelentés²²² is arra az álláspontra helyezkedett, hogy közgazdasági szempontból sokkal célszerűbb és hasznosabb lenne egy az akkorinál – és egyúttal a jelenleginél is – nagyobb méretű – a közösségi GDP 5-7 %-át, katonai kiadásokkal együtt 10 %-át kitevő – közösségi költségvetés és ezáltal nagyobb arányú közösségi szintű újraelosztás. A jelentésben foglaltak azonban azóta sem igazán valósultak meg, a közösségi újraelosztás mértéke napjainkban is a GDP 1 %-a körül mozog.

A felmerült problémák megoldása érdekében az említett intézmények elhatározták, hogy kidolgoznak egy olyan eljárásrendet, amely lehetővé teszi a költségvetés megalkotásával kapcsolatos egyre súlyosbodó nehézségek – így a kiadások osztályozása (kötelező/nem kötelező volta), vagy költségvetés főösszegének növelése – kiküszöbölését. Az első lépés az 1982-ben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság Közös Nyilatkozata (Joint Declaration) volt²²³.

Ezt követően, tekintettel arra, hogy az 1982-es Közös Nyilatkozat nem hozta meg várt eredményt (pl. az előbb említett jogeset is a Közös Nyilatkozat utáni időszakban történt), – az

²²¹ KROLL ESZTER: A pénzügyi perspektíva fogalma, története és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG, Budapest, 2005, 522. o.

²²² Report of the study group on the role of public finance in European Integration, Commission of the European Communities, Brussels, 1977

²²³ Joint Declaration by the European Parliament, the Council, and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure, OJ C 194/1. 28. 7. 82.

I. Delors csomag²²⁴ eredményeként – 1988 óta az EU éves költségvetéseit egy intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv keretei között alkotja meg az EU három e témában hatáskörrel rendelkező intézménye.

Az első középtávú pénzügyi tervet tartalmazó intézményközi megállapodás az 1988-1992 közötti, a második 1992-ben megkötött intézményközi megállapodás pedig az 1993-tól 1999-ig terjedő időszakra szólt. A harmadik, 2000-től 2006-ig tartó tervezési időszakra vonatkozó pénzügyi tervet tartalmazó intézményközi megállapodást 1999. május 6-án, az Unió jövőbeli prioritásairól szóló AGENDA 2000 című dokumentumról szóló tárgyalások részeként kötötte meg az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság. A negyedik, jelenleg hatályos intézményközi megállapodás megkötésére pedig 2006. május 17-én került sor.

A középtávú pénzügyi terv – amely formailag jelenleg egy az intézményközi megállapodás mellékleteként megjelenő táblázat – lényegében meghatározza összességében és a főbb kategóriák szerint az adott ciklusba tartozó költségvetési évek éves kiadási kereteit, és az időszak költségvetési prioritásait. Az intézményközi megállapodásnak a célja, hogy a három aláíró intézmény között kialakuló éves költségvetési tárgyalásokon felmerülő kérdések jelentős, sarkalatos részét előre, ne egy évre, hanem egy 7 évet felölelő időszakra rendezze akként, hogy erre az időszakra meghatározzák a következő évek költségvetéseinek alapvető keretösszegeit. Mindez azonban semmilyen egyéb szempontból nem befolyásolja az érintett intézmények (Európai Parlament, Tanács) költségvetéssel, a költségvetés megalkotásával kapcsolatos, a Szerződésben rögzített hatásköreit és nem érinti az éves költségvetés elvét, vagyis a költségvetés megalkotásában részes intézmények továbbra is minden évben egy évre hagyják jóvá a költségvetést és hatalmazzák fel a Bizottságot annak végrehajtására. Az intézményközi megállapodásban foglalt középtávú pénzügyi terv tehát nem helyettesíti az éves költségvetéseket. Ezen a Lisszaboni Szerződés által bevezetett módosítás sem változtat semmit.

A középtávú pénzügyi terv a közösségi kiadások nagyobb kategóriáit fejezetekre osztja, és minden ilyen fejezet tekintetében meghatározza az egyes évekre vonatkozó kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok összegét és a közösségi GNP-hez viszonyított mértékét. Ezáltal a kiadási keretösszegek összehasonlíthatóvá válnak a saját források keretszámaival, amely szintén rögzített a saját források rendszeréről szóló rendelet által. Mindezekon túl – az egyes költségvetési kategóriák (pl. mezőgazdaság, strukturális és kohéziós politika, adminisztráció) vonatkozásában – a több évre meghatározott kiadási plafonok

²²⁴ A DELORS-csomag a Bizottság akkori elnökéről JACQUES DELORS-ról kapta a nevét.

segítenek az Unió kiadásainak kontroll alatt tartásában. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a középtávú pénzügyi terv különbözik egy egyszerű előrejelzéstől is, tekintettel arra, hogy az benne rögzített keretösszegek az intézményközi megállapodásban részes intézményekre nézve kötelezően alkalmazandók. Így nem térhet el tőle a Bizottság a költségvetés előkészítése, illetve a Tanács, valamint az Európai Parlament a költségvetés megalkotása során.

A középtávú pénzügyi terv gyakorlati alkalmazhatósága szempontjából lényeges, hogy elfogadása/megalkotása a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig nem volt kötelező, mégis alapvető jelentőségű volt, hogy a Tanács – és rajta keresztül a tagállamok –, valamint az Európai Parlament és a Bizottság időben, legalább egy bő fél, de inkább egy évvel az adott középtávú tervezési időszak kezdete tető alá hozzák a szóban forgó időszakra vonatkozó intézményközi megállapodást. Mielőtt azonban ennek okait elemezném, célszerű kitekinteni arra, hogy a három érintett intézményben hol és milyen nehézségekkel kell számolni a Megállapodás elfogadásával kapcsolatban. Azért is tartom e kérdést részletesen elemezni, mert bár a Lisszaboni Szerződés által a forma változik (a középtávú pénzügyi tervet ezt követően kötelező jogforrás keretében, rendeleti formában kell elfogadni), az új döntéshozatali eljárásrend okán (a Tanács egyhangúan, az EP pedig tagjainak többségével dönt) e kérdések továbbra is aktuálisak

1.4 Az intézményközi megállapodásban, illetve a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásában részes intézmények helyzete

A költségvetési kérdéseket rendező intézményközi megállapodások megkötésében részes intézmények egymástól jól elkülöníthető pozíciót foglalnak el.

A *Bizottság* helyzete több szempontból speciális. A normál jogalkotási folyamatban²²⁵ a jogalkotásban közreműködő intézmények közül a Bizottságé a jogalkotás kezdeményezésének joga, tehát praktikusán a Bizottság az ügy ura abból a szempontból, hogy kezdeményezi-e a Tanács és a Parlament felé egy adott rendelet, irányelv, vagy egyéb jogforrás megalkotását, vagy sem. (A Tanács, illetve a Parlament ugyan felkérheti a Bizottságot valamely jogszabályjavaslat előkészítésére, de magát a javaslatot csak a Bizottság terjesztheti elő.

A helyzet az intézményközi megállapodás, illetve a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet esetében is hasonló az előbbiekhöz. Kiemelendő azonban, hogy az intézményközi megállapodások esetében nem beszélhetünk egy részletesen szabályozott jogalkotási

²²⁵ Lásd különösen az EK Szerződés 251. és 252. cikkeit, illetve az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 294. cikkét.

eljárásrendről, hanem itt a Bizottság kezdeményezési joga a Római Szerződés 211. cikkén²²⁶ alapult, amely a Bizottság általános hatásköri szabályairól²²⁷ rendelkezett. Tehát az intézményközi megállapodás esetében is kezdeményezett, és javaslatot tett a Tanács, illetve a Parlament részére. A javaslat tartalmát illetően – tekintettel arra, hogy e kérdés a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig egyáltalán nem volt szabályozott – a Bizottság szabad belátása szerint, célszerűen figyelemmel a tagállamok és a Parlament e témát érintő politikai megnyilatkozásaira, lényegében a józan ész alapján döntött, és alakította ki a javaslat tartalmát. Az intézményközi megállapodásokra vonatkozó bizottsági javaslatok természetesen egyfajta, a Bizottság által fontosnak tartott költségvetési prioritásokat tartalmazó – olykor a tagállamok álláspontjával nem feltétlenül egybevágó – politikai állásfoglalásnak is tekinthetők voltak. A Bizottság hagyományosan a politikai integráció megalapozása érdekében a nagyobb közösségi költségvetés támogatója, ugyanakkor a Tanács a Parlament közötti vitákban egyfajta közvetítő szerepet is játszik a különböző kényes kérdések rendezésére irányuló javaslatai által.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő új rendszerben e problémakör jelentősen letisztult, mivel az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 312. cikk (2) bekezdése egyértelműen meghatározza a többéves pénzügyi keret elfogadásának különleges eljárásrendjét²²⁸ a (3) bekezdés pedig a főbb tartalmi elemeit.

Noha az intézményközi megállapodásokat az említett három intézmény kötötte meg, és formálisan ugyanez a három intézmény vesz részt a többéves pénzügyi keretről szóló rendelet elfogadásában, a költségvetési tárgyalások során a kulcsszerepet mégis a *Tanács* játssza. A Megállapodás megkötésének, illetve a rendelet elfogadásának akkor van érdemi esélye, ha a fő tartalmi kérdésekről (pl. a kiadási prioritások, vagy a saját források rendszere, vagy a költségvetés főösszege) a tagállamok minisztereiből álló Tanácsban megszületik a döntés. Ez a döntés pedig a gyakorlatban akkor születik meg, ha a tagállamok állam- és kormányfőiből álló *Európai Tanácsban* sikerül a pénzügyi perspektíváról a politikai egyezséget tető alá hozni. Mindennek részben politikai, részben a Szerződésekből eredő okai vannak. A politikai okok akként foglalhatók össze, hogy a tagállamok minisztereiből álló Tanács és különösen az

²²⁶ RSZ. 211. cikk A közös piac szabályszerű működésének és fejlődésének biztosítása céljából, a Bizottság: (...) ha azt szükségesnek tartja vagy a jelen Szerződés ezt kifejezetten előírja, a jelen Szerződés tárgykörébe tartozó területekre vonatkozóan javaslatokat tesz, illetve véleményt nyilvánít, (...).

²²⁷ Emellett a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi tervet tartalmazó Intézményközi Megállapodás jogalapjának tekinthető a 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi tervet tartalmazó 1999. május 6-án megkötött Intézményközi Megállapodás 26. cikke is.

²²⁸ 312. cikk (2) A többéves pénzügyi keretet a Tanács által különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendelet határozza meg. A Tanács az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértését követően, egyhangúlag határoz.

állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács döntését nyilvánvalóan a tagállami politikai érdekek determinálják. Így például – akár a korábbi, akár az új szabályozás keretében – hiába lenne javaslatot a Bizottság a meglévő közösségi programok finanszírozási összegének növelésére, vagy újabb – további forrásokat igénylő – programok elindítására, ha a Tanácsban, illetve az Európai Tanácsban a tagállami preferenciák a Közösségnek juttatott források csökkentésére irányulnak. A EK-Szerződés, illetve az Európai Unió működéséről szóló Szerződés rendelkezései mindezt csak erősítik. Az EK-Szerződés 269. cikkének rendelkezései szerint ugyanis a Tanács – a Bizottság javaslatára és az Európai Parlamenttel való konzultáció után – egyhangú döntéssel határozza meg a Közösség saját forrásainak rendszerére vonatkozó rendelkezéseket, amelyeket a tagállamoknak azok alkotmányos előírásai szerinti elfogadásra javasol. A saját források elfogadásának rendjén a Lisszaboni Szerződés sem változtatott²²⁹. Tekintettel a szerződések e rendelkezéseire, valamint arra, hogy a saját források képezik az EU általános költségvetése bevételeinek döntő részét – az adott költségvetési évtől függően 95-99%-át –, bármely tagállam a saját források tekintetében lényegében vétőjoggal rendelkezik, és mivel az intézményközi megállapodásnak fontos, lényegi eleme a költségvetés bevételeinek, a saját forrásoknak a meghatározása, elengedhetlenné vált, hogy a Tanácson keresztül valamennyi tagállam egyetértését adja az intézményközi megállapodáshoz. A Lisszaboni Szerződés mindezt rá is erősített, amikor a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadását a egyhangú tanácsi döntéshez köti.

Az Európai Tanács, illetve a miniszterek tanácsa előzőekben említett, a pénzügyi perspektíva elfogadásával kapcsolatos szerepe lényeges következményekkel jár az egész folyamatra nézve. A kormányközi szinten elért politikai kompromisszum ugyanis gyakorlatilag felülírja az intézményi hatásköröket, az Európai Tanács keretében meghozott döntés lényegében determinálja a Tanács és a Parlament tárgyalási lehetőségeit²³⁰.

Mindezt figyelembe véve az *Európai Parlament* szerepe és súlya az intézményközi megállapodások megkötésében, illetve a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásában bár nem hagyható figyelmen kívül, de mozgásteret és a végleges tartalmat érintő befolyásolási képessége szerényebbnek mondható. A Parlament kezében lényegében egyetlen „kemény” ütőkártya van, mégpedig a tervezetek teljes egészében való elutasítása. Ez azonban egy kétélű fegyver, hiszen ha ezzel él, akkor vállalnia kell ennek minden – a

²²⁹ Lásd: az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 311. cikke

²³⁰ A Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács szerepével kapcsolatban lásd: LUISA GIURIATO: The decision-making procedures for the European Union's finances in the Constitutional debate, In: Working Paper n. 96 Dipartimento di Economia Pubblica, Università Degli Studi di Roma „La Sapienza”, Roma, Novembre 2006, 5-7. o.

későbbiekben részletezett – következményét is. Természetesen emellett a Parlament rendelkezésére állnak „puhább”, leginkább a tárgyalási eszköztárba sorolható eszközök²³¹, amelyek hatékonysága az előbbivel azonban nem igazán mérhető össze²³². Megemlítendő továbbá az a pénzügyi perspektíva komplex jellegéből adódó eszköz is, hogy – elfogadásának szabályozásától függetlenül – nem pusztán egy pénzügyi keret, hanem ahhoz számos a költségvetési rendszer működtetéséhez szükséges jogalkotási döntés is kapcsolódik (így például a különböző strukturális és egyéb politikák végrehajtásához szükséges jogalapul szolgáló jogszabályok). Ezek megalkotásába a Parlamentnek már érdemi beleszólása van, amely közvetett, de lényeges eszköz lehet a pénzügyi perspektívára vonatkozó tárgyalások során²³³.

Talán a Parlament szerepének vizsgálata során a legcélszerűbb kitérni arra, hogy az EU intézményrendszerének működése kapcsán oly gyakran emlegetett demokratikus deficit csökkentéséhez – a költségvetési és bármely más területen megkötött – az intézményközi megállapodások, illetve a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásának új rendje mennyiben járulnak hozzá, vagy egyáltalán hozzájárulnak-e? A kérdés úgy is feltehető, hogy a képviseleti demokrácia elvei alapján létrejövő Európai Parlament a jogalkotás – és a költségvetés-készítés – során egy szintre kerül-e a tagállami kormányok képviselőiből álló Tanáccsal, vagy a vizsgálat döntéshozatali rendszer esetleg tovább komplikálja és még inkább átláthatatlanná teszi a közösségi intézményrendszer működését? Mindemellett további kérdés, hogy az intézményközi megállapodások, illetve legújabban a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásának új rendje befolyásolják-e és ha igen, miként az intézményi egyensúlyt? E kérdésekre figyelemmel különböző érvek szólnak az intézményközi megállapodások mellett (pl. növekszik az EU intézményrendszerének demokratikus jellege azáltal, hogy az intézményközi megállapodásokban az EP és részes fél), és ellene is (pl. a megelőző tárgyalások kimenetele nem garantált, illetve a megállapodások tovább növelik az intézményrendszer komplexitását). A kérdésekre egyöntetű válasz mindeddig nem született. A gyakorlati példák az mutatják, hogy a demokratikus jelleg erősítése szempontjából vannak pozitív és negatív példák is. Kétségtelen, hogy ha az informális megállapodások súlya és aránya a formális jogalkotását meghaladja, akkor az alkotmányos problémákat vet fel.

²³¹ Ilyennek tekinthető az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Tanácsnak a pénzügyi tervről és a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás megújításáról szóló álláspontról (P6_TA(2006)0010)

²³² Az egyes intézmények költségvetési szerepével kapcsolatban lásd: HELEN WALLACE - WILLIAM WALLACE - MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 196. o.

²³³ PETER BECKER: Die EU Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase – Die Rolle des Europäischen Parlaments, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wirtschaft und Politik (SWP), Berlin, Mai 2005, 14. o.

Ugyanakkor tény az is, hogy a középtávú pénzügyi tervet magukban foglaló intézményközi megállapodások, illetve a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az erre vonatkozó rendelet fontos – és az Unió működtetése szempontjából (különösen a költségvetési téren) – megkerülhetetlen eszközei az intézmények közötti együttműködésnek. Létük nagyban összefügg az intézményi egyensúly kérdésével²³⁴, és e téren különösen a Parlament helyzetével, vagyis azzal a problémával, hogy az EP számos olyan hatáskört nem tud, vagy nem önállóan tud gyakorolni, amelyek egy demokratikus állam parlamentjének alapvető jogosítványai²³⁵.

Mindennek fényében a Parlament tárgyalási pozíciójával kapcsolatban megállapítható, hogy a Közösségek létrejötte óta folyamatosan küzd – mind jogalkotási, mind költségvetési téren – hatáskörének bővítéséért. E törekvése – amely nem egy esetben a Bíróság elé vitt hatásköri jogvitákban csúcsosodott ki – viszonylag sikeresnek tekinthető, sok más mellett elég itt csak arra utalni, hogy a költségvetési eljárásban a kezdetekkor pusztán véleménynyilvánítási lehetősége volt, jelenleg pedig egyes hatáskörei talán még a Tanácsnál is erősebbek, hiszen lehetősége van az éves költségvetési javaslat teljes visszautasítására. (Ilyen jogosítványa a Tanácsnak jelenleg nincsen). Problémásnak érezhető azonban, hogy az EP nem valamilyen ideálisnak tekintett intézményi egyensúly kialakítására, hanem mindenkor saját hatáskörének bővítésére törekszik, és még most is keresi a helyét a közösségi intézményrendszerben. E törekvése a költségvetési kérdésekben nyilvánvalóan állandósult vitákat fog generálni, hiszen nehezen lehet elképzelni, hogy e téren a Tanács (a tagállamok) saját magáénál nagyobb beleszólást engedjen a Parlamentnek. Kétségtelen, hogy ezen elvre támaszkodva sikerült a Parlamentnek a jogalkotási és költségvetési hatásköreinek bővítését elérni, ugyanakkor e hatáskör-bővülési folyamatot végigtekintve nem tűnik úgy, mintha a Parlament a jelenlegi helyzettel elégedett lenne.

A Parlament ilyen jellegű törekvéseinek sorába illik például a pénzügyi perspektíva hosszának módosítására, 7 évről a parlamenti – és bizottsági – ciklusnak megfelelő 5 évre csökkentésére. A Parlament a javaslatát azzal indokolja, hogy ezzel elkerülhetővé válna egy olyan helyzet, amikor egy adott ciklusban működő Parlament mandátumának teljes ideje alatt az előző parlamenti ciklusban elfogadott pénzügyi perspektívához van kötve és egy 5 éves periódus jobban megfelelné a demokratikus felelősség és az elszámoltathatóság

²³⁴ Az intézményi egyensúly elvéről lásd részletesebben: KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: Európai Közjog és politika, Complex, Budapest, 2006, 235-238. o.

²³⁵ Az intézményközi megállapodások demokratikus jellegével kapcsolatban lásd: SONJA PUNTSCHER RIEKMANN: The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements, In: European Law Journal, Vol. 13, No. 1. January 2007, 4-19. o.

elvének/követelményének²³⁶. E kérdésben a Parlament némi sikert könyvelhetett el, hiszen az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 312. cikk (1) bekezdése lehetővé tett a 7 éves ciklus 5 évesre csökkentését.

Alkalmasint azonban némi bizonytalanság érezhető ki a pénzügyi perspektíva időszakának kérdésben egyes parlamenti dokumentumokból. A 2005. június 8-i állásfoglalás²³⁷ 33. és 34. pontja egymással némileg ellentétesen egyszerre száll síkra az 5 éves perspektíva mellett, ugyanakkor támogatja a Bizottság 7 éves időtartamra vonatkozó javaslatát. Ezzel kapcsolatban rámutat, hogy „egy rövidebb időtartamú keret technikai és politikai szempontból nem lenne praktikus, valamint hogy a hosszabb pénzügyi terv hozzájárul majd a rendszer stabilitásához és elősegíti a kohéziós politika, valamint a közös költségvetés más pénzügyi eszközeinek programozását”. Maga az 5 éves periódus lehetősége a Bizottság közleményében (COM(2004) 101) is felvetődik, de a Közlemény rámutat arra, hogy „[A]z új pénzügyi keret által lefedett időszaknak elég hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy ésszerű költségvetési határok között, a megreformált közösségi politikák teljes és fokozatos bevezetésére és a tizenkét új tagállam sikeres integrálásához koherens lefedettséget tudjon nyújtani”. A Bizottság a maga részéről elvileg elfogadhatónak tartaná, hogy a jövőben a pénzügyi perspektíva időszaka jobban összhangba kerüljön a Parlament és a Bizottság mandátumával. Javaslatában ugyanakkor a Bizottság az öt éves ciklusra való áttérés előtt, átmenetileg egy 2007-től 2013-ig tartó hét éves periódust javasolt. E hét éves időszakra a jelenlegi helyzetben a javaslat szerint azért van szükség, mert a piaccal kapcsolatos kiadások és a közvetlen agrárkifizetések szabályozása 2003-ban 2013-ig lett megállapítva, a strukturális alapok folyamatban lévő átalakítása, továbbá az összes intézményt érintő néhány kiigazítás időbe telik.

Álláspontom szerint – a parlamenti állásfoglalásban kifejtettekre tekintettel – ésszerűnek tűnhet a pénzügyi perspektíva időtartamának a parlamenti ciklussal való összhangba hozása. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az elmúlt két perspektíva hét éves időtartama már „bizonyított”, egy működőképes tervezési időszaknak bizonyult. Az, hogy valamely parlamenti ciklusban nem kerül sor e tárgykörben intézményközi megállapodás megkötésére, a Parlament előjogait, hatásköreit önmagában nem sérti, vagy korlátozza. (Legfeljebb lesznek olyan képviselők, akik erről a kérdésről soha nem szavaznak). Nem

²³⁶ Az Európai Parlament állásfoglalása a Közös jövőnk építése – A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007-2013 c. bizottsági közleményre (COM(2004) 101) (2004/2006(INI)) P5_TA(2004)0367 13-14.pont

²³⁷ Az Európai Parlament állásfoglalása a kibővített Unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről (2004/2209(INI)) P5_TA(2005)0224

szabad elfelejteni, hogy sem a tagállamokban, sem az Unióban nem szervezetileg és hatáskörileg egymástól elkülönült, egymást követő parlamentek vannak, hanem a Parlament intézménye állandó, és csak a benne helyet foglaló képviselők személye változik a választásokon. Az eddigi intézményközi megállapodásokat megelőző viták azt mutatják, hogy egy-egy ilyen megállapodás előkészítése és tető alá hozatala viszonylag hosszú időt, akár két - két és fél évet is igénybe vehet. Ebből következően öt éves ciklusokban működve minden parlamenti ciklusnak csak a felében lenne arra tényleges lehetőség, hogy az adott parlament által jóváhagyott pénzügyi perspektíva keretei között történjen az Unió költségvetési gazdálkodása. Kérdés, hogy így célszerű-e az időtartamot csökkenteni, és ezáltal a vitákat gyakoribbá tenni, nem elfeledve azt, hogy mi is volt a pénzügyi perspektívák bevezetésének egyik alapvető indoka, továbbá figyelembe véve azt is, hogy – amint azt fentebb láttuk – az érdemi döntés nem a Parlament (és nem is a Bizottság), hanem a tagállamok Tanács keretében üléselő képviselőinek kezében van. Mindemellett nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy léteznek a világon – és Európán belül is – olyan közjogi (államszervezeti) megoldások, ahol a részes intézmények egyikének sem az az egyik legfontosabb célja, hogy hatáskörét miként tudja folyamatosan bővíteni. Célszerű lenne, ha a Közösségen belül sikerülne egy olyan működő belső intézményi struktúrát kialakítani, amelyben egyenrangúan jelenne meg a képviseleti demokrácia és az egyes tagállami érdekek képviselése. Lehetséges azonban, hogy ez az integráció elmélyülésének egy magasabb szintjét igényelné/jelentené.

Az integráció ilyen elmélyülése rövid távon nem igazán valószínűsíthető, közép és hosszabb távon azonban nem elképzelhetetlen. 2001 tavaszán Németország akkori kancellárja GERHARD SCHRÖDER egy olyan reformelképzelést vázolt föl, amely alapvetően megváltoztatná a közösségi intézményrendszer struktúráját, a jelenleginél jóval több hatáskört adna az Európai Parlamentnek, ezek között a közös költségvetés önálló elfogadásának jogát. E felvetés különösen figyelemre méltó, tekintettel arra, hogy annak a Németországnak a kormányfője tette, aki – az egyébként nem túl szerencsés nettó pénzügyi pozíció-számítás szerint – a közös költségvetés legnagyobb teherviselője²³⁸.

A pénzügyi perspektíva elfogadásában részes intézmények helyzetét áttekintve, mintegy összegzésként megállapítható, hogy a gyakorlatban az igazi viták nem a részes intézmények között, hanem az Európai Tanács keretében a tagállamok állam- és kormányfői között zajlanak. Mivel a pénzügyi perspektívában rögzítik, hogy mely kiadások tartoznak a kötelező és a nem kötelező kiadások körébe, továbbá meghatározzák valamennyi előirányzat-csoport

²³⁸ GERHARD SCHRÖDER német kancellár 'Verantwortung für Europa' című, 2001. április 30-i beszéde 9. pont, www.europa-reden.de/schroeder/rede.htm [2010. május 11.]

felső határát, ez azt is eredményezi, hogy az Európai Tanács jelentősen gyengíti a Parlament hatáskörét a nem kötelező kiadások meghatározása terén. Magából a tényből pedig, hogy a pénzügyi perspektíváról szóló egyezség valójában nem a Parlament és a Tanács között, hanem az Európai Tanács keretében születik meg arra lehet következtetni, hogy az intézményközi megállapodás azokat a problémákat, amelyek miatt e rendszer létrejött, önmagában nem képes megoldani. Technikailag azonban hatékony eszköz, az Európai Tanács politikai döntéseit jogi köntösbe öltözteti, a tiszta politikai alkuhoz hozzátéve a parlamenti jóváhagyást még a demokratikus jellegű döntéshozatal látszatával is kacérkodik²³⁹.

Mindezek mellett van még egy fontos – meglehetősen negatív – hozadéka annak, hogy az Európai Tanács a pénzügyi perspektíva elfogadásával kapcsolatban ilyen jelentős szerepre tett szert. Abban az esetben, ha a döntéshozatalban a Parlament és a Tanács egyenrangú félként venne részt és a tárgyalásaikat nem az Európai Tanács döntései determinálnák, a közösségi és tagállami érdekek is nagyjából azonos képvisellel rendelkeznének. A jelenlegi helyzetben azonban a közösségi költségvetési érdekeket érdemben senki nem képviseli, a Parlament nincs abban a helyzetben, hogy képviselni tudja, az Európai Tanácsban pedig csak a tagállamok képviselői foglalnak helyet, akik nyilvánvalóan saját egyéni érdekeik képviselését tartják szemük előtt. Mindez pedig azt eredményezi, hogy a költségvetési egyezségeket alapvetően az egyedi tagállami érdekek determinálják és a közösségi hozzáadott érték – amely miatt végülis a Közösség létrejött – a tagállami érdekek mellett elsikkad²⁴⁰. A kép teljességéhez azonban hozzátartozik az is, hogy az EU jelenleg nem nemzetek feletti intézmény, és ekként a tagállami érdekek nagyfokú figyelembe vétele az ára a szervezet fennmaradásának.

1.5 Az intézményközi megállapodás meg nem kötésének következményei

Az uniós intézmények pozícióinak áttekintését követően azt is szükségesnek tűnik megvizsgálni, hogy mi történik abban az esetben, ha az előző intézményközi megállapodás, illetve többéves pénzügyi tervet magában foglaló rendelet hatályának lejártát megelőzően nem jutnak megegyezésre az új középtávú pénzügyi tervről.

Amint az a korábbiakból már látható, az alapszerződések e téren nem adnak semmilyen eligazítást, még ha a többéves pénzügyi terv elfogadásának rendjét az Európai Unió

²³⁹ E problémakört lásd bővebben: ISABELLA EISELT, JOHANNES POLLAK, PETER SLOMINSKI: Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics, In: European Law Journal, Vol. 13., No. 1, January 2007, 75-91. o.

²⁴⁰ GEORGE GELAUFF, HERMAN STOLWIJK, PAUL VEENENDAAL: Europe's Financial Perspectives in Perspective, European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI)m Working Paper No. 46/April 2006 1-2. o.

működéséről szóló Szerződés ma már szabályozza. Ha a jelenlegi aktuális helyzetet, a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodást nézzük, annak 30. pontja jelenthet áthidaló megoldást²⁴¹. A jelenlegi intézményközi megállapodás 30. pontja ugyanis akként rendelkezik, hogy amennyiben nincs egyetértés az új pénzügyi tervre vonatkozóan és a meglévő pénzügyi tervet kifejezetten nem nyilvánítja megszüntnek egyik részes fél sem, akkor a meglévő költségvetési tervben szereplő utolsó év felső határait igazítják ki a bruttó nemzeti termék (GNP) és az árak alakulásának megfelelően²⁴². (A részes intézmények az új szabályozás alapján már nyilvánvalóan nem fognak újabb intézményközi megállapodást megkötni, de az említett rendelkezés alkalmazását a vonatkozó rendelet elfogadásának hiányában semmi nem gátolja). E rendelkezés alkalmazása kétségtelenül tompítja a megállapodás meg nem kötésének, illetve a rendelet el nem fogadásának hatásait, azonban nem jelenthet végleges megoldást, hiszen nem alkalmazkodik az Unió aktuális költségvetési, gazdasági, fejlesztési prioritásaihoz, és ezáltal éppen az egyik legnagyobb előnyét, a több éves programozás lehetőségét nem teszi lehetővé számos területen.

Mindezt némileg félretéve tekintsük át, hogy az új többéves pénzügyi terv hiánya milyen konkrét érdemi problémákat vet fel.

Ezek közül elsőként – röviden – *az általános politikai problémákra* kell utalni. E körben is alapvetően arra, hogy az Európai Uniónak fontos érdeke mind – különösen a jelenlegi világpolitikai környezetben – a gazdasági-politikai partnerei felé, mind tagállamainak állampolgárai felé, hogy meg tudja mutatni, hogy fontos, alapvető kérdésekben immár 27 tagra bővülve is világos és politikai prioritásait megfelelően hangsúlyozó döntést tud hozni. Mindemellett, mivel fontos politikai cél a jelenlegi tagállamok közötti gazdasági különbségek csökkentése, illetve a további bővítés, elengedhetetlen az egyezségekre jutás a strukturális és kohéziós támogatások, valamint a bővítés finanszírozásáról. A politikai szempontok között érdemes megemlíteni, hogy a középtávú pénzügyi terv rendszerének bevezetése, és ezáltal az első intézményközi megállapodás megkötése (1988) óta egyszer sem, sem 1992-ben az 1993-99 közötti időszakra vonatkozó, sem 1999-ben a 2000-2006 közötti időszakra vonatkozó, intézményközi megállapodás megkötése során nem kellett a megállapodás meg nem kötésével számolni. Bár a megállapodás megkötését jelentős, és sokszor feladhatatlannak tűnő viták előzték meg, 2006-ban sem alakult ki olyan helyzet, amely a 2007-13 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva elfogadását valóságosan veszélyeztette volna.

²⁴¹ Hasonló áthidaló megoldást nyújtott az 1999. évi Intézményközi Megállapodás 26. pontja.

²⁴² Az éves kiigazítás szabályait az Intézményközi Megállapodás 15. pontja határozza meg.

A politikai problémák mellett, szempontunkból sokkal fontosabb *jogi jellegű problémák* is felmerülnek. E körben kiemelendő az az alapvető szabály, miszerint a költségvetésben szereplő előirányzatok bármely közösségi fellépésre néhány korlátozott kivételtől eltekintve, csak akkor használhatóak fel, ha a költségvetéstől elkülönült rendelkezésben megjelenő jogi aktus (basic act) elfogadása megteremti arra a jogalapot. Az EK-Szerződés és az Euratom-Szerződés, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés V. és VI. címe vonatkozásában, ilyen „jogalapot megteremtő jogi aktus” olyan másodlagos jogi aktus, amely megteremti a jogi alapot a Közösség és az Unió fellépéseinek és a költségvetésben szereplő, azoknak megfelelő kiadások teljesítésére. Konkrétan fogalmazva ilyen jogalapot megteremtő jogi aktus

- az I. pillér esetében: irányelv, rendelet, vagy határozat,
- a közös kül- és biztonságpolitika területén: közös stratégia, együttes fellépés, vagy közös álláspont,
- a rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén pedig: közös álláspont, határozat, kerethatározat vagy egyezmény

lehet. Nem lehet jogalpnak tekinteni az ajánlásokat, a véleményeket és más jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokat²⁴³. Mindezzel kapcsolatban a probléma abban rejlik, hogy a középtávú pénzügyi tervezés rendszerének bevezetésével az egyes – több éves – közösségi programok ciklusa is sok program esetében a középtávú pénzügyi tervhez kapcsolódik. Így például az előző időszakban bevezetett/alkalmazott programok egy része vagy csak egy 2006. december 31-ig előírt felülvizsgálatra vonatkozó záradékot tartalmazott²⁴⁴, vagy ennél következetesebb szabályozás vonatkozott rájuk, és új program hiányában 2006. december 31-én – vagy előbb – megszűntek volna²⁴⁵. Ebből adódóan egy új középtávú pénzügyi terv hiányában a hatékonynak és folytatandónak ítélt programok további működtetése is ellehetetlenülhet, illetve új programok megindítására is sokkal nehezebben nyílik lehetőség. Mindehhez hozzátartozik, hogy egy-egy új program megindítása, az ahhoz szükséges jogalap elfogadása, keresztülvitele a közösségi döntéshozatali rendszeren mintegy egy-másfél évet vesz legalább igénybe.

²⁴³ 1605/2002/EK, Euratom rendelet 49. cikk, 2342/2002/EK, Euratom rendelet 31. cikk, 2006. évi Intézményközi Megállapodás 37. pont

²⁴⁴ E körben csak néhány jelentősebb jogszabály: a Tanács 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, a Tanács 1267/1999/EK rendelete az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének (ISPA) létrehozásáról, az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, vagy az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról.

²⁴⁵ Néhány példa e körre: a 253/2000/EK határozat (Socrates-program), a 1031/2000/EK határozat (Youth 2000 program), vagy a 163/2001/EK rendelet (Media-program)

E problémakör jelentős mértékben a strukturális és kohéziós támogatásokkal függ össze. A strukturális és kohéziós támogatások fontos alapelve – egyebek mellett – a *programozás elve*, amely azt jelenti, hogy e támogatások több éven át tartó finanszírozási programok keretében, a strukturális támogatások esetében a tagállamok kezdeményezésére a Közösség által elfogadott Közösségi Támogatási Kereteken belül, kohéziós támogatások esetében pedig a projekteket a kedvezményezett tagállammal egyetértésben a Bizottság jóváhagyása alapján valósulnak meg. A programozás azt a teljes szervezési, döntéshozatali és finanszírozási folyamatot jelenti, amelynek megvalósítása több szakaszban, a támogatási célkitűzések elérése érdekében, a Közösség és a tagállamok általi együttes fellépés többéves keretben történő végrehajtása céljából történik. A programozási időszak összhangban van a középtávú pénzügyi tervezési időszakkal, így az előző ilyen időszak a régi tagállamok esetén 2000-től, az új tagállamok esetén pedig a csatlakozástól 2006-ig terjedő időszakra vonatkozott, míg a jelenlegi programozási időszak minden tagállamra nézve 2007-től 2013-ig tart. A középtávú pénzügyi tervezés és a strukturális alapok programozási időszaka nem véletlenül esik egybe. Ha a strukturális és kohéziós támogatásokhoz szükséges programozás, a támogatási rendszerek több éves ciklusokra kiterjedő tervezése és működtetése ellehetetlenül, az alapvetően sérti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – vagy másképpen fogalmazva megbízható pénzügyi irányítás – elve a költségvetés végrehajtására vonatkozó egyik legfontosabb alapelv. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás magában foglalja a költségvetési előirányzatok gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveinek megfelelő felhasználását. Tekintettel arra, hogy a strukturális támogatásban részesülő projektek, beruházások jelentős része, a kohéziós támogatással megvalósuló környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások pedig szinte kivétel nélkül olyan projektek, illetve beruházások, amelyek több éven keresztül valósulnak meg, a több éven át tartó finanszírozási programok ellehetetlenülése elméleti síkon a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, gyakorlatilag pedig a tagállamok fejlettségbeli különbségeinek csökkentésére irányuló közösségi célkitűzések megvalósítását veszélyezteti, de legalábbis jelentősen megnehezíti. Mindez pedig politikai problémákat is okozhat a tagállamokban, hiszen például az említett – jelentős összegű – strukturális támogatások mellett a kutatásra, oktatásra, vagy transz-európai hálózatokra szánt támogatások is jelentős késéssel, és esetleg a korábbiakhoz képest csökkentett összegben érkezhetnek meg²⁴⁶.

²⁴⁶ Az el nem fogadás problémakörével kapcsolatban lásd: PETER BECKER: Die EU Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase – Die Rolle des Europäischen Parlaments, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wirtschaft und Politik (SWP), Berlin, Mai 2005, 6. o.

A problémák harmadik része kifejezetten költségvetési okokra vezethető vissza. E körben könnyen belátható – alapvető problémát okozna az éves költségvetési viták során a középtávú pénzügyi terv hiánya. Az 1980-as évek végén éppen azért vezették be ezt a rendszert, hogy az alapkérdésekről – mint például a költségvetés finanszírozása, a bevételek és kiadások főösszege, valamint a fő kiadási területek főösszegei – előre, legelőször egy öt éves, majd azt követően hét éves ciklusokra megállapodjanak az érintett intézmények (és a Tanácson keresztül a tagállamok), és ezzel a viták méregfogát előre kihúzzák. A többéves pénzügyi terv elfogadásának hiányában éppen azokkal a problémákkal²⁴⁷ szembesülnének az érintett intézmények, amelyek az 1980-as években bénítóan hatottak a Közösségek működésére, és amelyek miatt ezt az egész rendszert létrehozták.

Összegezve az előzőekben a középtávú pénzügyi terv céljáról és szerepéről mondottakat, nyilvánvaló, hogy ez a Közösség költségvetési jogrendszerébe 1988-ban bekerült intézmény alapvetően hasznos, célszerű és számos gyakorlati szempontból fontos pozitívumot hordoz magában. Ebből következően a tagállamoknak, illetve az érintett uniós intézményeknek is alapvető érdeke, hogy akár hosszas viták után is időben – még az előző pénzügyi tervezési időszak vége előtt nem kevesebb mint fél évvel – létrejöjjön a következő időszakra szóló intézményközi megállapodás, illetve a többéves pénzügyi tervre vonatkozó rendelet. Ennek fontossága mind politikai, mind költségvetési és jogi szempontból is elvitathatatlan²⁴⁸. Ugyanakkor az az automatizmus, amelyet ez a rendszer megteremtett számos problémát is eredményezett, hiszen az automatikus újraelosztás, amely gazdasági racionalitása abban állna, hogy a gazdagabb (általában nettó befizető) tagállamok felől a szegényebb (általában nettó haszonélvező) tagállamok felé csatornázza a forrásokat – figyelemmel a későbbi költségvetési vitákra – nem igazán működött/ik tökéletesen²⁴⁹.

1.6 A 2006-os intézményközi megállapodás elfogadásának körülményei és fő prioritásai

Az új, a 2007-13 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás előkészítésével és elfogadásával kapcsolatos egyeztetések és viták alapját a Bizottság 2004. februárjában közzétett, *Közös jövőnk építése – A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007-2013* című közleménye²⁵⁰, valamint ugyanezen év júliusában

²⁴⁷ European Union – Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 21. és 37. o

²⁴⁸ E problémakörrel kapcsolatban lásd még: KRÖLL ESZTER: A pénzügyi perspektíva, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG, Budapest, 2005, 531-532. o.

²⁴⁹ Lásd e kérdéssel kapcsolatban: ERDŐS ÉVA: Az Európai Unió költségvetése, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 49-50.

²⁵⁰ A Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez – *Közös jövőnk építése A kibővített*

közzétett A 2007-2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv²⁵¹ címet viselő közleménye jelentette.

A bizottsági közlemények nem csupán a pénzügyi perspektíva megújítására tettek javaslatot, hanem a Lisszaboni stratégiának megfelelően új prioritások jelentek meg a közleményekben és ennek megfelelően a tervezet egyúttal a pénzügy perspektíva struktúráját is jelentősen átalakította. (Maga az új struktúra a viták során nem változott). A pénzügyi perspektíva belső struktúrájának lényege, hogy évenkénti bontásban a fő prioritásoknak megfelelően történik a kötelezettségvállalási előirányzatok felső határának meghatározása. A 2000-2006 közötti tervezési időszakban nyolc ilyen fő kategóriát tartalmazott a középtávú pénzügyi terv (illetve az azt magában foglaló intézményközi megállapodás I. és II. melléklete):

1. Mezőgazdaság:
 - 1a. Közös agrárpolitika;
 - 1b. Vidékfejlesztési kiadások és kísérő intézkedések;
2. Strukturális és kohéziós politika:
 - 2a. Strukturális alapok;
 - 2b. Kohéziós Alap;
3. A strukturális és kohéziós politikán kívüli belső politikák;
4. A külső – harmadik államokkal kapcsolatos – műveletek;
5. Igazgatási előirányzatok;
6. Tartalékok;
7. Az előcsatlakozási stratégia finanszírozása;
8. Kompenzációk.

Mezőgazdaság: A közös mezőgazdasági politika (KAP) finanszírozásának közvetlen eszköze 2006-ig az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) volt, amelyet a Közösségek létrejötte után nem sokkal, 1962-ben hoztak létre²⁵². Az EMOGA – mint nevéből is látszik – két fő részre oszlott. A *Garancia Rész* finanszírozta többek között a terület alapú támogatásokat, az export-támogatásokat, a mezőgazdasági piac stabilizálását célzó intervenciót, a strukturális alapok 2000-2006 között érvényes 1. célkitűzése programjain kívüli vidékfejlesztési intézkedéseket, a Közösségnek az állategészségügyi és a növényegészségügyi intézkedésekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulását, valamint a közös

Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007-2013 COM(2004) 101 végleges

²⁵¹ A Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez – A 2007-2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv COM(2004) 487 végleges

²⁵² A Tanács 25. rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, HL 30, 1962. 4. 20.

agrárpolitikára vonatkozó tájékoztatást célzó intézkedéseket és az Alap Garanciarészlege által finanszírozott intézkedésekre irányuló egyes értékelési tevékenységeket. Az *Orientációs Rész* finanszírozta a vidékfejlesztésre vonatkozó minden, a Garancia Részből nem fedezett kifizetést, vagyis a mezőgazdaság szerkezetátalakítását. A pénzügyi perspektívában a Garancia Rész kiadásai a Mezőgazdaság címszó szerepeltek, míg az Orientációs Rész kiadásai a Strukturális politika címszó alatt jelentek meg. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások döntő része a Garancia részből, kisebbik része pedig az Orientációs részből származott.

Strukturális és kohéziós politika: A regionális politika alapvető eszközei a strukturális alapok és a Kohéziós Alap. A strukturális alapok körébe tartozott 2006-ig az EMOGA Orientációs Része, az Európai Szociális Alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz. A strukturális alapok mellett a regionális politika másik fontos eszköze a Maastrichti Szerződés által létrehozott Kohéziós Alap.

Egyéb belső politikák: A mezőgazdasági, valamint a strukturális és kohéziós támogatások mellett van számos egyéb közösségi program, melyek finanszírozása szintén a közös költségvetésből történik. E programok célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása a különböző közösségi politikák területén. Ezek köre igen vegyes képet mutatott. Ide tartoztak többek között a kutatásra és műszaki fejlesztésre elkülönített összegek, a transzeurópai közlekedési, energiaszállítási és telekommunikációs hálózatok fejlesztésének támogatása, továbbá az oktatás, és a képzés, a környezetvédelem, az audiovizuális média és kultúra, a kommunikáció területei, valamint a nukleáris biztonság, a környezetvédelem, a belső piac, az ipar versenyképesség.

Külső műveletek: Az EU különböző külső műveletei igen széles kört öleltek fel. A teljesség igénye nélkül az alábbiak tartoztak, illetve tartoznak ma is ide: fejlesztési segélyek, humanitárius és élelmiszer segélyek a harmadik világ szegény országainak, a Közép- és Kelet-Európa államainak támogatása, a katasztrófa sújtotta területeknek szánt segélyek, a földközi-tengeri országok részére a szociális és gazdasági fejlődést célzó, illetve a közel-keleti békefolyamatot támogató segélyek, a Szovjetunió utódállamai, vagy Koszovó gazdaságának újjászervezésére felhasználható segélyek, Ázsia, Afrika és Dél-Amerika fejlődő országainak a gazdaság modernizálására nyújtott támogatások, a demokrácia, az emberi jogok megszilárdítására nyújtott támogatások, az őserdők védelmének támogatása, illetve ide tartoznak a más fejlett országokkal és nemzetközi szervezetekkel való kapcsolatok körében felmerülő kiadások is.

Igazgatási előirányzatok: Az igazgatási előirányzatok körébe tartozik minden olyan kiadás, amely az EU intézményeinek működtetésére fordítható, mint például az EU intézményei munkavállalóinak fizetése, nyugdíja, az épületek fenntartása, minden egyéb személyi és dologi kiadás, a Hivatalos Lap kiadásával kapcsolatos költségek, vagy az intézmények kiadványainak költségei.

Tartalékok: A meghatározott célokra elkülönített tartalékok létrehozásának oka, hogy a középtávú pénzügyi tervben meghatározott kiadási plafon alatt egy szükséges mértékű keretösszeg álljon rendelkezésre a költségvetés elkészítésekor előre nem látható kiadások fedezésére. A költségvetésben 2000-2002 közti időszakban három, 2003-tól pedig kettő, konkrét célhoz kötött tartalékkeret határoznak meg minden évben:

- a monetáris tartalék, amelynek célja, hogy az agrárpiaci költségek vonatkozásában felmerülő dollár/euro árfolyamváltozásból eredő többletkiadásokat fedezze (a 2000-2002 közötti időszakban);
- a sürgősségi segély tartalék, amely gyors reagálást tesz lehetővé a nem tagállamok sürgősen felmerülő támogatására (pl. katasztrófák esetén);
- garancia tartalék, amely a nem tagállamokkal megkötött kölcsön műveletek kockázatainak biztosítékául szolgál.

Előcsatlakozási eszközök: A tagjelölt – és időközben taggá vált – államok részére, a csatlakozásra való felkészülés megkönnyítése érdekében az Unió külön támogatási programokat dolgozott ki, és e programok keretében jelentős összegeket juttatott a tagjelölt országoknak, hogy államszervezetüket, jogrendszerüket és gazdaságukat az Unió normáinak megfelelően át tudják alakítani és egyúttal ezek jelentős modernizálására is sor kerülhessen. E támogatásokból legelőször 1989-től kezdve Magyarország és Lengyelország részesülhetett, de később kiterjesztették e programok hatókörét a több csatlakozni kívánó kelet-közép-európai országra is. E körbe tartozott a PHARE, az ISPA és a SAPARD program.

Kompenzációk: A kompenzációkban az újonnan csatlakozott tagállamok részesülhettek a tagságok első három évében (2004-06). A kompenzációk biztosításának – a csatlakozási szerződésben biztosított – alapvető célja, hogy az új tagállamok tagságuk első néhány évében ne váljanak nettó befizetővé²⁵³.

A Közös jövőnk építési című Bizottsági közlemény a 2007-13 közötti időszak középtávú pénzügyi tervét három fő prioritásra építette:

²⁵³ European Union - Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002., 219-249. o.

1) A fenntartható fejlődés célkitűzésének elérése, és e célból mozgósítva a gazdasági, szociális és környezeti politikákat, beleértve a versenyképességet, a kohéziót, a fenntartható gazdálkodást és a természeti erőforrások védelmét.

2) Az európai polgárság intézményének kiteljesítése, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozása.

3) Az Európa Unió globális partneri szerepkörének megerősítése.

A pénzügyi perspektíva a három fő prioritást négy előirányzat-csoportba sorolva tartalmazza, amely egyúttal azt is eredményezi, hogy jelentősen átalakult pénzügyi perspektíva belső struktúrája. Emellett további két előirányzat-csoportot képeznek az igazgatási kiadások és a 2007-ben csatlakozott két új tagállam (Románia és Bulgária) számára biztosított kompenzációk). Ennek megfelelően hat fő előirányzat-csoportot tartalmaz a 2006-os középtávú pénzügyi perspektíva²⁵⁴.

A középtávú pénzügyi terv belső struktúráját sem határozta – és ma sem határozza – meg semmilyen jogszabályi előírás. Ez az előkészítés során viszonylag nagy rugalmasságra ad lehetőséget a tartalmi kérdéseket illetően. Fontos jellemzője azonban az intézményközi

²⁵⁴ Lásd: a 2006. évi Intézményközi megállapodás I. Melléklete. (A táblázatban szereplő számadatok az Intézményközi megállapodásban szereplő végleges összegek).

(milió EUR – 2004-es árakon)

Kötelezettségvállalási előirányzatok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Összesen 2007– 2013
1. Fenntartható növekedés	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303	382 139
1a. Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961	74 098
1b. Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342	308 041
2. A természeti erőforrások megőrzése és kezelése	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161	371 344
ebből piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645	293 105
3. Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988	10 770
3a. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390	6 630
3b. Állampolgárság	599	568	590	593	595	597	598	4 140
4. Az EU mint globális szereplő	6 199	6 469	6 739	7 009	7 339	7 679	8 029	49 463
5. Igazgatás (?)	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610	49 800
6. Ellentételezések	419	191	190					800
Kötelezettségvállalási előirányzatok összesen	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091	864 316
a GNI százalékában	1,10 %	1,08 %	1,07 %	1,04 %	1,03 %	1,02 %	1,01 %	1,048 %
Kifizetési előirányzatok összesen	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970	820 780
a GNI százalékában	1,06 %	1,06 %	0,97 %	1,00 %	0,96 %	0,97 %	0,94 %	1,00 %
Rendelkezésre álló mozgástér	0,18 %	0,18 %	0,27 %	0,24 %	0,28 %	0,27 %	0,30 %	0,24 %
A saját források felső korlátja a GNI százalékában	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %	1,24 %

megállapodásoknak, hogy az aláírás után az egyes előirányzat-csoportok között nem volt lehetőség – formális módosítás nélkül – az átcsoportosításra. Az előirányzat-csoportok sorrendje nem jelent egyben fontossági sorrendet is.

A pénzügyi perspektíva prioritásaira az erre vonatkozó javaslatot tartalmazó közleményben a Bizottság tesz javaslatot. A Bizottság mozgásterére azonban nem teljesen korlátlan, előfordulhatnak – és ténylegesen vannak is – olyan determinációk, amelyek egyes területek költségvetési helyzetét hosszabb-rövidebb időre érinthetlenné, megváltoztathatatlaná teszik. A leglényegesebb ilyen determináció a KAP 2002-2003-as reformja, amely a pénzügyi mozgásteret hosszú távon egyértelműen meghatározta²⁵⁵. E körülmények figyelembe vételével a négy nagy előirányzat-csoport a következő területeket fogja át:

1. *Fenntartható növekedés*: A Bizottság a lisszaboni célkitűzések²⁵⁶ megvalósítása és megerősítése céljából a versenyképesség és a kohézió egymást kölcsönösen erősítő aspektusait hangsúlyozza az európai polgári jólét fenntartható ütemű javításának érdekében, amelynek feltételei a következők:

- az Európai Unió átalakítása egy lendületes, tudásalapú, és növekedés-szempontú gazdasággá;
- a kohézió még szorosabbá fűzése a kibővített Unióban;
- a mezőgazdaság versenyképességének megerősítése, a vidékfejlesztés serkentése, a halállomány fenntartható kiaknázásának és a környezet mindiségének megóvása.

E feltételek megvalósítását két alkategóriába sorolt finanszírozási célok/területek által látja a Bizottság megvalósíthatónak:

²⁵⁵ Lásd: a Közös Agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK rendelet, HL L 270., 2003.10.21., 1-69. o.

²⁵⁶ Az Európai Tanács lisszaboni ülésén 2000. márciusában az Unió tagállamainak állam- és kormányfői célul tűzték ki, hogy az évtized végére az EU a világ legversenyképesebb és legdinamikusabb tudásalapú gazdaságává váljon. Ez új stratégiai célként került megfogalmazásra az Unió számára a foglalkoztatás növelése, a gazdasági reform, valamint a tudás alapú társadalom részét képező társadalmi kohézió érdekében. E cél elérése egy átfogó stratégiát igényel, amely

- elősegíti az áttérést a tudásalapú gazdaságra és társadalomra, az információs társadalomra és a kutatás-fejlesztésre irányuló jobb politikák által, valamint felgyorsítva a versenyképességet és innovációt érintő strukturális reformokat, és teljessé téve a belső piacot,
- modernizálja az európai társadalmi modellt, a humán-erőforrásba fektet és küzd a társadalmi kirekesztés ellen,
- fenntartja az egészséges gazdasági és a kedvező növekedési kilátásokat egy megfelelő makro-gazdasági eszköztár alkalmazásával.

Forrás: Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, 5. pont http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm [2009. április 19.]

Versenyképesség a növekedésért és foglalkoztatásért – fő finanszírozási területek: kutatás és műszaki fejlesztés, közlekedési és energiahálózatok támogatása, oktatási és képzés minőségének javítása.

Kohézió a növekedésért és foglalkoztatásért – fő finanszírozási eszközök: a strukturális alapok, Kohéziós Alap, amelyek fő célja a gazdasági és szociális különbségek csökkentése, a fejlődésben lemaradt régiók és tagállamok felzárkóztatása. A strukturális alapok, és a Kohéziós Alap a regionális politika Szerződésben²⁵⁷ rögzített eszközei. A strukturális alapok kategóriájába 2007-től két alap, az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Európai Szociális Alap tartozik. (Kikerült e körből és jelentősen át is alakult az EMOGA Orientációs Része, és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz).

2. *A természeti erőforrások kezelése és megőrzése:* Ezen előirányzat-csoport foglalja magában a Közös Mezőgazdasági Politikával kapcsolatos kiadásokat (a közvetlen kifizetéseket, és a vidékfejlesztési támogatásokat is ideértve), valamint a más politikákhoz nem kapcsolódó környezetvédelmi kiadásokat. Az előzőhöz hasonlóan ezen előirányzat-csoport is két részre oszlik:

A piachoz kapcsolódó kiadások és közvetlen kifizetések – A KAP 2003-as reformja alapján a KAP két nagy területe önálló finanszírozási eszközt kap. A mezőgazdasági támogatások – így az egységes terület alapú támogatások (SAPS) és az egyes egyedi terméktámogatások – forrása Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA) lett.

Vidékfejlesztés, halászat, környezetvédelem – A KAP reformja nem hagyta érintetlenül a vidékfejlesztés területét sem. A vidékfejlesztési politika keretében nyújtott támogatások új forrása az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), amely által finanszírozott programoknak egyszerre kell érvényesíteniük a vidékfejlesztési politika három fő célkitűzését: a mezőgazdasági szektor versenyképességének fokozását, a vidék és környezet minőségi javítását, valamint a mezőgazdaságból élők életminőségének emelését a vidéki területeken, továbbá a gazdasági tevékenységek diverzifikálásának előmozdítását. A közös halászati politika (KHP) alapelemeinek finanszírozása Európai Halászati Alap útján történik. A környezetvédelem területén a legtöbb intézkedés finanszírozása más politikák és pénzügyi eszközök (pl. Kohéziós Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap) keretében valósul meg, egy önálló eszköz, a LIFE+ program a kimondottan környezetvédelmi jellegű intézkedések megvalósítását szolgálja.

²⁵⁷ EK Szerződés 146-148. cikk, 158-162. cikk, EUMSZ 162-164. cikk, 174-178. cikk

A KAP finanszírozásának forrását 1962 óta képező Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap 2006 végével megszűnt, helyét a két új eszköz az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap és az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap vette át²⁵⁸. A közös halászati politika finanszírozásának korábbi eszközét, a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközt pedig az Európai Halászati Alap váltotta fel.

3. Az *uniós polgárság, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése* előirányzat-csoport fő finanszírozási területei: a mozgás szabadsága, a külső határok, a menekültügy, a bevándorlás, az egészségügy, a fogyasztóvédelem, a biztonság (bűnmegelőzés), az élelmiszerbiztonság, a fogyasztóvédelem, a fő veszélyekre való felkészülés és gyors reagálás, az alapvető jogok és a jog érvényesülésének elősegítése).

4. Az *EU, mint globális partner* előirányzat-csoport felöleli az EU teljes külkapcsolati eszközrendszerét. Fő finanszírozási területek: az előcsatlakozási eszköz (IPA), szomszédsági és partnerségi eszköz, fejlesztési és gazdasági együttműködési eszköz, humanitárius segítségnyújtás, közös kül- és biztonságpolitika, külső fellépésekre képzett garanciaalap céltartaléka. A korábban (2004-ben) csatlakozott tagállamok részére biztosított előcsatlakozási támogatási eszközök megszűntek, helyüket az új egységes előcsatlakozási eszköz vette át²⁵⁹.

A pénzügyi perspektíva elfogadása nem volt különböző vitáktól és nézeteltérésektől mentes. A viták kiindulópontja még a bizottsági közlemények közzététele előtt, 2003. decemberében Ausztria, Németország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia és Svédország által a Bizottság elnökének írt levél – a hatok levele –, amelyben a tagállami államháztartási pozíciók konszolidálására hivatkozva a GNI 1 %-ában javasolták meghatározni a pénzügyi perspektíva szerinti éves átlagos kiadások felső határát. Maga a levél pontosan nem határozta meg, hogy az 1 %-os felső határt pontosan mire érti (saját forrásokra, vagy a kötelezettségvállalási előirányzatokra), ami több félreértésre is vezetett. A Bizottság a 2004 júliusában közzétette, a pénzügyi perspektívára tette javaslatát részleteit kifejtő közleményében reagált a „Hatok” 1 %-os javaslatára. E közleményében a Bizottság rámutatott, hogy „[A]z EU költségvetésének volumene korlátos, de várható kihatása jelentős. A nemzeti költségvetésekhez képest, melyek a nemzeti jövedelem átlagosan 45%-át emésztik fel, az EU költségvetése alig haladja meg az 1%-ot. A nemzeti költségvetések folyamatosan nőnek, az EU költségvetésének növekedési üteme az elmúlt hét évben kevesebb, mint fele

²⁵⁸ E 2006-ban történt változások ellenére az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 175. cikke a strukturális alapok között említi az EMOGA Orientációs részlegét.

²⁵⁹ A Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez – A 2007-2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv COM(2004) 487 végleges

volt a tagállamokéinak”. Ezzel a Bizottság lényegében kifejezte azon álláspontját, hogy indokolatlannak tartja, és ezért ellenzi a közös költségvetés visszafogását. Sokkal inkább a közös költségvetés növelését javasolja a tagállamok gazdasági tevékenységének javítása, a természeti erőforrások jobb kihasználása, az uniós polgárság intézmények kiteljesítése (pl. terrorizmus elleni harc, az illegális bevándorlás kezelése, fogyasztói érdekek, közegészség védelme), valamint külpolitikai fellépési lehetőségei javításának érdekében. A „Hatok” levelének legfontosabb üzenete nem a kiadások felső határának pontos meghatározása volt, hanem sokkal inkább a kérdés megközelítése, vagyis ne a közösségi politikákhoz kapcsolódjanak a finanszírozási igények, hanem a közös költségvetésnek legyen meghatározó szerepe a közösségi politikákkal szemben²⁶⁰.

A 2007-13 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva tagállamok közötti vitáiban különböző tagállami érdekek és tagállami érdekszövetségek céljait, igényeit figyelembe véve kellett megegyezésre jutni. A vitákat nem csak egyszerűen a „nagy” tagállamok érdekei, vagy a nettó befizetők és haszonélvezők eltérő igényei befolyásolták, hanem egy sokkal komplexebb érdekrendszer alakult ki. Mindez nem meglepő, hiszen az első és második perspektíváról csak 12, a harmadikról 1997-99-ben 15, a mostaniról a 2004-es csatlakozások után már 25 tagállamnak kellett egyezsége jutnia! A vitákban elfoglalt álláspontok alapján a tagállamok négy nagy csoportba voltak sorolhatók, de természetesen voltak olyan tagállamok, amelyek különböző érdekeik alapján különböző csoportokba is besorolhatók voltak.

Az első nagy csoportot a *nettó befizetők* képezik: Ausztria, Németország, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia és Svédország – vagyis a „hatok”. Alapvető általános céljuk a költségvetési pozíciójuk javítása, emellett Nagy-Britanniát külön motiválta a költségvetési visszatérítés (UK rebate) megőrzésének célja. A második nagy csoportot a *regionális politika haszonélvezői* – Spanyolország, Portugália, Görögország, valamint a 2004-ben csatlakozott 10 új tagállam – képezték, akik döntően a közös költségvetés nettó kedvezményezettjei is. Alapvető céljuk a korábbi regionális politikai (a strukturális alapokból és különösen a kohéziós alapból származó) támogatások szintjének és rendszerének megőrzése volt. Ebben jelentős kihívást jelentett számokra a „hatok” levele, mivel a kiadások jelentős csökkentése alapvetően a regionális támogatások csökkentését eredményezte volna. (A KAP 2003-as reformja a vitákból lényegében kiemelte a mezőgazdasági támogatások területét). Az e körbe tartozó tagállamoknak egyszerre kellett szembenézniük azzal, hogy egyrészt a nettó befizetők megkérdőjelezték a kohéziós támogatások célját képező

²⁶⁰ KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: Európai közjog és politika, Complex, Budapest, 2006, 731. o.

infrastrukturális fejlesztések versenyképesség-növelő hatását, időszerűségét, továbbá a szociális kohézió fontosságát a gazdasági versenyképesség-növelés fontosságához képest, másrészt a bizottsági javaslatba bekerült versenyképességi támogatások új forrásokat igényeltek, amelyeket a költségvetés összegének növelése nélkül csak más kiadások csökkentésével lehet biztosítani. A harmadik csoportot a *visegrádi országok* képezték, amelyek síkra szálltak a szolidaritás elve alapján a csatlakozással megnövekedett gazdasági-társadalmi különbségek csökkentése érdekében, valamint azzal kapcsolatban, hogy az új területekre szánt kiadások, illetve ezek növelése semmiképpen se a kohéziós politika rovására történjen. A negyedik – legkevésbé markáns – csoportba azon tagállamok sorolhatók, amelyek az általánosan elismert (és egyik, tagállam által sem vitatott) a lisszaboni célok elérését a versenyképesség javítását célzó közösségi pénzügyi eszközökkel (illetve ezek növelésével) látták elérhetőnek²⁶¹.

A luxemburgi elnökség 2005 júniusában, az Európai Tanács ülésén kísérletet tett a politikai megállapodás tető alá hozására, de az akkor nem járt sikerrel. A tagállamok közötti politikai megállapodás csak egy fél évvel később, a 2005 decemberi Európai Tanács ülésen született meg. A megállapodásnak azonban nagy ára volt, amint arra a Parlament későbbi, a saját forrásokkal kapcsolatos jelentése is rámutatott. E jelentésben a Parlament erős kritikával illette az elfogadott pénzügyi csomagot, amely a bevételi oldalon számos kivételt, a kiadási oldalon pedig kompenzációs "ajándékokat" tartalmazott egyes tagállamok számára. A Parlament elfogadhatatlannak tartotta a tagállamoknak a közösségi pénzügyekhez való olyan hozzáállását, hogy valamennyi tagállam egyetért ugyan egyes fontos közösségi tevékenységeket, például a Galileo-programot vagy a transzeurópai hálózatokat illetően, és ambiciózus célkitűzéseket állapítanak meg pl. a göteborgi és a lisszaboni célkitűzések vagy a millenniumi célkitűzések tekintetében, de amikor a költségvetési kérdésekről kell dönteni, semelyik tagállam nem akarja ezeket közösségi programokat finanszírozni²⁶². Egyes, a témát főként gazdasági oldalról megközelítő kutatók rámutatnak, hogy a költségvetési megállapodások egészen addig, amíg a közös költségvetés – és azzal összefüggésben a KAP, valamint a regionális támogatások – jelentős és érdemi reformjára sor nem kerül, igen nehéz során fognak megszületni. Addig, amíg a viták során a fő témák az egyes tagállamok számára

²⁶¹ A vitákban megjelenő tagállami érdekekkel és érdekcsoportokkal kapcsolatban lásd részletesebben: IVÁN GÁBOR: A 2007-2013 közötti pénzügyi perspektíva: tagállami és magyar érdekek, álláspontok, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG, Budapest, 2005, 555-560. o.

²⁶² Lásd: Az Európai Parlament 2007. március 29-i állásfoglalása az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (2006/2205(INI)) (LAMASSOURE-jelentés) 6. pont és Melléklet Az Európai Tanács által 2005 decemberében megállapított a költségvetési bevételekkel és kiadásokkal kivételek

fontos egyedi követelések – és különösen a nettó pozíció²⁶³ – kérdései körül, és nem az Európát érintő alapvető kérdésekről folyó a viták állandósulnak, de nem szolgálják Európa valódi érdekeit és céljait²⁶⁴ (amelyeket egyébként a Lisszaboni célkitűzések keretében meglehetősen egyértelműen meghatároztak)²⁶⁵.

1.7 Az Európai Alkotmány, a Lisszaboni Szerződés és a középtávú pénzügyi terv

Noha az előzőekben már számos helyen utaltam a Lisszaboni Szerződés középtávú pénzügyi tervet érintő új rendelkezéseire, célszerűnek tartom, hogy az alábbiakban röviden összefoglaljam, hogy az alapszerződése e legújabb reformja milyen új elemeket illesztett a szabályozásba.

Szemben a korábbi jogszabályi környezettel, amely a pénzügyi perspektíva tekintetében semmilyen rendelkezést nem tartalmazott, az Európai Alkotmányba és a Lisszaboni Szerződésbe is már belekerültek a középtávú pénzügyi terv elfogadásának alapvető szabályai. Önmagában az, hogy e kérdést az Unió alapszabályozza, már lényeges pozitívumként értékelhető. Az Alkotmányszerződés és a végül hatályba lépett Lisszaboni Szerződés szerint a többéves pénzügyi keret célja költségvetési fegyelem biztosítása, tehát hogy az Unió kiadásai rendezett módon, saját forrásainak határain belül alakuljanak, továbbá éves költségvetések legyenek összhangban a többéves pénzügyi kerettel. Mindkét szerződés a többéves pénzügyi keretet formailag a Tanács által egyhangúlag elfogadott európai törvényben (Alkotmány), illetve rendeletben (Lisszaboni Szerződés) rendeli megalkotni. A Tanács döntésének feltétele mindkét dokumentum szerint az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértése. A Tanács a pénzügyi keretről egyhangúlag határoz, de ami fontos és a döntéshozatalt a jövőben nagyban megkönnyítő szabály lehet, hogy az Európai Tanács – tehát az állam- és kormányfők – egyhangúlag elfogadott határozattal felhatalmazhatják a Tanácsot arra, hogy a pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásáról minősített többségi szavazással döntsön²⁶⁶.

²⁶³ Lásd: jelen dolgozat költségvetési bevételekről szóló fejezetét, valamint PETER BECKER: Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, In: integration 2/2006 April, NOMOS Verlagsgesellschaft Berlin, Baden-Baden 120-121. o.

²⁶⁴ Ez az álláspontot fogalmazza meg például RICHARD BALDWIN: The Real Budget Battle – Une crise peut en cacher une autre, CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief No. 75/June 2005

²⁶⁵ A 2006-os Intézményközi Megállapodás megkötését megelőző fő „vitatémák”-ról lásd: BÉCSY ETELKA: EU+PÉNZ+TÁR A magyar európai uniós csatlakozás költségvetési szemmel (XXIII. rész) – Az Európai Unió költségvetése továbbfejlesztése, kérdések és válaszok az új 2007-2013 közötti középtávú pénzügyi keretről, In: Pénzügyi Szemle 2003. évi 3. szám 285-293. o.

²⁶⁶ EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés

Sem Alkotmány szerződés, sem a Lisszaboni Szerződés nem határozza meg a pénzügyi keret pontos időtartamát, de annyit rögzít mindkettő, hogy annak legkevesebb 5 éves időszakra kell szólni. Ezzel lehetőséget biztosít arra, hogy a Parlament szándékainak megfelelően a jelenlegi 7 éves tervezési időszak 5 évre csökkenjen. A dokumentumok változatlanul hagynák a középtávú pénzügyi terv fő célját és alapvető paramétereit, ennek megfelelően rögzítik, hogy a többéves pénzügyi keret kiadási kategóriáinként – amelyek száma korlátozott és az Unió tevékenysége főbb területeinek felelnek meg – meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát.

A dokumentumok változatlanul hagynák azon probléma kezelésének módját, hogy mi történik ha az előző pénzügyi keret időszakának végéig a Tanács nem fogadta el az új pénzügyi keretet. Erre az esetre átmeneti megoldásként – az eddig szabályoknak/gyakorlatnak megfelelően – az új pénzügyi keret elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik.

2. Az éves költségvetési eljárás

2.1 Hatáskör a költségvetés megalkotására

A költségvetés megalkotásával kapcsolatos feladat- és a hatáskörök megoszlanak az Unió három fő intézménye, az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között. A Bizottság feladata a költségvetés megtervezése és az előzetes költségvetési terv elkészítése. A költségvetés elfogadásának specifikuma, hogy 1975 óta²⁶⁷ az elfogadás jogköre megoszlik a két másik intézmény az Európai Parlament és a Tanács között. (Korábban a költségvetést a Parlamenttel való konzultáció után a Tanács fogadta el). A nemzeti költségvetésektől eltérően az Unió költségvetését a két intézménynek együttesen kell elfogadnia²⁶⁸. Az elmúlt évtizedekben az Európai Parlament költségvetéssel kapcsolatos hatásköre jelentősen megnövekedett (konzultációs testületből érdemi döntéshozó vált), ami ugyanakkor a középtávú pénzügyi terv és az éves általános költségvetés megalkotásának, illetve elfogadásának nem elhanyagolható mértékű megnehezülésével jár együtt. A költségvetési eljárás menetét a Szerződés és annak rendelkezéseit részletes szabályokkal kiegészítve

²⁶⁷ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (Brüsszeli Szerződés)

²⁶⁸ PAUL CRAIG – GRÁINNE DE BÚRCA: EU LAW, Oxford University Press, 2005, 107. o.

Pénzügyi rendelet szabályozza hasonlóan, mint az Államháztartási törvényünk (Áht.)²⁶⁹ a magyar költségvetés elfogadásának rendjét, e részletesen szabályozott eljárás a gyakorlatban azonban kiegészül az intézmények közötti folyamatos egyeztetésekkel, az eltérő álláspontok összehangolása érdekében²⁷⁰.

A magyar költségvetési eljárástól eltérő jellegzetessége az EU költségvetési eljárásának, hogy a *költségvetési hatóság* mindkét része – az Európai Parlament és a Tanács – megtárgyalja és ezt követően fogadja el a költségvetést.

A költségvetés végleges elfogadása lényeges mozzanat a Közösségek és a tagállamok pénzügyi kapcsolatai szempontjából is. A költségvetés véglegesen elfogadottá nyilvánítása ugyanis fontos kötelezettséget ró a tagállamokra, tekintettel arra, hogy ha az Európai Parlament elnöke költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánította, minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-től kezdve, köteles a Közösségek rendelkezésére bocsátani a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozatban meghatározott saját forrásoknak nevezett összegeket.

2.2 A költségvetési eljárás folyamata a Lisszaboni Szerződés előtt

A költségvetési eljárás²⁷¹ azzal indult, hogy minden intézmény (az Európai Parlament, a Tanács, a Bíróság, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Ombudsman és az Európai Adatvédelmi Biztos) július 1-ig elkészítette bevételeinek és kiadásainak előzetes költségvetési tervét és megküldte azt a Bizottság részére. Ezt követően a Bizottság összesítette az intézmények előzetes költségvetési terveit, és elkészítette az ún. *előzetes költségvetési tervet*.

A *Bizottság az előzetes költségvetési tervet* – az intézmények előzetes költségvetési terveiről készített véleményével együtt – *szeptember 1-ig a Tanács elé terjesztette*, és egyúttal megküldte a Parlament részére is. Ezt követően a Tanács megtárgyalta és – minősített többséggel – elfogadta a *költségvetés tervezetét*²⁷².

A Tanács a költségvetés tervezetét október 5-ig *beterjesztette az Európai Parlament elé*. Az Európai Parlamentben valamennyi képviselő a költségvetési tervezethez *módosító*

²⁶⁹ 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról

²⁷⁰ HALUSTYIK ANNA (szerk.): Pénzügyi Jog I., Szent István Társulat, Budapest, 2006, 543. o.

²⁷¹ KENDE TAMÁS - SZÜCS TAMÁS: Európai Közjog és Politika, Complex, Budapest, 2006, 363-365. o., ill. European Union - Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 167-183. o.

²⁷² A Bizottság nem szokta kivárni a határidő végét: a 2008-as költségvetés előzetes tervét 2007. június 15-én, 2007-es költségvetés előzetes tervét 2006. június 15-én, 2006-os költségvetés előzetes tervét pedig 2005. június 15-én terjesztette elő.

indítványokat terjeszthetett elő. E javaslatokat írásban megfelelően indokolni kellett. A módosító indítványok csak abban az esetben voltak elfogadhatók, amennyiben

- írásban, legalább harminchét képviselő aláírásával, vagy
- egy képviselőcsoport, vagy
- valamely bizottság nevében

kerülnek előterjesztésre, meghatározták azt a költségvetési tételt, amelyre a tervezet vonatkozott, továbbá biztosították a bevételek és a kiadások közötti egyensúly fenntartását.

Az illetékes parlamenti bizottság a benyújtott indítványokról azok parlamenti megvitatását megelőzően véleményt nyilvánított.

Az illetékes bizottságban elutasított indítványokat nem bocsátották szavazásra a Parlamentben, kivéve, ha azt az Elnök által megállapítandó határidő – amely nem lehetett rövidebb a szavazás kezdetét megelőző huszonnégy óránál – lejárta előtt valamely bizottság vagy legalább harminchét képviselő írásban kérte.

A Parlament módosítási jogkörét befolyásolta, hogy ún. kötelező – főként a mezőgazdasági, a Közösségen kívüli nemzetközi vonatkozású, és a tartalékokkal kapcsolatos kiadások –, vagy nem kötelező kiadásokat érintett-e az általa kezdeményezett módosítás. A Parlament saját hatáskörben – módosítás-tervezetek alapján – módosításokat tehetett a költségvetési tervezet nem kötelező kiadásai vonatkozásában, a kötelező kiadások tekintetében azonban csak – változtatási javaslatok alapján – javaslattételi joga volt, ezekről a javaslatokról a Tanács döntött.

A módosítástervezetek elfogadásához a parlamenti képviselők többségének szavazata, a javasolt változtatások elfogadásához azonban csak a leadott szavazatok többsége volt szükséges. Ha a Parlament a betérjesztést követő 45 napon belül

- megadta a költségvetés tervezetének előterjesztéséhez hozzájárulását, vagy
- nem módosított és semmilyen változtatást nem javasolt a Tanács részére

akkor a költségvetést *véglegesen elfogadottnak kellett tekinteni*.

Ha a Parlament módosításokat fogadott el vagy változtatásokat javasolt a Tanácsnak, akkor *az előterjesztés ismét átkerült a Tanácshoz*. A Tanács az áttételt követő 15 napon belül

- a Parlament által elfogadott valamennyi módosítást – minősített többséggel – megváltoztathatta;
- a Parlament módosító javaslatait
 - ha az érintett intézmény összkiadásait nem növelő javaslatról volt szó, akkor minősített többséggel *utasíthatta* el;
 - ha az érintett intézmény összkiadásait növelő javaslatról van szó, akkor minősített

többséggel *fogadhatta* el;

(Ha ez utóbbi két bekezdés alapján egy parlamenti módosító javaslatot elutasított, akkor vagy fenntartotta az eredeti költségvetési tervezetben szereplő összeget, vagy – minősített többséggel – új összeget hagyhatott jóvá).

- ha nem módosította, vagy elfogadta a Parlament módosító javaslatait, akkor a költségvetés véglegesen elfogadottnak volt tekintendő.

Ha a Tanács a Parlament által elfogadott változtatásokat módosította, illetve módosító javaslatait elvetette, akkor *a költségvetést második olvasatban a Parlament elé terjesztette*. A Parlament az áttételt követő 15 napon belül

- tagjainak többségi szavazatával, és a leadott szavazatok 3/5-ével megváltoztathatta vagy elvethette a Tanács által a Parlament módosításán eszközölt változtatásokat, és következésképpen véglegesítette a költségvetést;
- nem döntött a Tanács által eszközölt változtatásokról, akkor a költségvetést abban a formában, ahogy a Tanács megküldte a Parlament részére véglegesen elfogadottnak kellett tekinteni.

Az Európai Parlament elnökének volt a feladata, hogy december 31-ig – amennyiben a szükséges feltételek fennálltak – megállapítsa, hogy a költségvetés véglegesen elfogadottnak tekintendő.

A Parlament – fontos okból – elutasíthatta a költségvetés tervezetét és új költségvetés előterjesztését követelhetette. E rendelkezés alapján a Parlament költségvetési kérdésekben lényegében vétőjoggal rendelkezik.

2.3 A kötelező és a nem kötelező kiadások szerepe a költségvetési eljárásban

A Parlament és Tanács egyes költségvetési előirányzatokra vonatkozó módosítási lehetőségeit, hatáskörét – mint az előzőekben láthattuk – egészen a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig alapvetően befolyásolta, hogy milyen jellegű kiadásokat érintett a módosítás. E körben az EK Szerződés (272. cikk (4) bekezdés második mondata) különbséget tett a kiadásokon belül az ún. kötelező, és a nem kötelező kiadások között abból a szempontból, hogy a módosítás a Parlamentnek vagy a Tanácsnak van-e hatásköre. A Parlament saját hatáskörben a költségvetési tervezet nem kötelező kiadásai vonatkozásában hajthatott végre módosításokat, a kötelező kiadások tekintetében azonban csak – változtatási javaslatok alapján – javaslattételi joga van, ezekről a javaslatokról a Tanács dönt.

A költségvetési eljárás során tehát a Parlament módosítási jogkörét alapvetően befolyásolta, hogy kötelező, vagy nem kötelező kiadásokat érint-e az általa kezdeményezett

módosítás. Azt, hogy mi minősül kötelező, vagy nem kötelező kiadásnak a Római Szerződés, vagy más jogszabály nem, *csak az intézményközi megállapodás határozta meg*. A 2006-os intézményközi megállapodás III. melléklete a következőképpen osztályozza – a pénzügyi terv fejezetrendjének megfelelő bontásban – a kiadásokat:

- | | |
|--|---------------------|
| 1. fejezet – Fenntartható növekedés | |
| 1A. Versenyképesség a növekedésért és a foglalkoztatásért: | nem kötelező kiadás |
| 1B. Kohézió a növekedésért és a foglalkoztatásért: | nem kötelező kiadás |
| 2. fejezet – A természeti erőforrások megőrzése és kezelése: | nem kötelező kiadás |
| Kivételt képeznek a közös agrárpolitika piaci intézkedéseket és közvetlen támogatásokat érintő kiadásai, ideértve a halászatra vonatkozó piaci intézkedéseket és a harmadik felekkel kötött halászati megállapodásokat is, amelyek | kötelező kiadás |
| 3. fejezet – Állampolgárság, szabadság, biztonság és a jog érvényesülése | |
| 3A. Szabadság, biztonság és a jog érvényesülése | nem kötelező kiadás |
| 3B. Állampolgárság | nem kötelező kiadás |
| 4. fejezet – Az EU mint globális szereplő | nem kötelező kiadás |
| Kivételt képeznek: | |
| - az Európai Unió harmadik felekkel kötött nemzetközi megállapodásaiból eredő kiadások | kötelező kiadás |
| - a nemzetközi szervezeteknek és intézményeknek nyújtott hozzájárulások | kötelező kiadás |
| - a hitelgarancia-alapot feltöltő hozzájárulások | kötelező kiadás |
| 5. fejezet – Igazgatás | nem kötelező kiadás |
| Kivételt képeznek: | |
| - nyugdíjak és végkielégítések | kötelező kiadás |
| - juttatások és a szolgálat megszűnésekor fizetett egyéb hozzájárulások | kötelező kiadás |
| - jogi költségek | kötelező kiadás |
| - kártérítések | kötelező kiadás |
| 6. fejezet – Ellentételezések | kötelező kiadás |

E felosztás többé-kevésbé világos képet adott arról, hogy mely kiadások tekintendők kötelező, és melyek nem kötelező kiadásnak. A költségvetés kiadásai tekintetében ugyanakkor találhattunk példát olyan kiadásokra is, amelyek ugyan az egyik kategóriába tartoztak, de valójában a másikba kellett volna sorolni azokat. Ilyen volt például a közösségi

intézmények tisztségviselőinek és egyéb munkatársainak javadalmazása, amely a fenti felosztás szerint ugyan nem kötelező kiadás (pontosabban nem volt egyik kategóriába sem besorolva), ugyanakkor a személyzeti szabályzatnak²⁷³ a szolgálati jogviszonyok egyoldalú megszüntetésére vonatkozó rendkívül szigorú rendelkezéseire figyelemmel, egyértelműen kötelező kiadásnak kellett volna tekinteni.

A kiadások rögzített felosztása nem történt mindig e gyakorlat szerint, különösen abban az időszakban nem, amikor intézményközi megállapodások még nem szabályozták a költségvetési kérdéseket. Ebből adódóan bizonyos költségvetési támogatásokkal összefüggésben jogviták is keletkeztek, amelyek alapvetően nem abból indultak ki, hogy valamely támogatás (kiadás) kötelező vagy nem kötelező jellegű, de közvetett módon a jogvita eldöntésében ez – is – fontos szerepet kapott.

Ilyen jogvitát eredményezett a Görög Köztársaság keresete, amelyet 1986-ban a Tanács azon aktusa ellen nyújtott be, amellyel jóváhagyta a Törökországnak nyújtott különleges segély összegének átcsoportosítására vonatkozó bizottsági javaslatot és ezzel annak kifizetését²⁷⁴. Az ügy háttérében az állt, hogy a Görög Köztársaság – vélhetően politikai okokból – megpróbált megakadályozni egy, Törökországnak nyújtott különleges segély kifizetését. Keresetében a Görög Köztársaság azt vitatta, hogy e különleges segély összegének átcsoportosítása során egy kötelező kiadás körébe tartozó előirányzatról történt az átcsoportosítás nem kötelező kiadásnak tekintendő előirányzatra, ezért a döntés meghozatalára más eljárást kellett volna alkalmazni – az Európai Parlamentet is be kellett volna vonni a döntéshozatalba. Mivel a vonatkozó eljárási szabályok megsértésével került sor a döntés meghozatalára, a Görög Köztársaság kérte a Tanács döntésének megsemmisítését.

Az akkor hatályos költségvetési rendelet²⁷⁵ 21. cikke szerint amennyiben olyan átcsoportosításra vonatkozó javaslatokról van szó, amikor az átcsoportosítás egyszerre érint kötelező kiadásokat és nem kötelező kiadásokat, ezeket a javaslatokat akkor kell elfogadottnak tekinteni, ha sem a Tanács, sem pedig a Parlament nem hozott ellentétes döntést attól az időponttól számított hat héten belül, amikor a két intézmény a javaslatokat megkapta.

A Bíróság ítéletében rámutatott, hogy az Európai Parlament és a Tanács költségvetési kérdésekben fennálló hatásköreinek meghatározása érdekében a Szerződés 203. cikke és a költségvetési rendelet is, különbséget tesz a Szerződésből vagy az ennek megfelelően

²⁷³ Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételei az 1968. február 29-i 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet (HL L 56., 1968.3.4.) 2. és 3. cikkében megállapítottak szerint

²⁷⁴ C-204/86. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Tanácsa ECR(1988) I-05323

²⁷⁵ Az Európai Közösségek általános költségvetésére vonatkozó 1977. december 21-i Pénzügyi Rendelet HL L 356. 1977. 12. 31.

elfogadott jogi aktusokból kötelezően eredő kiadások és a Szerződésből vagy az ennek megfelelően elfogadott jogi aktusokból nem kötelezően eredő kiadások között. Egyebek mellett e fogalmak meghatározásának nehézségei miatt az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság az 1982. június 30-i közös nyilatkozatukban rögzítették, hogy „kötelező kiadások azok a kiadások, amelyeket a költségvetési hatóságnak a költségvetésbe fel kell vennie annak érdekében, hogy a Közösség a belső vagy külső kötelezettségeit teljesíthesse, ahogyan azok a Szerződésekből vagy az ezeknek megfelelően elfogadott jogi aktusokból erednek”. A Bíróság utalt egy korábbi ítéletének²⁷⁶ indoklására is, amelyben kimondta, hogy „a kötelező és nem kötelező kiadások elhatárolásával kapcsolatos problémák az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 1982. június 30-i Közös Nyilatkozata²⁷⁷ által bevezetett intézményközi egyeztető eljárás tárgyát képezik, és ezek a problémák megoldhatók ezen eljárás keretében. A költségvetési eljárás megfelelő működése ugyanis – ahogyan azt a Szerződés pénzügyi rendelkezései előíranyozzák – lényegében az intézmények közötti párbeszédre alapul. (...) [A] kiadások osztályozásának kérdésében a közösségi intézmények mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amelyet azonban korlátoz a Szerződésben előíranyozott, intézmények közötti hatáskörmegosztás.” Definíciószerűen maga a Közös Nyilatkozat sem határozta meg, hogy mely kiadásokat kell kötelezőnek tekinteni, csupán annyit mondott – az 1. pontban –, hogy „[E]zen megállapodás és a Bizottság által az 1982. évi költségvetés tekintetében javasolt klasszifikáció fényében a három intézmény azon kiadásokat tekinti kötelezőnek, amelyeket a költségvetési hatóság köteles a költségvetésbe felvenni annak érdekében, hogy a Közösség teljesíteni tudja a Szerződésből és azzal összhangban elfogadott aktusokból fakadó belső és külső kötelezettségeit”.

2.4 A költségvetési eljárás a Lisszaboni Szerződés után

A Lisszaboni Szerződés lényeges változásokat eredményezett a költségvetési eljárás folyamatában.

Alapvető szabályait továbbra is az EU alapszerződése szabályozza²⁷⁸, a költségvetési eljárást egyfajta különleges jogalkotási eljárásként definiálva. A döntéshozatal továbbra is az Európai Parlament és a Tanács együttes hatáskörébe tartozik.

Nem változott az eljárás megindulása, amely szerint az Európai Központi Bank kivételével valamennyi intézmény július 1-je előtt megtervezi a következő pénzügyi évre

²⁷⁶ 34/86. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1986) I-02155

²⁷⁷ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure OJ C 194/1 28.7.82.

²⁷⁸ Lásd: Európai Unió működéséről szóló Szerződés 314. cikk

vonatkozó kiadásait, amelyeket a Bizottság a költségvetési tervezetbe foglalja. A költségvetési tervezet eltérő javaslatokat is tartalmazhat amellelt, hogy tartalmaznia kell egy tervezett bevételi előirányzatot és egy tervezett kiadási előirányzatot. E dokumentumot az új szabályozás már nem előzetes költségvetési tervnek, hanem költségvetési tervezetnek nevezi.

A Bizottságnak a költségvetési tervezetet tartalmazó javaslatot legkésőbb a költségvetés végrehajtását megelőző év szeptember 1-jéig az Európai Parlament és a Tanács elé kell terjesztenie. A korábbi szabályozás szerint az előzetes költségvetési tervet a Tanács elé kellett első körben terjeszteni, a Parlament részére – lényegében tájékoztatás céljából – kellett megküldeni.

A lényegesebb változások a költségvetési eljárás ezt követő szakaszát érintik.

A Tanács megtárgyalja a költségvetési tervezetet elfogadja az arra vonatkozó álláspontját, és azt legkésőbb az adott pénzügyi évet megelőző év október 1-éig az Európai Parlament elé terjeszti. A Tanács teljeskörűen tájékoztatja az Európai Parlamentet az álláspontjának elfogadásához vezető okokról. Ezzel összefüggésben annyi a változás, hogy a határidő a korábbi szabályozás szerint október 5. volt, és a korábbi szabályozás nem írt elő részletes tájékoztatási kötelezettséget

Ha az álláspont közlésétől számított 42 napon belül az Európai Parlament egyetért a Tanács álláspontjával, vagy nem foglal állást, a költségvetést elfogadottnak kell tekinteni. Ezzel összefüggésben a korábbi szabályozás 45 napos határidőt írt elő.

Az egyik legfontosabb változást a Parlament módosítási jogkörének módosítása és az egyeztető bizottsági eljárás „hivatalos” bevezetése jelenti.

Ha a Parlament tagjainak többségével módosításokat fogad el, a módosított tervezetet továbbítja a Tanácsnak és a Bizottságnak. Az Európai Parlament elnöke a Tanács elnökével egyetértésben haladéktalanul összehívja az egyeztetőbizottságot, kivéve ha a Tanács valamennyi módosításával egyetértett – és erről a tervezet továbbításától számított 10 napon belül tájékoztatja az Európai Parlamentet –, mert ebben az esetben az egyeztetőbizottság ülésére nem kerül sor.

A Tanács tagjaiból (vagy azok képviselőiből) és az Európai Parlament azonos számú képviselőiből álló egyeztetőbizottság feladata, hogy a Tanács tagjainak minősített többségével és az Európai Parlament képviselőinek többségével az Európai Parlament és a Tanács álláspontjai alapján az összehívásától számított 21 napon belül megállapodásra jusson egy közös szövegtervezetről. A Bizottság is részt vesz az egyeztetőbizottság munkájában, és megtesz minden szükséges kezdeményezést az Európai Parlament és a Tanács álláspontjának közelítése érdekében. Ha a 21 napos határidőn belül az egyeztetőbizottság közös

szövegtervezetben állapodik meg, e megállapodás időpontjától számítva 14 nap áll mind az Európai Parlament, mind a Tanács rendelkezésére, hogy a közös szövegtervezetet jóváhagyja. Ezt követően az eljárás kimenetele a következő esetek valamelyike lehet:

- a) ha mind az Európai Parlament, mind pedig a Tanács jóváhagyja a közös szövegtervezetet, vagy egyikük sem foglal állást, illetve amennyiben ezen intézmények egyike jóváhagyja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, a költségvetést a közös szövegtervezettel összhangban *véglegesen elfogadottnak kell tekinteni*, vagy
- b) az Európai Parlament – tagjainak többségével – és a Tanács *egyaránt elutasítja* a közös szövegtervezetet, vagy valamelyikük elutasítja a közös szövegtervezetet, míg a másik nem foglal állást, *a Bizottság új költségvetési tervezet nyújt be*, vagy
- c) az Európai Parlament – tagjainak többségével – *elutasítja a közös szövegtervezetet*, míg a Tanács azt *jóváhagyja*, *a Bizottság új költségvetési tervezet nyújt be*, vagy
- d) az Európai Parlament *jóváhagyja* a közös szövegtervezetet, míg a Tanács azt *elutasítja*, a Parlament – tagjainak többségével és a leadott szavazatok háromötödével – a Tanács elutasításától számított 14 napon belül úgy határozhat, hogy a Parlament által kezdeményezett módosítások egy részét vagy egészét megerősíti. Ha a Parlament valamely módosítását nem erősíti meg, a módosítással érintett költségvetési sorra vonatkozóan az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani. A költségvetést ezen az alapon *véglegesen elfogadottnak kell tekinteni*.

Amennyiben a 21 napos határidőn belül az *egyeztetőbizottság a közös szövegtervezetet illetően nem jut megállapodásra*, az jelenti, hogy a költségvetési tervezetet *elutasították*, és ebben az esetben a Bizottság új költségvetési tervezetet nyújt be.

Mindebből látható, hogy három érdemi módosítás érinti a költségvetési eljárást:

- a kötelező és a nem kötelező kiadások megkülönböztetésének megszüntetése;
- az egyeztető bizottság bevezetése – hasonlóan a rendes jogalkotási eljáráshoz –, amely közreműködik a Tanács és a Parlament közötti megállapodások tető alá hozásában; és
- a Tanács felruházása a költségvetés elutasításának jogával, amely által a költségvetési eljárásban a Tanács és a Parlament egymással teljesen megegyező jogokkal tud részt venni²⁷⁹.

E három, az eljárás lényegét érintő változtatás látszólag független egymástól, valójában azonban szorosan összefüggenek. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését

²⁷⁹ Lásd ezzel kapcsolatban: HELEN WALLACE - WILLIAM WALLACE - MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 208. o., Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról 404. cikk, az Európai Közösséget létrehozó szerződésbe módosított 272. cikke

megelőző időszakban a kötelező és a nem kötelező kiadások megkülönböztetésének már koránt sem volt olyan jelentősége, mint korábban. Ennek pedig az az oka, hogy bár a Szerződés és a Pénzügyi rendelet alapján a költségvetési eljárásban e megkülönböztetés mentén élesen elkülönül egymástól a Tanács és a Parlament döntési kompetenciája, ez jelentősen puhítja, hogy az intézményközi megállapodás alapján már az elmúlt időszakban is működött egyfajta egyeztető bizottsági mechanizmus az éves költségvetési eljárások során²⁸⁰, és ezen egyeztetések egyik fő témája a nem kötelező kiadások tekintetében a Tanács és a Parlament közötti egyetértés biztosítása. Ezen egyeztetési mechanizmus ekként az éves költségvetési eljárás intézményesült elemévé vált. A Lisszaboni Szerződés tehát lényegében nem hozott újdonságot, csak a fennálló gyakorlatot kodifikálta. Abban a helyzetben pedig, amikor az egyeztetési eljárásnak köszönhetően megszűnik a különbség a kötelező és a nem kötelező kiadások között, és ezáltal a költségvetési hatóság két ága lényegében együtt dönt a költségvetés egészéről, logikusnak tűnik, hogy e két résztvevő mindenben azonos döntési kompetenciával rendelkezzen.

Végül nem változott, hogy az eljárás lezárását követően az Európai Parlament elnöke állapítja meg, hogy a költségvetést véglegesen elfogadták.

2.5 Az ex-lex állapot

Hasonlóan bármely államhoz, az Unió esetében is előfordulhat, hogy a pénzügyi év kezdetén különféle okokból nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel. Ebben az esetben a Költségvetési rendelet alapján minden fejezet, vagy ennek kisebb egysége számára havi kiadások állapíthatóak meg az előző évben biztosított keretek 1/12 részéig. A Tanács ezt a havi egy tizenketted részt meghaladó kiadásokat is engedélyezhet, amellyel szemben a Parlament – tagjainak többségével – kifogást emelhet, és a kiadás összegének csökkentéséről határozhat²⁸¹.

2.6 A költségvetés módosítása

Más – pl. tagállami – költségvetésekhez hasonlóan, az EU költségvetése esetében is felmerülhet és igen gyakran fel is merül a költségvetés módosításának igénye, illetve

²⁸⁰ 2006-os Intézményközi Megállapodás II. Melléklet, 1999-es Intézményközi Megállapodás III. Melléklet

²⁸¹ Lásd: EUMSZ. 315. cikk

szükségessége. Erre természetesen a közösségi szabályozás is lehetőséget teremt²⁸². a 2009-es és a 2008-as költségvetést tíz, 2007-es költségvetést összesen hét alkalommal módosították²⁸³.

A szabályozás szerint elkerülhetetlen, kivételes vagy előre nem látható körülmények felmerülése esetén terjeszthet elő a Bizottság előzetes költségvetés-módosítási tervezeteket. Ugyanakkor ez nem csak lehetőség, hanem ha a felsorolt körülmények felmerülnek, akkor a teljesség elve alapján kötelezettsége is²⁸⁴. A költségvetési-módosítási tervezetek Tanácshoz való benyújtására – kivételes körülményektől eltekintve – legkésőbb minden év szeptember 1-jéig van lehetőség. A Költségvetési rendelet ugyanakkor a költségvetés-módosításokkal kapcsolatban bizonyos mérlegelési jogkört biztosít a Tanács és a Parlament részére, amikor kimondja, hogy a „költségvetési hatóság [a módosítási javaslatokat] sürgősségüknek megfelelően tárgyalja. A költségvetés-módosítások elfogadásával kapcsolatos eljárás alapvetően nem különbözik a rendes költségvetési eljárástól, természetesen az eljárás ütemezését kivéve.

2.7 A költségvetési eljárás jellege

A fent leírtakon túlmenően szükségesnek tűnik a költségvetés elfogadására vonatkozó eljárás (és természetesen a költségvetés-módosítás elfogadására vonatkozó eljárás) egy lényeges, esetleg magától is értetődő jellemzőjének kiemelése. Ez pedig az eljárás egyedi jellege. Egyedi jelleg alatt pedig értve azt, hogy sem a rendes költségvetési eljárás, sem a költségvetés módosítására irányuló eljárás nem egyesíthető és nem vonható össze más, jogalkotással összefüggő eljárással. Ennek az elkülönítésnek a költségvetésről szóló döntés kellő megalapozottsága szempontjából van garanciális jelentősége. Összehasonlítva e szigorú elkülönítést a magyar költségvetés-készítési gyakorlattal, rögtön világossá válhat ezen elv fontossága. Magyarországon szinte hagyományai vannak a „saláta-törvényeknek”, és a „salátakészítésből” nem marad ki a költségvetési törvény sem. Az ilyen fajta jogalkotás és költségvetés-készítés azonban a jogállamiság elvével összefüggő alapvető alkotmányossági problémákat vet fel²⁸⁵. Mindezt tetézi a szabályozásban kifejezetten nem deklarált, de a

²⁸² Lásd: Költségvetési rendelet 37-38. cikk

²⁸³ Forrás: http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_en.htm?submenuheader=2#table-2_1, http://ec.europa.eu/budget/documents/2008_en.htm#table-2_1, http://ec.europa.eu/budget/documents/2007_en.htm#table-2_1 [2010. május 12.]

²⁸⁴ A teljesség elve a Pénzügyi rendelet 5. cikke értelmében:

„(1) A 74. cikkre figyelemmel, bevétel nem szedhető be és kiadás nem teljesíthető, amíg azt a költségvetés egy tételére nem könyvelték le.

(2) Az engedélyezett előirányzatokat meghaladó kiadás nem teljesíthető, illetve nem engedélyezhető.

(3) Előirányzat nem szerepelhet a költségvetésben, amennyiben nem tartozik egy szükségesnek ítélt kiadási tételhez.”

²⁸⁵ Lásd részletesen: 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101.

gyakorlatban igencsak alkalmazott lehetőség, hogy a zárszámadás, pontosabban fogalmazva a zárszámadási törvény megalkotásával az Országgyűlés e törvénybe foglalva – azt „saláta-törvényé” változtatva – sok más – a zárszámadás tárgykörével össze nem függő – törvényt, és köztük gyakran az Áht.-t és/vagy az aktuális költségvetési törvényt is módosítja²⁸⁶. Ezzel lényegében a zárszámadási törvénybe rejtve sok olyan törvénymódosítás elfogadására került sor, amelynek érdemi megtárgyalására nem volt lehetősége az Országgyűlésnek. Az pedig a jogállamiság elvének egészen nyilvánvaló lábbal tiprása, hogy az előző év gazdálkodására vonatkozó zárszámadási törvénnyel történik a tárgyévi költségvetési törvény módosítása.

Az Európai Unióban ilyen eljárásra nincs lehetőség. Mind a költségvetés, mind a költségvetés módosítás, mind pedig a beszámoló elfogadására egy speciális eljárás keretében kerül sor, amely nem teszi lehetővé, hogy a más típusú eljárással elfogadandó jogszabályok, vagy a költségvetést a költségvetés, vagy a beszámoló elfogadására irányuló javaslat részévé tegyenek. Magyarországon – tekintettel arra, hogy az Országgyűlés a költségvetést és a zárszámadást is törvényi formában fogadja el – ilyen eljárás-technikai akadály nincs, és nem létezik kifejezett jogszabályi rendelkezés sem ennek tiltására. A probléma megoldására a jogalkotási törvény, vagy esetlegesen – bár jelenleg túl sok esélye nincsen – az Alkotmány módosítása adhatna módot, amely ezt a lehetőséget vagy egy közvetlen tilalom bevezetésével kizárhatná, vagy akként akadályozná meg, hogy a költségvetés, illetve a zárszámadás elfogadását nem törvényi, hanem más – újfajta – jogszabályi formában írja elő.

3. Egy szövetségi állam példája – költségvetési kapcsolatok a Bund és a Landok között Németországban

Figyelemmel SCHRÖDER kancellár 2001-ben elmondott beszédére²⁸⁷, amelyben sok más mellett az Európai Parlament költségvetéssel kapcsolatos hatáskörének jelentős bővítését vizionálta, célszerűnek tűnhet röviden kitérni arra, hogy a kancellár hazájában, Németországban miként szabályozzák a költségvetéssel kapcsolatos kérdéseket. E dolgozat keretei nyilvánvalóan nem teszik lehetővé a német állami költségvetési szabályozás teljeskörű

²⁸⁶ 1989 és 2004. között a zárszámadási törvény keretében hat alkalommal került sor az Áht., nyolc alkalommal pedig az éppen hatályos, vagy korábbi költségvetési törvények módosítására. Egyéb törvények módosítására összesen hét alkalommal került sor egyéb törvények módosítására, amelyek közül kiemelkedik a 2002. évi költségvetés végrehajtásáról szóló 2003. évi XCV. törvény, amely az Áht. és a 2003. évi költségvetési törvény mellett további 12 törvényt módosított.

²⁸⁷ GERHARD SCHRÖDER német kancellár 'Verantwortung für Europa' című, 2001. április 30-i beszéde, www.europa-reden.de/schroeder/rede.htm [2010. május 11.]

elemzését. E rövid kitérőnek nem is ez a célja, hanem sokkal inkább az, hogy egy európai szövetségi állam – amely nem melleleg az EU-ban sok szempontból meghatározó szerepet játszik – példáján keresztül egy – hosszabb távon esetlegesen megvalósítható – szabályozási alternatívát mutasson be²⁸⁸.

Németországban a költségvetési jog szabályozása egy igencsak összetett rendszert alkot. A szabályozás alapjait az Alkotmány, a Grundgesetz (GG) X. a pénzügyi rendelkezésekről szóló fejezetén belül, a 109-115. cikkei képezik²⁸⁹. A Grundgesetz rendelkezései deklarálják a Bund és a tartományok költségvetési önállóságát, egymástól való függetlenségét. A GG a költségvetési alapelvek közül kifejezetten utal a teljesség, a költségvetési egyensúly, valamint az éves költségvetés elvére. Bár magát a költségvetési eljárást nem szabályozza, az ex-lex állapot (amikor nem sikerült a költségvetési év kezdetére a költségvetést elkészíteni) esetén alkalmazandó alapvető szabályok megtalálhatóak benne. A GG mindemellett három további speciális területet szabályoz: a szövetségi pénzügyminiszter felhatalmazását a terven kívüli kiadásokhoz való hozzájárulásra; a Szövetségi Számvevőszék feladatait; valamint a kölcsönfelvétel alapvető szabályait.

A szabályozás törvényi szintjét három fő jogszabály alkotja: a költségvetési alapelvekről szóló törvény, a Haushaltsgrundsatzgesetz (HGrG)²⁹⁰, amelynek szabályait mind a Bund-nak, mind a tartományoknak figyelembe kell venniük a költségvetési szabályozásuk megalkotása során; a költségvetési rendtartások: szövetségi szinten a Bundeshaushaltsordnung (BHO)²⁹¹, tartományi szinten pedig a Landeshaushaltsordnung-ok (LHO), amelyek a HGrG alapelveinek megfelelő részletes szabályokat tartalmazzák szövetségi, illetve tartományi szinten; valamint az éves költségvetési törvény, a Haushaltsgesetz (HG)²⁹². A Bund és a tartományok, mint önálló tagállamok közötti pénzügyi

²⁸⁸ A megvalósítás elvi lehetősége is a költségvetési szabályozási kérdéseknél nyilvánvalóan sokkal komplexebb kérdéseket vet fel, az integráció jelentősebb elmélyítését és az egész intézményrendszer átfogó reformját feltételezi, amelynek megvalósítása rövidtávon nem igazán feltételezhető. E rövid kitérő pusztán azzal kapcsolatban merült fel, hogy a jövő esetlegesen föderális Európája számára milyen költségvetési szabályozási rendszer szolgálhat példaként.

²⁸⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist, http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg_10.html [2010. május 11.]

²⁹⁰ Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hgrg/gesamt.pdf> [2010. május 11.]

²⁹¹ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) geändert worden ist [2010. május 11.]

²⁹² Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 vom 6. April 2010 (BGBl. I S. 346), http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hg_2010/gesamt.pdf [2010. május 11.]

kapcsolatok szempontjából az előzőekben említetteken kívül kiemelkedő jelentősége van a pénzügyi kiegyenlítésről szóló törvénynek, a Finanzausgleichgesetz-nek (FAG)²⁹³.

A költségvetési eljárás sok szempontból hasonlít a magyar költségvetés elfogadásának folyamatára, de természetesen nem hagyható figyelmen kívül, hogy Németországban kétkamarás parlament működik és a szövetségi költségvetést a Szövetségi Parlament mindkét házában a Bundestag-nak (az alsóháznak) és a Bundesrat-nak (a felsőháznak) is meg kell tárgyalnia. A Bundestag-ot a választópolgárok közvetlenül választják, míg a Bundesrat a tartományi kormányok képviselőiből tevődik össze. A költségvetés tervezetének előkészítése azzal kezdődik, hogy a szövetségi minisztériumok és a legfőbb állami intézmények elkészítik a saját intézményükre vonatkozó költségvetési javaslatukat. A javaslatokat a Szövetségi Pénzügyminisztérium összegyűjti, megvizsgálja – ennek során gondoskodik a várható bevételek és a szándékolt kiadások összhangjáról –, majd a javaslatokat összefoglalva előkészíti a költségvetés tervezetét és a Szövetségi Kormány elé terjeszti. Amennyiben a Szövetségi Kormány a tervezetet megfelelőnek tartja, akkor azt nyilvánosságra hozza, és egyúttal a költségvetési évet megelőző év szeptember 1-jéig a Parlament két háza elé terjeszti. A költségvetés tervezete – és majdan az elfogadott költségvetés is – az intézményi struktúrát követi: tartalmaz egyrészt egy összegző kimutatást, valamint egy fejezetrendet, amelyben a fejezeteket a szövetségi minisztériumok és a legfőbb állami szervek képezik.

A költségvetési eljárás parlamenti szakaszában a költségvetést a Parlament mindkét háza megtárgyalja. A Bundestag és a Bundesrat nem egymást követően, hanem egymással párhuzamosan tárgyalja meg a költségvetési javaslatot. Ennek során – a költségvetési gazdálkodás szempontjából – kiemelkedő jelentősége van a Parlament által elfogadott 5 éves költségvetési tervnek (Finanzplan), mivel az éves költségvetés elfogadása előtt a Parlament az is vizsgálja, hogy a költségvetési javaslat összhangban van-e a Finanzplan-ban foglaltakkal²⁹⁴. Az előterjesztést követő hat héten belül a Bundesrat állást foglal a javaslatról, amelyet a Szövetségi Kormány válaszával együtt a Bundestag elé kell terjeszteni. Ez követően Bundestag három olvasatban tárgyalja meg a költségvetési javaslatot. Az első olvasat keretében tartja meg a Szövetségi Pénzügyminiszter az expozéját a költségvetési javaslatról, valamint annak költségvetés- és pénzügypolitikai háttéréről. A tárgyalás természetesen nem csak a plenáris üléseken, hanem a parlamenti bizottságok keretében folyik. E bizottságok

²⁹³ Finanzausgleichgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf [2010. május 11.]

²⁹⁴ Finanzplanungsgesetz vom 23. Dezember 1966 (BGBl. I S. 697), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 8. Mai 2008 (BGBl. I S. 810) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finplg/gesamt.pdf> [2010. május 11.],

közül kiemelkedő szerepe a költségvetési bizottságnak van. A második olvasatban történik – figyelemmel a bizottsági tárgyalások eredményére – a Bundestag plenáris ülésén a költségvetési javaslat részletes vitája. A költségvetés egészéről a Bundestag a harmadik olvasat során dönt. Ezt követően a javaslat újra a Bundesrat elé kerül. A Bundesrat nem rendelkezik vétőjoggal a költségvetés tekintetében. Arra azonban az általános törvényalkotási szabályok szerint lehetősége van, hogy a Bundestag döntésének közzétételét követő három héten belül egy – a Bundestag és a Bundesrat tagjaiból álló – egyeztető bizottság elé vigye az esetleges kifogásait. Ha az egyeztető bizottság módosító javaslatot tesz, akkor erről a Bundestagnak újból döntenie kell. Ha a Bundestag elutasítja, a Bundesrat két héten belül még kifogást tehet, de ha a Bundestag ezt is elutasítja (vagy elfogadja), akkor a költségvetést elfogadottnak kell tekinteni. A költségvetésről tehát lényegében a Bundestag dönt, de e döntése meghozatalának szabályait nem egyedül saját maga határozza meg. Egyrészt a költségvetési jog alapvető szabályait Grundgesetz tartalmazza, a Haushaltsgrundsatzgesetz elfogadásához és módosításához pedig a Bundesrat döntése is szükséges.

Az éves költségvetések mellett a költségvetési gazdálkodás lényeges eleme az előzőekben már említett 5 éves pénzügyi terv, a Finanzplan elkészítése és elfogadása. Ez lehetővé teszi a költségvetési, pénzügyi folyamatok várható alakulásának megismerését, aminek egyes reformok megvalósítása, illetve jelentősebb költséggel vagy bevétellel járó egyéb döntések esetében lehet kiemelkedő jelentősége. A Szövetségi Kormány a Finanzplan-t minden évben, az éves költségvetéssel együtt terjeszti elő és nyújtja be elfogadásra a Parlament részére. Az, hogy minden évben új középtávú terv készül, lényegében biztosítja, hogy a tervezés a változó gazdasági körülményekre megfelelően tudjon reagálni²⁹⁵.

A német pénzügyi alkotmányos szabályozás egyik sarokköve a Bund és a tartományok költségvetési kapcsolatainak szabályozása. Alapvetően rögzített, hogy a Bund és a tartományok költségvetési tekintetben önállóak és egymástól függetlenek. A feladat- és hatáskörök egyértelmű meghatározása ugyanakkor azzal is együtt jár, hogy pontosan meg legyenek határozva olyan kérdések is, mint hogy – a Bund és a tartományok közül – kit terhelnek az egyes közkiadások, ki és milyen adó kivetésére jogosult, ki és hogyan részesedik az adóbevételekből. A közkiadások finanszírozásának terhe főszabályként a közigazgatási hatáskörökhöz igazodik. E főszabályt azonban az állami működés összetett jellegéből adódóan számos kivétel áttöri (pl. ha a tartományok a Bund nevében gyakorolnak bizonyos hatásköröket, illetve a Bund részt vállalhat egyes tartományok különösen jelentős

²⁹⁵ Das System der Öffentlichen Haushalte, Bundesministerium für Finanzen, Berlin, 2006, 13-19. o.

beruházásaiban). Az adóztatási jog a kizárólagos szövetségi hatáskörbe tartozó vámokat és pénzügyi monopóliumokat leszámítva megoszlik a Bund és a tartományok között. A helyi önkormányzatoknak (Gemeinde) nincs adóztatási joguk, de a telekadó (Grundsteuer) és az iparüzési adó (Gewerbesteuer) esetében joguk van az adó mértékének meghatározására²⁹⁶.

Az adóztatási joggal összefüggő, de attól elkülönülő kérdés az adóbevételekből való részesülés kérdése. Ez azonban csak egy összetett kérdéskör, amely az Alkotmány által szabályozott szövetségi pénzügyi kiegyenlítési rendszer (Finanzausgleich) keretében értelmezhető. Annak érdekében, hogy a tartományok, mint önálló tagállamok, a rájuk ruházott feladatokat megfelelően el tudják látni, elengedhetetlen, hogy rendelkezzenek az ahhoz szükséges pénzügyi forrásokkal is. A források elosztása a Finanzausgleich rendszere által történik.

Ennek első eleme az adóbevételek vertikális elosztása. Ezen belül egyes adónemekből származó bevételek teljes egészükben vagy a szövetségi, vagy a tartományi költségvetést illetik meg, vagy harmadik lehetőségként a helyi önkormányzatok – Gemeinde-k – bevételét képezik. A szövetségi költségvetés bevételét képezik például a jövedéki és a biztosítási adók, a tartományok bevételei között jelenik meg például a vagyoadó, a gépjárműadó, az örökösödési/ajándékozási adó. A helyi önkormányzatok bevételéül szolgál a telekadó és az iparüzési adó. A megosztott adóbevételek közül törvényileg rögzített mértékben a Bund és a tartományok között oszlik meg a társasági adóbevételek, míg a magánszemélyek jövedelemadójából és a kamatadóból származó bevételekből a Bund és a tartományok mellett a Gemeinde-k is részesülnek. Végül a forgalmi adóból származó bevételek szintén a megosztott bevételek közé tartoznak, amelyből egy igen komplikált számítási metodika szerint részesül a szövetségi, a tartományi és a Gemeinde-k költségvetése.

A második elem az adóbevételek horizontális elosztása, amely azt jelenti, hogy – a forgalmi adó kivételével – minden tartomány azt az adóbevételt kapja, amely a saját területén keletkezett. A forgalmi adóbevételek 75%-át a lakosság szám arányában kapják a tartományok, míg a fennmaradó 25%-ot azok a tartományok között osztják fel, amelyek társasági adó, személyi jövedelemadó, valamint egyéb tartományi adóbevételei a az átlagos tartományi adóbevételek alatt maradnak.

A harmadik elem az adóerőképességen alapuló tartományok közötti kiegyenlítés (Länderfinanzausgleich). Ennek célja, hogy tartományok közötti bevételi különbségek csökkentése által, hogy az arányosan jelentősebb bevételekkel rendelkező tartományok

²⁹⁶ Grundgesetz Art. 106.

bevételeik meghatározott részét a kevésbé tehető tartományok részére utalják át. Figyelemmel a tartományok pénzügyi önállóságára, a kiegyenlítés e formája a különbségeket nem szünteti meg, csak némileg tompítja.

Végül a negyedik elem a szövetségi kiegészítő támogatás (Bundesergänzungzuweisung), amelynek célja a Länderfinanzausgleich kiegészítésével a hátrányosabb pénzügyi helyzetben lévő tartományok támogatása. Két formája van: az általános és a speciális Bundesergänzungzuweisung. Az általános támogatásban azon tartományok részesülhetnek, amelyek adóerőképessége a tartományi átlag alatt van. A támogatás különös formájában pedig bizonyos speciális okból részesülhetnek egyes a tartományok. Jelenleg a keleti (volt NDK) tartományok részesülhetnek ebben a támogatásban, amelynek fő célja az infrastrukturális lemaradás csökkentése²⁹⁷.

A német költségvetési szabályozást áttekintve megállapítható, hogy egy föderális berendezkedés esetén is ki lehet építeni az éves költségvetések elfogadásának olyan eljárásrendjét, amelyben a döntés ugyan a közvetlenül választott népképviselői szerv kezében van, de az eljárás részletes szabályait nem csak ez a szerv határozza meg, továbbá az éves költségvetési eljárás során – bár nem vétőjoggal – de a tartományoknak (tagállamoknak) is van beleszólási lehetősége. A közösségi döntéshozatali rendszert áttekintve láthattuk, hogy a pénzügyi perspektíva elfogadása során szinte mítikus erőt tulajdonítanak a tagállamok a nettó pénzügyi pozíciójuknak. Bár Németország nyilvánvalóan sok szempontból különbözik az Európai Uniótól, de azért bizonyos problémák között lehet némi hasonlóságot felfedezni. Németországban is vannak – jelentős részben történelmi okokból – „szegényebb” és „gazdagabb” tartományok. A rendszerváltozás utáni német kormányok egyik alapvető politikai célja a szegényebb keleti tartományok felzárkóztatása, amelynek pénzügyi hátterét a Finanzausgleich rendszere képezi. E rendszerben a gazdasági-társadalmi szolidaritás elvének szem előtt tartásával a jelentősebb költségvetési terhet viselő tartományok részéről nem igazán merülnek fel a nettó pozícióval kapcsolatos észrevételek. Ehhez képest, bár gazdasági-társadalmi szolidaritás elve az Európai Unióban is ismert, a gyakorlatban, a költségvetési viták során valamiért mégis nehezkesebben érvényesül.

²⁹⁷ Grundgesetz Art. 107; Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz); Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Bundesministerium für Finanzen (évszám nélkül)

4. Összefoglalás, következtetések

Az Unió közös költségvetésével kapcsolatban az éves költségvetési eljárások során felmerülő, illetve azokat érintő viták megoldása hatékony eszközének bizonyult az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv rendszere. E középtávú pénzügyi tervek, az elmúlt két évtizedben megfelelő eszköznek bizonyultak arra, hogy egyrészt az éves költségvetési vitákat megfelelő mederbe tereljék (és ott is tartsák), és emellett biztos háttérrel is biztosítottak a költségvetési kiadások növekedése megfékezésének. Mindez egy nagyon kiemelkedő eredmény egy olyan eszköztől, amelyre az alapszerződések, vagy más jogforrások a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig még csak nem is utaltak, és noha formailag *lex imperfecta* jogforrás volt, kötelező jellegét a részes intézmények ez irányú nyilatkozatukkal mégis elismerték.

Noha a középtávú pénzügyi terv rendszere a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével deklaráltan is a közösségi jogrend részévé vált, álláspontom szerint minden pozitívuma ellenére mára a költségvetés fejlődésének, és egyúttal az érdemi költségvetési reformnak is bizonyos szempontból akadályát képezi. Formálisan – első ránézésre ugyan – a három érintett intézmény együttes döntése alapján születik meg, ténylegesen azonban tartalmilag a tagállamok állam és kormányfőinek az Európai Tanács keretében megkötött politikai megállapodása determinálja. E determináció felmerülésének oka pedig a saját forrásokról szóló határozat elfogadásának módjával függ össze, amelyet tovább erősít az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 312. cikke szerinti egyhangú tanácsi döntéshozatal követelménye.. Mindezt figyelembe véve megállapítható, hogy noha az éves költségvetési eljárások során az Európai Parlament mára megkerülhetetlen tényezővé vált, ugyanez nem mondható el róla az alapparamétereket rögzítő többéves pénzügyi terv tartalmáról szóló vitákban. Formálisan részese ugyan a vitáknak, de valójában a tagállamok állam- és kormányfői a „feje felett” döntenek.

A pénzügyi perspektíva elfogadását megelőző – tagállamok közötti – viták alapkérdése és meghatározó szempontja valamennyi tagállam számára a nettó pénzügyi pozíció kérdése. E vitákban és egyezkedésekben a nettó pénzügyi pozíció, mint alapvető szempont mellett az olyan szempontok, mint például a közösség által hozzáadott érték, vagy a közös, egész Európát érintő célok megvalósítása jelentősen marginalizálódnak. Politikai nyilatkozatok szintjén ezen a közös célok megvalósítását természetesen minden tagállam támogatja, de ha a finanszírozás kérdése merül fel, akkor már a tagállami prioritások jelentősen megváltoznak.

A döntéshozatal módja és a tagállamok hozzáállása igencsak bemerevíti a jelenlegi költségvetési pozíciókat, és teszi ezt annak ellenére, hogy a tagállamok közös és fontos érdekei szempontjából is alapvető kérdéseket kellene újragondolni. A következő pénzügyi perspektíva vitáiban ilyen alapvető kérdés lesz többek között a Közös Mezőgazdasági Politika jövője. A legutóbbi viták során új kérdésként merült fel, hogy milyen eszközök szolgálják leginkább Európa versenyképességének javítását: az új, kifejezetten erre a célra kialakított támogatások, vagy a már meglévő regionális politikai eszköztár, vagy esetleg a kettő együttesen. Az elkövetkező években erre talán kaphatunk némi választ, vagy legalább alapvető benyomásokat, amelyek segítenek a további döntések meghozatalában²⁹⁸. Formai szempontból várhatóan újról fog felmerülni a pénzügyi perspektíva időszakának kérdése. Hány évre szóljon a perspektíva, a jelenlegi hét évet célszerű-e lecsökkenteni öt évre, és egyúttal a Parlament, valamint a Bizottság mandátumának idejéhez kötni?

Noha ezek lényeges kérdések, meglátásom szerint ezeknél sokkal alapvetőbb kérdések tisztázására és a költségvetési szabályozást érintő alapvető reformra is szükség lenne. Gondolom ezt annak ellenére, hogy érdemi reformra a Lisszaboni Szerződés keretében sem került sor, tehát a tagállamok elszántsága e kérdésben jelenleg még nem igazán fedezhető fel. A reform szükségessége túl sok indoklást nem igényel, az ok viszonylag egyszerű: egy közel 30 tagállamú Közösség nem tud egyhangú döntéshozatal mellett hatékonyan, az egyedi tagállami érdekekkel szemben a tagok közös érdekeit szolgálva működni. E reform csak az intézményrendszer átalakításával együtt valósítható meg, amely egyúttal az integráció elmélyítését is feltételezi. A rövidtávú politikai realitásokat kissé félre téve egy olyan rendszert lenne célszerű megvalósítani, amelyben megszűnne a pénzügyi perspektíva és az éves költségvetés megalkotási eljárásának jelenlegi elkülönülése. Ez természetesen az Európai Parlament és a Miniszterek Tanácsa szerepének újradefiniálását is jelentené. A német modellt szem előtt tartva az éves költségvetések mellett a Parlament és a Tanács minden évben – a gördülő tervezés előnyeit is kihasználva – új középtávú pénzügyi tervet is elfogadna. A közösségi és a tagállami érdekek egyensúlyát egy olyan döntéshozatali rendszer biztosíthatná, amelyben az éves költségvetést a Parlament egyszerű többségével lehetne elfogadni, de a Tanácsnak lehetősége lenne a költségvetés minősített többséggel történő elutasítására. Ezzel szemben az évente elfogadandó középtávú pénzügyi tervet a Parlament egyszerű és a Tanács minősített – vagy esetleg ennél szigorúbban meghatározott – többségével, de semmiképpen

²⁹⁸ PETER BECKER: Der EU-Finanzrahmen 2007-2003 – Auf dem weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosaldopolitik? SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, November 2005

nem egyhangú döntésével lehetne elfogadni. Mindennek azonban csak abban van jelentősége, ha egyúttal megvalósul a saját forrásokra vonatkozó határozat elfogadásának reformja is, és az egyhangú döntéshozatal, ott is valamilyen többségi döntéshozatal váltja fel²⁹⁹.

A közösségi költségvetési eljárási szabályozás minden, az előzőekben megfogalmazott kritika ellenére számos pozitív jellemzővel is rendelkezik, amelyeket alkalmasint célszerű lehet a magyar költségvetési szabályozás reformja során szem előtt tartani. E körben mindenképpen kiemelendő a költségvetési eljárás önálló, más jogalkotási eljárással össze nem kombinálható jellege. Magyarországon nagy hagyománya van a „saláta-törvényeknek”, amelyek sokszor a költségvetési törvényeket is jelentősen megterhelik. Annak érdekében, hogy e lehetőség kizárható legyen, megfontolandó egy olyan szabályozás megalkotása, amely a költségvetést önálló – ugyanakkor a törvényekkel azonos szintű – jogforrásnak tekinti és ezáltal kizárja annak a lehetőségét, hogy a költségvetés (vagy esetleg a zárszámadás) egyúttal számos más egyéb törvényt módosítson. Erre egy új jogalkotási törvény megalkotása reális lehetőséget adna.

Az eljárási szabályok mellett lényeges kérdés a költségvetés kiegyensúlyozottsága, amely két szabályozó eszközzel is befolyásolható. Az egyik az egyensúly követelményének előírása. Ez Magyarországon rövidtávon nem tűnik megvalósíthatónak, és nem is biztos, hogy feltétlenül szükség van rá. A másik eszköz a német Finanzplan-jellegű középtávú pénzügyi tervezés módszere. Ennek jelentős pozitívuma, hogy egyrészt a gördülő jellegéből adódóan kormányzati ciklusokon átível, másrészt, hogy az évenkénti tervek jelentősebb módosítása a magyarázat igényét hordozza magával, amely ha ki nem is zárja, de jelentősen megnehezítheti – könnyen számonkérhetővé teszi – a parlamenti választások előtti és azt követő költekezési gyakorlatot.

²⁹⁹ Ehhez bizonyos szempontból hasonló felvetés: ALBERTO MAJOCCHI: Fiscal Policy Rules and the European Constitution, In: The International Spectator 2/2003, 27-41. o.

IV. fejezet

A KÖLTSÉGVETÉS VÉGREHAJTÁSA

A költségvetési jog elemzése során a legszerteágazóbb problémákkal, kérdésekkel a végrehajtás körében találkozunk. Ez döntően abból adódik, hogy szemben a költségvetés megalkotásával, illetve ellenőrzésével, ahol alapvetően a közösségi intézményrendszer tevékenységét állíthatjuk vizsgálatunk homlokterébe, a végrehajtás során a közösségi intézmények mellett, rendkívül fontos szerepet játszanak a tagállamok, és a tagállami intézmények. A vizsgált kérdések ezért e téren alapvetően a végrehajtásban szerepet játszó közösségi és tagállami intézmények szerepére, hatáskörére, hatásköreik elválasztására, felelősségére irányulnak. Nem szabad ugyanakkor azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy a végrehajtás szabályozásának egyes elemei szoros összefüggésben vannak az ellenőrzéssel és azon belül különösen a közös költségvetés pénzügyi érdekei védelmének kérdésével.

1. A költségvetés végrehajtásának alapelemei

A EK-Szerződés és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés rendelkezései szerint az Európai Unió általános költségvetésének elfogadása a Parlament és a Tanács, míg végrehajtása a Bizottság feladata. Az EK-Szerződés 274., illetve az EUMSz 317. cikke, valamint a Költségvetési rendelet 48. cikke általános alapelvként rögzíti, hogy a költségvetés végrehajtásának – politikai – felelőssége a jóváhagyott előirányzatok keretei között a Bizottságot terheli függetlenül a végrehajtás konkrét módjától³⁰⁰. Ugyanezen szerződési rendelkezések iránymutatást is adnak arra, hogy milyen szemlélettel kell a költségvetést végrehajtani, jelesül a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét követve. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét tehát maguk az alapszerződések teszik a végrehajtás legfontosabb alapelvévé. Ezzel összefüggésben a szerződések nem hagynak kétséget afelől sem, hogy a tagállamoknak milyen fontos szerepük van a Bizottság mellett a végrehajtásban, amikor rögzítik a tagállamok és a Bizottság együttműködési kötelezettségét.

³⁰⁰ A végrehajtás módjait a Költségvetési rendelet 53. cikke határozza meg, lásd továbbá 2. pontot

Az EK-Szerződés 275. cikke, illetve az EUMSZ. 318. cikke alapján a Bizottság köteles minden évben a költségvetés végrehajtására vonatkozó elszámolásokat a Tanács és az Európai Parlament elé terjeszteni. Mivel a költségvetési beszámoló tartalmilag nem más, mint a végrehajtásról való számadás, a végrehajtást érintően is igen lényeges kérdéseket vet fel, mint például, hogy a tagállamok, akik a költségvetés végrehajtásában alapvető feladatokat látnak el, miként lehetnek-legyenek részesei a beszámolási folyamatnak. Mivel a költségvetési beszámoló jellegéből adódóan számos tekintetben a végrehajtáshoz és ugyancsak számos tekintetben az ellenőrzéshez is kapcsolódik, nem kerülhettem el, hogy a beszámolóval kapcsolatos különféle kérdéseket mindkét vonatkozó fejezetben érintsem.

1.1 Hatáskör a költségvetés végrehajtására

Noha az EK-Szerződés 274., illetve az EUMSZ 317. cikke a költségvetés végrehajtásának feladatát alapvetően a Bizottságra telepíti, ez nem jelenti egyúttal azt is, hogy valamennyi végrehajtási hatáskört kizárólag a Bizottság gyakorol(hat). Két kérdéskört szükséges ezért e téren tisztázni: egyrészt azt, hogy a végrehajtási hatáskörök miként oszlanak meg a Bizottság és más intézmények között (különös figyelemmel a Tanácsra), másrészt pedig azt, hogy a Bizottság a végrehajtási hatásköreit miként ruházhatja át. Az átruházhatóság/átruházás kérdése különös fontosságú, amely a vonatkozó szerződéses rendelkezés (EUMSZ. 317. cikk) szövegezésének változásában is tetten érhető: „a Bizottság a költségvetést *a tagállamokkal együttműködve* (...) hajtja végre”. A tagállamoknak a költségvetés végrehajtásában betöltött szerepét e „tagállamokkal együttműködve” fordulattal – szemben a korábbi szabályozással – már a hatályos alapszerződés is kiemeli.

1.1.1 A Bizottság és más intézmények végrehajtási hatáskörei

Az költségvetési szabályozás fejlődése során lényeges kérdésként merült fel, hogy noha a végrehajtásért való felelősség végső során a Bizottságot terheli, a Bizottság költségvetés végrehajtásával kapcsolatos jogköre – más intézmény által – mennyiben korlátozható? Az EK-Szerződés 202. (korábban: 145.) cikke – jelenleg pedig az EUMSZ 290. cikke – alapján a Tanács az általa hozott jogi aktusokban a Bizottságra ruházza az általa megállapított szabályok végrehajtását. Ugyanakkor e cikk rendelkezései alapján a Tanács meghatározhatja a végrehajtási hatáskör gyakorlásának bizonyos szabályait is, különleges esetekben pedig akár fenn is tarthatja magának a végrehajtási jogkör közvetlen gyakorlását. A költségvetés végrehajtását szabályozó szerződési rendelkezések (EK-Szerződés 274. cikk, EUMSZ. 317. cikk) szerint azonban a költségvetést a Bizottság hajtja végre, saját felelősségre és a hatékony

és eredményes pénzgazdálkodás elvét követve. E rendelkezésekkel összefüggésben merült fel több esetben a kérdés, hogy sérti-e a Bizottságnak a költségvetés végrehajtásával összefüggő hatáskörét az olyan tanácsi aktus, amely a végrehajtás tekintetében konkrét alkalmazási szabályokat határoz meg³⁰¹.

Az első, e kérdéskört érintő jogvita 1988-ban került az Európai Bíróság elé³⁰². Ebben az ügyben a Bizottság megsemmisítési keresetet nyújtott be a Tanács ellen a halászati ágazatban végzett kutatás összehangolásáról szóló tanácsi rendelet (3252/87/EGK) egyes szabályainak megsemmisítése iránt, amely szerint a Tanács (a Bizottság helyett) fenntartotta magának a döntési jogot a kutatási programok végrehajtásával összefüggésben azokra az esetekre, ha a Halászati Állandó Bizottság negatív véleményt fogalmaz meg az [Európai] Bizottság által tervezett intézkedésekről. A Bizottság ennek az eljárásnak az alkalmazását vitatta, mert szerinte a Tanács megsértette a Bizottság költségvetés végrehajtásával kapcsolatos hatáskörét azzal, hogy az EK-Szerződés 145. (később: 202.) cikkére hivatkozva speciális – a Bizottság hatáskörét érintő – végrehajtási szabályokat határozott meg.

A Bíróság ítéletében – visszautalva egy korábbi ügyben³⁰³ hozott ítéletére – rámutatott, hogy a Szerződés Egységes Európai Okmány előtti változata szerint abból következően, hogy a Szerződés 145. (202.) cikke értelmében a Tanács végrehajtási jogkörrel ruházhatja fel a Bizottságot, ennek gyakorlását egy olyan irányítóbizottság illetékességi körébe is utalhatja, amely lehetővé teszi a hatáskör megvonásának gyakorlását, és az irányítóbizottsági eljárás legitimitását a Közösség intézményi struktúrájával kapcsolatban nem lehet kétségbe vonni. A Tanács hatáskörét arra, hogy a Bizottságnak átadandó hatáskörök gyakorlásában egyes feltételeket meghatározzon, az Egységes Európai Okmány által az EK-Szerződés 145. cikkét érintő módosítások kifejezetten megerősítették.

A Bíróság azt is vizsgálta, hogy a Tanács azzal, hogy az irányítóbizottsági eljárás elé utalta a döntések elfogadását, megsértette-e a Bizottságnak a költségvetés saját felelősségi körében való végrehajtására vonatkozó hatáskörét. A Bíróság álláspontja szerint „a Bizottságnak a költségvetés végrehajtására vonatkozó hatásköre nem olyan természetű, hogy módosítaná a Szerződés azon különböző rendelkezéseiből származó hatáskörök megosztását, amelyek felhatalmazzák a Tanácsot és a Bizottságot általános vagy egyedi érvényű

³⁰¹ E kérdéskör szorosan összefügg a komitológia általános problémakörével, amely az intézmények közötti számos vita tárgyát képezte. Cipriani e rendszert felügyelt végrehajtásnak (management 'under scrutiny') nevezi. Vö.: GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006. 5-6. o.

³⁰² 16/88. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa, ECR(1989) I-03457

³⁰³ 25/70. a Hessischer Verwaltungsgerichtshof előzetes döntéshozatal iránti kérelme az Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster és Berodt & Co. Ügyben ECR(1970) I-01161

határozatok meghozatalára meghatározott területeken. Még akkor is, ha egy egyedi jogi aktus szinte szükségszerűen kiadási kötelezettségvállalást von maga után, meg kell attól különböztetni annyiban, amennyiben a közigazgatási határozati és a kiadási kötelezettségvállalási hatáskör, az egyes intézmények belső szervezeti keretei között különböző jogosultakra bízhatók”. Ebből az következik a Bíróság szerint, hogy a Bizottság tévesen állítja: a Tanács nem ruházhatja az irányító bizottságra – a 145. cikk harmadik franciabekezdésben foglaltaknak megfelelően – egyedi jogi aktusok meghozatalának hatáskörét, hogyha azoknak pénzügyi vonzatuk is van.

Egy másik ügyben e kérdés nem a Közösség intézményei közötti jogvitában, hanem a Német Szövetségi Köztársaság által a juhús-termelőknek juttatott jövedelemtámogatás, és az átmeneti mezőgazdasági támogatás részletes szabályait rendező bizottsági rendeletek (3007/84/EGK, illetve 3813/89/EGK) ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetével függött össze³⁰⁴. A támadott a rendelkezések olyan szankciókat vezetnek be, amelyeket a nemzeti hatóságok alkalmazhatnak azon piaci szereplőkkel szemben, akik a rendeletek által meghatározott pénzügyi támogatások megszerzésére irányuló kérelem előterjesztésekor szabálytalanságokat követtek el. A felperes német kormány megkérdőjelezte mind – általánosságban – a Közösség, mind a Bizottság hatáskörét. Az első vitatott kérdésre, miszerint a Közösség szankcionálási hatásköre nem terjed ki a támogatásokból való kizárásra, a Bíróság elutasító választ adott, mert álláspontja szerint a Közösség hatásköre kiterjed olyan szankciók – speciális igazgatási eszközök – bevezetésére, amelyek célja a jelentős számú szabálytalanság elleni fellépés, és amelyek túllépnek a jogosulatlanul kifizetett támogatások egyszerű visszafizetésén. A Bíróság kiemelte, hogy „kizárólag a közösségi jogalkotó hatáskörébe tartozik azon megoldások meghatározása, amelyek a legmegfelelőbbek a közös agrárpolitika (KAP) célkitűzéseinek megvalósításához. Következésképpen a közösségi jogalkotó nem lépte túl a hatásköre korlátait azzal, hogy a piaci szereplők által a támogatási rendszerek keretében elkövetett szabálytalanságok megbüntetése érdekében szabályozta az e kereset tárgyát képező kizárásokat.”

Témánk szempontjából azonban ennél lényegesebb kérdés a második, a Bizottság hatáskörének kétségbe vonása. A német kormány keresete szerint csak a Tanácsnak van hatásköre szankciók bevezetésére, és ezt a hatáskörét semmilyen esetben nem ruházhatja át a Bizottságra, így a Bizottság nem jogosult a kizárások meghatározására sem. A Bíróság ezzel kapcsolatban kiemelte, hogy a Szerződés (145., később 202. cikke) lehetővé teszi a Tanács

³⁰⁴ C-240/90. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1992) I-05383

számára, hogy az általa elfogadott jogi aktusokban hatáskörrel ruházza fel a Bizottságot az általa megállapított szabályok végrehajtására. A Szerződés rendelkezései különbséget tesznek egyrészt azon szabályok között, amelyek az érintett tárgykörben lényegesek, és a Tanács hatáskörébe tartoznak, másrészt azon szabályok között, amelyek csak végrehajtási jellegűek, és amelyeket át lehet ruházni a Bizottság hatáskörébe is. A Bíróság szerint lényegesnek azon szabályok tekintendők, amelyek a közösségi politika alapvető irányvonalait ültetik át. Nem minősíthetők ilyenek a szankciók, amelyeknek biztosítják a közösségi alapok végrehajtását szolgáló hatékony és eredményes pénzgazdálkodást. Amikor a Tanács egy alaprendeletben rögzíti egy terület lényeges szabályait, akkor – ezt követően – a Bizottságra ruházhatja az alkalmazás részletes szabályai meghatározásának jogát. A Tanácsnak nem kell pontosítania az átruházott hatáskörök lényeges elemeit, és erre egy általános fordulatokkal megszővegezett rendelkezés megfelelő alapul szolgál. A Bíróság tehát – a Köster-ügyben hozott ítéletével összhangban – elfogadta a szankcionálási jogkör végrehajtási hatáskörökbe tartozását.

1.1.2 A végrehajtási hatáskör és annak átruházhatósága

A költségvetés végrehajtását technikai szempontból vizsgálva szükségeszerű, hogy a Bizottság átruházhatja és át is ruházza *a többi intézményre* a költségvetés rájuk vonatkozó szakaszának végrehajtásához szükséges hatásköröket. A végrehajtási hatáskörök – mind a Bizottság, mind a többi intézmény esetében – a saját szervezeti egységein belül – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések keretei³⁰⁵ között továbbruházhatók.

A költségvetési hatáskörök átruházhatósága nem jelenti egyúttal a Bizottság hatósági feladatainak átruházhatóságát (így pl. a Bizottság hatáskörébe tartozó támogatási döntések meghozatalára, vagy a Bizottság hatáskörébe tartozó szankciók alkalmazására, vagy akár a versenyhatósági döntések meghozatalára vonatkozó hatáskörök nem tekinthetők átruházottnak attól, hogy bizonyos költségvetés végrehajtási hatásköröket a Bizottság, vagy a vonatkozó jogszabályi rendelkezések átruháztak).

A végrehajtási hatáskörök átruházhatósága szempontjából alapvető korlát, hogy *magánjogi jogalanyok* – közfeladatot ellátó magánjogi jogalanyokat kivéve –, nem hajthatnak végre a költségvetés végrehajtására vonatkozó intézkedéseket, de szakmai vagy adminisztratív szolgáltatást nyújthatnak, és előkészítői vagy járulékos feladatokat elláthatnak. A közszeaktor végrehajtási feladatokkal megbízott szerveinek is meg kell felelniük néhány alapvető kritériumnak, így az átláthatóság valamint a hatékony és eredményes

³⁰⁵ Az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom rendelet 51. cikk

pénzgazdálkodás elvének való megfelelés érdekében átlátható beszerzési eljárásokkal, hatékony belső ellenőrzésekkel, az elszámolások bemutatásának más tevékenységeiktől elkülönített rendszerével és egy külső ellenőrzéssel kell rendelkezniük.

Láthatjuk majd az alábbiakban, hogy a *tagállamok* is részt vesznek és komoly feladatokat látnak el a költségvetés végrehajtásában, de ezt *nem átruházott hatáskörben* teszik, hanem a végrehajtás egy önálló módja, a megosztott végrehajtás keretében.

1.2 A végrehajtás alapjai: költségvetési előirányzat és az alap jogi aktus

Minden állam és nemzetközi szervezet költségvetésének végrehajtása során egyértelmű követelmény, hogy a bevételi előirányzatokat be kell szedni, a költségvetés terhére kiadás, pedig csak a költségvetésben szereplő kiadási előirányzatok terhére teljesíthető. A bevételek tekintetében szintén egyértelmű, hogy pusztán a költségvetés léte és az abban meghatározott bevételi előirányzatok nem keletkeztetnek befizetési kötelezettséget, ahhoz szükséges az is, hogy valamilyen norma azt a saját címzettjei számára a befizetési kötelezettség megfelelő részletezésével meghatározza (ki, mennyit, milyen alapon, milyen összegben/mértékben). Hasonlóan nem lehet egy ilyen szabályozástól eltekinteni a kiadások tekintetében sem, hiszen a különböző támogatások folyósításának alapvető feltétele kell legyen, hogy a jogosultak és az igénybe vétel feltételei egyértelműen meg legyenek határozva.

A költségvetési szabályozás e kérdést mind a bevételek, mind a kiadások tekintetében szabályozó alapvető rendelkezése az 1982-ben a Tanács, a Parlament és a Bizottság által aláírt Közös Nyilatkozat óta³⁰⁶, hogy a költségvetési előirányzatok nem használhatóak fel pusztán attól a tényről fogva, hogy az elfogadott éves költségvetésben szerepelnek, hanem felhasználásukra akkor kerülhet sor, ha azt egy alap jogi aktus (basic act) elfogadása előzi meg. Az alap jogi aktus olyan jogi aktus, amely jogalapot biztosít az intézkedésekhez és az azokhoz kapcsolódó költségvetésben szereplő megfelelő kiadások végrehajtásához.

Az EK-Szerződés és az Euratom-Szerződés alkalmazásában alap jogi aktus a jogalkotó intézmények (a Tanács, az Európai Parlament, illetve a végrehajtási szabályok esetében a Bizottság) által elfogadott jogi aktus, amely formáját tekintve az EK-Szerződés, az EUMSZ, illetve az Euratom-Szerződés esetében lehet: rendelet, irányelv, az EK-Szerződés 249. cikke, illetve az EUMSZ. 288. cikke szerinti határozat, vagy sui generis határozat. Alap jogi aktus az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó

³⁰⁶ Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission of 30 June 1982 on various measures to improve the budgetary procedure, Art. 3c of Sec. IV. Joint, OJ 28.07.1982, No C 194, p. 1. http://www.ena.lu/joint_declaration_european_parliament_council_commission_budgetary_procedure_june_1982-2-4522

címének alkalmazásában a közös stratégia, a határozat, az együttes fellépés, a különleges megbízott kinevezése, harmadik államokkal, vagy nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodás. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi esetében alap jogi aktus a közös álláspont, a kerethatározat, a határozat, és az egyezmény. Az ajánlások és vélemények, valamint az állásfoglalások, következtetések, nyilatkozatok és egyéb, jogi hatás nélküli aktusok nem minősülnek alap jogi aktusnak³⁰⁷.

Bizonyos kivételes, vagy valamely okból speciális intézkedések alap jogi aktus nélkül is végrehajthatók. Ilyenek a kísérleti jellegű projektek előirányzatai, tervezett jövőbeni intézkedéseket előkészítő intézkedések előirányzatai, a közös kül- és biztonságpolitika terén hozott előkészítő intézkedések előirányzatai, a Bizottság által a rá ruházott jogalkotási kezdeményezési jogtól eltérő intézményi szintű előjogaiból eredő feladatok, valamint az alaptó szerződések és azok módosításai által közvetlenül rá ruházott és a végrehajtási szabályokban felsorolt különös hatáskörök alapján végrehajtott egyszeri, vagy akár határozatlan időtartamú intézkedések előirányzatai, valamint az intézmények működtetésére vonatkozó előirányzatok.

Az alap jogi aktus hiányban tett kötelezettségvállalás érvénytelenségének kérdése az Európai Bíróság előtt is felmerült. A Bíróságnak abban az alapkérdésben kellett állást foglalnia, hogy lehet-e költségvetési kötelezettségvállalást tenni a költségvetéstől elkülönült alap jogi aktus hiányában?

A kérdés akkor merült fel, amikor 1996-ban az Egyesült Királyság keresetet terjesztett elő a Bizottsággal szemben, amelyben azt kifogásolta, hogy a Bizottság a társadalmi elkülönítés elleni küzdelem jegyében olyan támogatásokat kifizetését tette lehetővé egy 1996. januárjában kiadott bizottsági sajtóközlemény szerint, amelyre vonatkozó előirányzatok ugyan szerepelnek az Európai Unió 1996. pénzügyi évre vonatkozó költségvetésében, de e programok végrehajtására a Tanács nem fogadott el külön jogi aktust³⁰⁸. Az 1996-ban hatályos 1977. évi Költségvetési rendelet szerint – csakúgy, mint a jelenleg hatályos Költségvetési rendelet (1605/2002/EK rendelet) szerint is – egy kiadási előirányzat felhasználásához nem elegendő, hogy az előirányzat szerepeljen a költségvetésben, hanem a jelentős közösségi műveletekkel összefüggő kiadások végrehajtáshoz szükséges egy a költségvetéstől elkülönült az adott előirányzat végrehajtását lehetővé tevő alap jogi aktus elfogadása is. Ezt az alap jogi aktust az előirányzat végrehajtása előtt kell elfogadni. Kivétel

³⁰⁷ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 49. cikk

³⁰⁸ C-106/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1998) I-02729

volt e szabály alól, hogy a nem jelentősnek tekintett közösségi műveletek esetén – e körbe sorolhatóak például az előkészítő (pilot) projektek, amelyek célja, hogy a tervezett intézkedés várható pozitív és negatív hatásait felmérjék – nem kell ilyen alapvető jogi aktust elfogadni. A konkrét ügyben a Bizottság arra hivatkozott, hogy az általa támogatásban részesített projektek nem tekinthetők jelentős projekteknek, így az előirányzatok végrehajtása jogszerűen történt alapvető jogi aktus hiányában is. Az eljárás során azonban kiderült, hogy a támogatásban részesített programnak 1975-ig visszamenően volt több előzménye (Poverty 1 – Poverty 3 programok). 1993-ban a Bizottság benyújtott a Tanács részére egy előterjesztést e programok folytatására (Poverty 4 javaslat), amelyet azonban a Tanács nem fogadott el. Előkészítő projektnak tehát nem lehetett tekinteni. Mindemellett egy a Bizottság által 1994-ben kiadott közlemény szerint, amelyben a Bizottság rámutat az alapvető jogi aktusok fontosságára a költségvetési előirányzatok végrehajtását illetően, a egy közösségi művelet nem jelentős voltát a Bizottságnak kell bizonyítania.

A fentiek alapján a Bíróság megsemmisítette a Bizottság sajtóközleményében nevesített, de alap jogi aktus hiányában végrehajtott támogatási programokat. Érdekes azonban odafigyelni a döntés Bíróság által rögzített korlátaira is. A Bíróság ugyanis – a jogbiztonság elvére hivatkozva – leszögezte, hogy a megsemmisítést kimondó döntése nem érinti a kifizetett támogatások, illetve a vállalt kötelezettségek érvényességét.

Arra a kérdésre, hogy miért van szükség a költségvetéstől elkülönült alap jogi aktus megalkotására a költségvetési előirányzatok felhasználásához, a választ szintén megadta a Bíróság az Erasmus-ügyben³⁰⁹ hozott döntésében. Eszerint az adja a költségvetéstől elkülönült alap-jogiaktus szükségességét, hogy a közösségi jogrendben a költségvetési és jogalkotási hatáskörök nem fedik egymást, amelyből az következik, hogy egy kérdéses program végrehajtásához szükséges előirányzatok rendelkezésre bocsátásához a költségvetési eljárásban meghatározott feltételek nem foglalhatnak magukban semmilyen eljárási követelményt a program végrehajtásához szükséges határozat meghozatalához, tekintettel arra, hogy arra a költségvetési szabályozástól teljesen különböző rendelkezések vonatkoznak³¹⁰.

³⁰⁹ 242/87. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa ECR 1989 I-0125, para 18.

³¹⁰ JAN INGHELRAM: Legal Instruments, Decision-Making and EU Finances, In *The Law of the European Union and the European Communities: with references to changes to be made by the Lisbon Treaty*, Alphen/Rijn, Kluwer Law International, 2008, p.349, 391

1.3 A pénzügyi szereplők

Noha az alapszerződések szerint a Bizottságot (mint a Biztosok testületét) terheli az alapvető – politikai – felelősség a közös költségvetés végrehajtásáért, a központosított módon történő végrehajtás esetén sincs valójában közvetlen végrehajtási hatásköre. A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos érdemi teendőket ebben az esetben sem a Biztosok testülete, hanem az erre felhatalmazott *pénzügyi szereplők (financial actors)*: az engedélyezésre jogosult és a számvitelért felelős tisztségviselők látják el³¹¹.

Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtásáért a Bizottság felelős, amely az intézményekre ruhazza a költségvetés őket érintő részének végrehajtásával kapcsolatos feladatokat, szükségszerű, hogy az engedélyezésre jogosult tisztviselő feladatait az adott intézmény gyakorolja. Az engedélyezésre jogosult tisztviselők felelnek ugyanis a bevételek és a kiadások végrehajtásáért, és teljes felelősséggel tartozik a felügyelete alatt végrehajtott összes bevételi és kiadási műveletért.

Mivel egyetlen intézmény sem tud helyzetéből adódóan önmagában eljárni, költségvetési kötelezettségvállalások során az engedélyezésre jogosult tisztviselő jár el az adott intézmény nevében, képviselőként. Ennek megfelelően minden intézmény belső szabályzatban határozza meg, hogy mely alkalmazottaira ruhazza át az engedélyezésre jogosult tisztviselő feladatait, az átruházott hatáskörök hatályát és a rájuk ruházott hatáskörök továbbruházásának – esetleges – lehetőségét. Az engedélyezésre jogosult tisztségviselők feladataik ellátása során kötelesek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét szem előtt tartani, és felelősek annak biztosításáért, hogy a jogszerűség és a szabályosság követelményei teljesüljenek.

A kiadások tekintetében az engedélyezésre jogosult tisztviselők egyszerre költségvetési és jogi kötelezettségeket vállalnak (e kettő elkülönül, hiszen a költségvetési kötelezettségvállalás nem fedi a jogi kötelezettségvállalást és a jogi kötelezettségvállalás sem fedi a költségvetésit), érvényesítik a kiadásokat és engedélyezi a kifizetéseket, valamint vállalják az előirányzatok végrehajtására vonatkozó előzetes intézkedéseket. A bevételek tekintetében feladatkörük magában foglalja az esedékessé váló követelésekre vonatkozó becslések elkészítését, a beszedendő jogosultságok megállapítását és beszedési utalványok kiadását.

A számvitelért felelős tisztviselő felel minden intézményben a kifizetések megfelelő teljesítésért, a bevételek beszedésért és a megállapított követelések behajtásáért; a beszámoló

³¹¹ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 58-68. cikk, KROLL ESZTER: Az Európai Unió éves költségvetése, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 580. o.

elkészítéséért és bemutatásáért; a könyvvezetésért; a számviteli szabályok és módszerek megállapításáért és a számlatükör elkészítéséért; pénztárkezelésért.

A pénzügyi műveletek lebonyolítása szabályszerűségének biztosítása, valamint az esetleges visszaélések megakadályozása érdekében az engedélyezésre jogosult tisztségviselő, valamint a számvitelért felelős tisztségviselő feladatai elkülönülnek és egymással kölcsönösen összeegyeztethetetlenek. A hatáskörök e szigorú elválasztását az indokolja, hogy ne pusztán egy személy döntésén múljon annak megítélése, hogy az adott kötelezettségvállalás, vagy a kötelezettségvállalásra tekintettel történő kifizetés összhangban van-e a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.

A pénzügyi szereplők felelőssége nem különbözik más tisztviselők és alkalmazottak felelősségétől, és rájuk – az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata³¹² szerinti – általános fegyelmi és kártérítési szabályok vonatkoznak. Minden intézmény köteles létrehozni egy olyan, a pénzügyi szabálytalanságokat figyelő testületet, amely a csalástól eltérő esetekben megállapítja, hogy történt-e olyan szabálytalanság, amely miatt a tisztviselő fegyelmi eljárás alá vonható vagy kártérítés megfizetésére kötelezhető, valamint annak érdekében, hogy a pénzügyi rendszerekkel kapcsolatos problémák észlelését jelentse az engedélyezésre jogosult tisztviselőnek és a belső ellenőrnek. Csalás eseteiben azonban az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendelkezések az irányadók³¹³.

Noha a végrehajtásért való felelősség az alapszerződések alapján a Bizottságot, mint a biztosok testületét terheli, a Költségvetési rendelet amellelt, hogy részletesen meghatározza a pénzügyi szereplők felelősségének szabályait, ugyanezzel adós marad a biztosok tekintetében. E hiányosságot az Európai Parlament³¹⁴ és a Számvevőszék³¹⁵ is kritikával illette. Különösen jelentős problémát vetnek fel a pénzügyi szereplők felelősségére vonatkozó szabályok abban az esetben, amikor a költségvetés végrehajtására nem közvetlenül, hanem a tagállamokkal megosztott módon kerül sor. Ebben az esetben ugyanis az engedélyezésre jogosult

³¹² Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatát és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeit meghatározó 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet, HL L 56., 1968.3.4.

³¹³ Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban lásd a következő fejezetet.

³¹⁴ Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unió 2004-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetése végrehajtásának mentesítéséről szóló határozat elválaszthatatlan részét képező megjegyzésekkel, III. szakasz – Bizottság HL L 340., 2006.12.6., 5-28. o., 74-80. pontok

³¹⁵ A Számvevőszék 2003. évre vonatkozó éves jelentése HL C 293., 2004.11.30, 1.58-1.60 pontok, 2004. évre vonatkozó éves jelentése, HL C 301., 2005.11.30, 1.57 pont

tisztségviselő úgy vállal kötelezettséget és úgy érvényesíti az előirányzatokat, hogy nem rendelkezik információval a végrehajtás közvetlen módjáról és az ellenőrző rendszerekről³¹⁶.

2. A végrehajtás módjai

Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtására – gyakorlati okokból – többféle módon kerülhet sor, szükséges kitérni ezek bemutatására is. A költségvetés végrehajtása történhet:

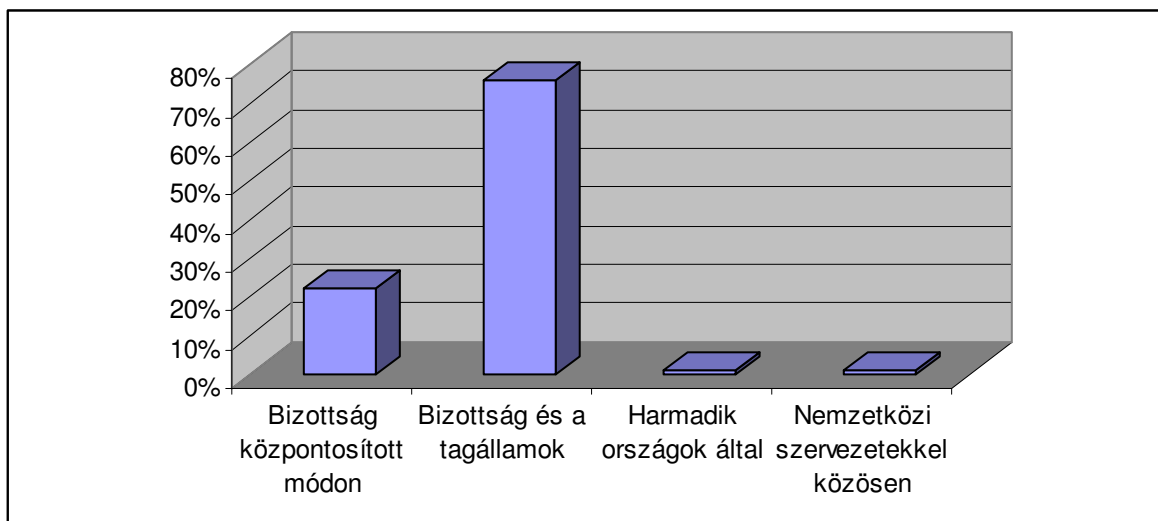
- *központosított módon*, amelynek során a Bizottság *közvetlenül* saját szervezeti egységein keresztül, vagy *közvetetten*, a közösségi jog hatálya alá tartozó végrehajtó hivatalok, szakosított szervek (pl. Európai Beruházási Bank), tagállami, vagy nemzetközi közszektorbeli szervek, illetve magánjogi közfeladatot ellátó szervek közreműködésével teljesíti a végrehajtási feladatokat;
- a *tagállamokkal megosztott módon*, amikor a Bizottság egyes végrehajtási feladatokat átruház a tagállamokra;
- *decentralizált módon*, amelynek során a végrehajtási feladatok harmadik államokat – is – terhelnek; továbbá
- *nemzetközi szervezetekkel közös gazdálkodás keretében*³¹⁷.

A költségvetés végrehajtásának központosított módja a kiadások 22%-át, a tagállamokkal megosztott módja a kiadások 76%-át, a decentralizált, valamint a nemzetközi szervezetekkel közös módja a kiadások 1-1%-át érinti³¹⁸.

³¹⁶ GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006. 9. o.

³¹⁷ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 53. cikk

³¹⁸ Forrás: Európai Bizottság http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_managed_en.htm [2009. április 26.]



1. A költségvetés végrehajtásának módjai (forrás: Európai Bizottság)

Fontos követelmény valamennyi végrehajtási mód esetében annak biztosítása, hogy a közösségi források felhasználásának szabályszerűsége érdekében meghatározott eljárásokat betartsák, mert bármely szerv is felelős közvetlenül a végrehajtásért vagy annak egy részéért, a költségvetés végrehajtásának végső felelőssége a Bizottságot terheli.

2.1 A központositott végrehajtás

A központositott végrehajtás azt jelenti, hogy a Bizottság teljesen önállóan, valamely tagállam, vagy tagállamok formális közreműködése nélkül hajtja végre a költségvetést (pontosabban annak bizonyos előirányzatait). A központositott végrehajtás is lehet közvetlen és közvetett.

Közvetlen végrehajtás esetén maga a Bizottság (mint intézmény és nem mint a biztosok testülete) jár el. A költségvetés központositott, de közvetett – pl. végrehajtó hivatalok általi – végrehajtására akkor kerülhet sor, ha a végrehajtással megbízott szervek rendelkeznek átlátható, megkülönböztetés és összeférhetetlenség mentes beszerzési és támogatás odaítélési eljárásokkal, hatékony és eredményes belső ellenőrzési rendszerrel, a források helyes felhasználásának ellenőrzését lehetővé tevő elszámolási rendszert működtetnek, biztosított a külső ellenőrzés, az információkhoz való nyilvános hozzáférés, valamint a kedvezményezettek jegyzékének évenkénti közzététele.

A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatok átruházásának eleget kell tennie a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének, valamint biztosítani kell a megkülönböztetés-mentesség elvének való megfelelést és a közösségi fellépés láthatóságát. Az átruházott végrehajtási feladatok nem idézhetnek elő összeférhetetlenséget.

2.2 A tagállamokkal megosztott végrehajtás

A tagállamok közreműködését a végrehajtásban már maga EK-Szerződés is rögzíti³¹⁹, az EUMSZ pedig a korábbi szabályokat kiegészítve kiemeli a tagállamok és a Bizottság együttműködését a végrehajtás tekintetében³²⁰, mindazonáltal a költségvetés végrehajtásának minden módját – így a megosztott végrehajtást is – illetően nagyon lényeges követelmény, hogy a végrehajtásban részt vevő intézmények – jelen esetben mind a Bizottság, mind a vele együttműködő tagállamok – kötelesek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét szem előtt tartani.

A tagállamokkal megosztott módon kerül sor különösen az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), valamint az Európai Halászati Alap (EHA) előirányzatainak végrehajtására.

A megosztott végrehajtás azt is eredményezi, hogy az e körbe tartozó támogatások lebonyolítása érdekében nem működik önálló közösségi/uniós intézményrendszer. A konkrét végrehajtási feladatokat a megfelelő tagállami intézményrendszer látja el. E rendszerben – a Bizottság felügyelete alatt – a tagállamok felelősek a napi végrehajtási cselekmények elvégzésért, a támogatási rendszerek monitoringjáért, és a támogatás-felhasználás közvetlen ellenőrzéséért³²¹. A megosztott végrehajtás keretében tagállamokat is – annak biztosítása érdekében, hogy a költségvetési forrásokat az alkalmazandó szabályi rendelkezésekkel összhangban használják fel – fontos jogalkotási és igazgatási feladatok terhelik, amelyek a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez szükségesek³²². E célból a tagállamok feladata, hogy

- a) megbizonyosodjanak arról, hogy a költségvetésből finanszírozott intézkedések végrehajtására valóban és a megfelelő módon sor kerül;
- b) megelőzzék, illetve kezeljék a szabálytalanságokat és a csalásokat;
- c) visszaszerezzék a tévesen kifizetett, helytelenül felhasznált vagy elveszett pénzeszközöket;
- d) biztosítsák a költségvetési forrásokból részesülő kedvezményezettek jegyzékének évenkénti közzétételét³²³.

³¹⁹ EK-Szerződés 274. cikk

³²⁰ EUMSZ. 317. cikk

³²¹ GABRIELE CIPRIANI: Rethinking the EU Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2007, 105. o.

³²² Vö: HALUSTYIK ANNA (szerk.): Pénzügyi Jog I., Szernt István Társulat, Budapest, 2006, 550. o.

³²³ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 53b. cikk

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében nem csak a Bizottság, illetve a Közösség ellenőrző intézményei és szervei, hanem a tagállamok is külső ellenőrzéseket tartanak, és belső ellenőrzési rendszert működtetnek. A pénzügyi érdekek védelme érdekében a tagállamok kötelezettsége, hogy adott esetben bírósági eljárásokat kezdeményezzenek.

Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtásáért való végső felelősség a Bizottságot terheli, szükséges, hogy a Bizottság a költségvetési források felhasználásáról megfelelően elszámoljon a tagállamokkal, illetve amennyiben az elszámolás során hibá(ka)t észlel, akkor ennek megfelelő pénzügyi korrekciókat alkalmazzon. Erre a mezőgazdasági támogatások esetében önálló eljárásrend, az ún. számlaelszámolási eljárás (clearance of accounts) keretében kerül sor. A számlaelszámolási eljárás célja annak biztosítása, hogy a tagállamok közösségi költségvetésre terhelhető kiadásai szabályszerűek legyenek, és megfeleljenek az alkalmazandó közösségi szabályoknak. A számlaelszámolási eljárás az alábbi szakaszból áll:

- a) a tagállam a kiadásért felelős szervezettől funkcionálisan független, a szükséges szakmai kompetenciával rendelkező szervezeti egység vagy szerv által igazolt elszámolás formájában bevallást készít az éves kiadásokról;
- b) a Bizottság irat- és, adott esetben, helyszíni ellenőrzést végez, korlátozások és megszorítások nélkül, az elszámolások és az azok alapjául szolgáló ügyletek tartalmára vonatkozóan, beleértve a kedvezményezettek ellenőrzését is;
- c) a Bizottság kontradiktórius eljárás keretében és az érintett tagállamok, értesítését követően megállapítja az általa elismerten a költségvetésre terhelhető kiadásokat;
- d) a bevallott kiadások és a költségvetésre terhelhető elismert kiadások közötti különbségből eredő pénzügyi korrekció kiszámítása;
- e) az elismert kiadások és a tagállamok, részére már kifizetett összegek közötti különbségből eredő egyenleg beszédése, illetve visszafizetése.

Bár számát tekintve nem a leggyakoribb, de a nem központosított módon történő végrehajtás bizonyos eseteiben is előfordul, hogy a Bizottság (mint a Biztosok testülete) kifejezetten a végrehajtással összefüggő döntést hoz. Ilyen döntés például a Kohéziós Alapból támogatott projektek, vagy a jelentős összegű (50 millió euro összköltséget meghaladó) strukturális támogatásban részesített projektek engedélyezése. Az egyéb olyan esetekben, amelyekben a végrehajtás nem a Bizottság által közvetlen módon történik, a végrehajtás felelősségét – függetlenül a Bizottság általános felelősségétől – a tagállamok viselik.

Bár egyes szerzők álláspontja szerint a megosztott végrehajtás nem más, mint a szubszidiaritás és az arányosság elvének közvetlen következménye³²⁴, e következtetéssel azonban nem tudok teljesen azonosulni. E döntéshozatalt kivéve a megosztott irányítás alá tartozó előirányzatok tekintetében a tényleges végrehajtási feladatok gyakorlatilag ki vannak szervezve a Bizottság alól, azokat a tagállamok hatóságai látják el. A végrehajtási feladatok és hatáskörök nem választhatók le a teljesen a végrehajtásért viselt felelősségről. A Bizottság ebben a helyzetben ugyanakkor arra törekszik, hogy a költségvetés végrehajtásáért való felelősségét is megossza valamilyen módon a tagállamokkal. Ennek érdekében a Bizottság felkérte az Európai Konventet is, hogy az Európai Alkotmány előkészítése során vizsgálja meg annak lehetőségét, hogy a költségvetés végrehajtására vonatkozó felelősséget miként lehetne megosztani a tagállamokkal³²⁵. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés erre nem ad lehetőséget és álláspontom szerint ezen nem is kellene változtatni. Megjegyzendő, hogy ehhez a költségvetési beszámolás rendszerét is alapvetően át kellene alakítani, amelyben biztosítani kellene, hogy az EP a beszámoló elfogadása előtt a tagállamok számára is kérdéseket tehessen fel és az ő eljárásukról is kritikát mondhasson. Ez azonban a Közösség és a tagállamok viszonyának alapjait érintő újragondolását tenné szükségessé.

2.3 Harmadik országok általi, és a nemzetközi szervezetekkel közös végrehajtás

Noha dolgozatom – egyik – alapvető célja azon kérdések vizsgálata, amelyek jelentős mértékben érintik egyrészt a közös költségvetés egészét, másrészt pedig hazánk és az Unió pénzügyi kapcsolatait és e tekintetben a költségvetés harmadik országok általi, illetve nemzetközi szervezetekkel közös végrehajtása is fontos, de kisebb relevanciával rendelkezik, ezért e kérdéskörre az alábbiakban csak röviden térek ki.

A harmadik államok és nemzetközi szervezetek bevonását a végrehajtásba az EU olykor jelentősebb pénzügyi támogatásokat magában foglaló nemzetközi szerepvállalásai indokolják. A harmadik államok által történő végrehajtás alapvetően a külső fellépések körébe tartozó előirányzatok végrehajtását érinti. A megosztott végrehajtás keretében alkalmazott szabályokhoz hasonlóan, ha a Bizottság a támogatásokkal való elszámolás során szabálytalanságot észlel, akkor ennek megfelelő pénzügyi korrekciókat alkalmaz.

³²⁴ GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006. 3. o.

³²⁵ European Commission Communication on a Project for the European Union, COM(2002) 247 final, p. 6.

A nemzetközi szervezetekkel³²⁶ való közös végrehajtásra akkor kerülhet sor, ha

- a) a Bizottságot és a nemzetközi szervezetet olyan hosszú távú keretegyezmény kötelezi, amely együttműködésük tekintetében igazgatási és pénzügyi szabályokat állapít meg;
- b) a Bizottság és a nemzetközi szervezet közös projektet vagy programot dolgoz ki;
- c) több adományozó pénzösszegét összevonják, és ezek tekintetében nem határoznak meg konkrét jogcímekeket vagy kiadási kategóriákat, azaz többadományozós fellépések esetén.

A nemzetközi szervezetekkel való közös végrehajtás általános feltétele, hogy e szervezetek elszámolási, audit, belső ellenőrzési és beszerzési eljárásaikban olyan szabványokat alkalmazzanak, amelyek nemzetközileg elfogadott szabványoknak megfelelő garanciát kínálnak. A nemzetközi szervezetekkel megkötött, a finanszírozás odaítélésére vonatkozó eseti megállapodások részletes rendelkezéseket tartalmaznak a nemzetközi szervezetekre átruházott feladatok végrehajtásáról.

Az EU külső – az Unión kívüli – pénzügyi kötelezettségvállalásai két fő célra összpontosítanak: egyrészt a humanitárius segítségnyújtásra³²⁷, másrészt a fejlődő országok részére folyósítandó fejlesztési támogatásokra. A fejlesztési támogatások egyrészt a kelet-európai, a mediterrán és a közép-ázsiai térség (Algéria, Azerbajdzsán, Belarusz, Ciszjordánia és a Gázai övezet Palesztin Nemzeti Hatósága, Egyiptom, Grúzia, Izrael, Jordánia, Libanon, Líbia, Marokkó, Moldova, Orosz Föderáció, Örményország, Szíria, Tunézia, Ukrajna)³²⁸, másrészt az előcsatlakozási támogatás³²⁹ keretében a tagjelölt és csatlakozni szándékozó államok (Horvátország, Törökország, Macedónia, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Szerbia ideértve Koszovót is), harmadrészt pedig Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, a Közel-Kelet és Dél-Afrika fejlődő államai által használhatók fel³³⁰.

Számos oka van annak, hogy a külső fellépések összege a teljes költségvetéshez viszonyítva miért olyan alacsony. Ezek közül kettő egyértelműen a támogatásokat felhasználó államok hibájának tudható be: egyrészt a Bizottság nincs abban a helyzetben, hogy a támogatások felhasználását egyértelműen nyomon tudja követni, másrészt pedig a pénzügyi ellenőrzést sokszor olyan, a Bizottságtól független szereplők végzik, akik nem veszik

³²⁶ Pl. a kormányközi megállapodásokkal létrehozott nemzetközi közjogi szervezetek, a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottsága, a Nemzeti Vöröskereszt és Vörös Félhold Társaságok Nemzetközi Szövetsége, az Európai Beruházási Bank és az Európai Beruházási Alap

³²⁷ A Tanács 1257/96/EK rendelete a humanitárius segítségnyújtásról, HL L 163., 1996.7.2., 1-6. o.

³²⁸ A többek között a MEDA és a TACIS programok helyébe lépő szabályozás az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (EPNI) létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310., 2006.11.9., 1-14. o.

³²⁹ A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210., 2006.7.31., 82-93. o.

³³⁰ Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról HL L 378., 2006.12.27., 41-71. o.

figyelembe azon követelményeket, amelyeket a Bizottság a kiadások megfelelőségének igazolására szükségesnek tartana.

2.4 A támogatások

2.4.1 A támogatások fogalma és formái

A költségvetési szabályozásban támogatásnak minősülnek a költségvetésből nem visszterhesen juttatott közvetlen pénzügyi hozzájárulások, amelyek

- a) vagy az EU valamely politikájának részét képző célkitűzés elérésének segítésére szánt tevékenységét,
- b) vagy egy általános európai érdeket szolgáló vagy az EU valamely politikájának részét képző célkitűzés érdekében tevékenykedő szervezet működését finanszírozzák.

Természetesen nem minden költségvetési kiadás minősül egyúttal támogatásnak is. Nem minősülnek támogatásnak többek között a személyzeti kiadások, a hitelek, a magánbefektetői elv alapján megvalósított részesedésszerzések, a Közösségek által fizetett tagdíjak, a végrehajtási feladatokkal megbízott szervek részére teljesített kifizetések, stb. Támogatásnak minősül ugyanakkor egyes hitelekre nyújtott kamattámogatásból származó nyereség, valamint a nem magánbefektetői elv alapján történő vagy részesedés-szerzés (pl. kockázati tőkerészesedés jellegű befektetések)³³¹.

A támogatások a következő formákat ölthetik:

- a) a ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése. Ennek összegét a támogatható költségek alapján számítják ki, amelyek a kedvezményezettnél ténylegesen felmerültek, és a támogatási határozatban vagy megállapodásban foglalt előzetes költségvetés részét képezik;
- b) átalányösszeg, amely általánosságban az intézkedés végrehajtásához, vagy a kedvezményezett éves működéséhez szükséges egyes költségeket fedezi, a támogatás megállapodás feltételeivel összhangban és becslés alapján;
- c) átalány-finanszírozás, amely olyan egyedi típusú kiadásokat fedez, amelyeket egyértelműen előre meghatároznak egy előre rögzített százalékos kulcs, vagy standard egységköltségek alkalmazásával;

³³¹ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 108. cikk

d) az a), b) és c) pontban említettek kombinációja³³².

A támogatások nem normatív alapon „járnak”, hanem az arra hivatott szervek a benyújtott pályázatok elbírálása során döntenek a támogatás odaítéléséről.

2.4.2 A támogatások alapelvei

2.4.2.1 Az átláthatóság és egyenlő elbánás elve

A támogatásokra vonatkozó általános követelmény az átláthatóság és az egyenlő elbánás elvének érvényesülése.

A költségvetési gazdálkodás hitelességének egyik legfontosabb biztosítója a költségvetésből nyújtott támogatások felhasználásának megismerhetősége, nyomon követhetősége, amely feltételezi a támogatások felhasználásának átláthatóságát. Az átláthatóság biztosítása érdekében a pénzügyi év során odaítélt minden támogatást (a kedvezményezett nevét, címét, a támogatás tárgyát és összegét) évente közzé kell tenni, a bizalmasság és biztonság követelményeinek kellő figyelembevételével (pl. ha a közzététel veszélyezteti a kedvezményezett biztonságát, vagy üzleti érdekeit)³³³.

Az egyenlő elbánás elve az egész közösségi szabályozást átfogó alapelv, amely a pénzügyi-költségvetési kérdések terén is megköveteli, hogy senkit és semmilyen helyzete vagy tulajdonsága – különösen állampolgársága, vagy földrajzi helyzete – miatt hátrány ne érjen.

2.4.2.2 A támogatás többszörözésének és visszamenőleges nyújtásának kizárása, valamint a társfinanszírozás elve és a nonprofit elv

A támogatások nem lehetnek halmozottak, nem ítélték oda visszamenőlegesen és odaítélésük feltétele a társfinanszírozás biztosítása. A társfinanszírozás azt jelenti, hogy egy fellépés költségének, vagy egy szerv működési költségeinek egy részét a támogatás kedvezményezettje, vagy más, nem közösségi hozzájárulások fedezik. Ezzel szorosan összefügg az önerő biztosításának követelménye is, a támogatás ugyanis nem finanszírozhatja a projekt teljes költségét.

Alapvető szabály, hogy valamely kedvezményezett tevékenységre a költségvetésből – hacsak az alap-jogiaktus másképp nem rendelkezik – csak egy támogatás ítélték oda. Egy

³³² A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 108a. cikk

³³³ http://www.nfu.hu/palyazati_eredmenyek

kedvezményezettnek működési támogatásként évente csak egy támogatás ítéhető oda. Ugyanaz a költség a költségvetésből kétszer nem finanszírozható.

A támogatható összes költség együttes összege semmilyen okból nem léphető túl.

A támogatások célja vagy hatása – néhány speciális kivételtől (pl. tanulmányi ösztöndíjak) – eltekintve nem lehet nyereség termelése a kedvezményezett számára. A fellépéshez nyújtott támogatás esetében a nyereség a kedvezményezettnél felmerülő költségeket meghaladó többletbevétel az utolsó kifizetés iránti kérelem benyújtásának időpontjában, illetve működési támogatás esetében a nyereség a kedvezményezett működési költségvetésének egyenlegében mutatkozó többlet. Ha a támogatás alapjául szolgáló esemény utólagos ellenőrzése során kiderül, hogy az esemény nem történt meg, és a kedvezményezett jogosulatlanul jutott az átalányösszeghez vagy az átalánydíjas finanszírozáshoz, a Bizottságnak jogában áll az átalányösszeget vagy átalánydíjas finanszírozást behajtani, továbbá a kedvezményezett átalányösszegre vagy átalánydíjas finanszírozásra vonatkozó hamis nyilatkozata esetén az átalányösszeg vagy átalánydíjas finanszírozás 50 %-át kitevő pénzbírságot kiszabni.

A támogatás időzítésével kapcsolatos alapvető követelmény, hogy főszabályként csak olyan projekt támogatható, amelynek megvalósítását még nem kezdték meg, illetve kivételes esetben olyan projekt is, amelyet ugyan már megkezdték, de még nem fejeztek be. A már megkezdett, de még be nem fejezett projekt csak abban az esetben támogatható, ha a pályázó bizonyítani tudja, hogy szükség volt a projekt megkezdésére a támogatás odaítélése előtt. Támogatható költségek azonban ilyen esetben sem merülhetnek fel a támogatás iránti pályázat benyújtása előtt. Befejezett projekt visszamenőlegesen nem támogatható³³⁴.

2.4.2.3 Az összeférhetetlenség elve

A közösségi szabályozás³³⁵ az összeférhetetlenséget alapvetően a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggésben értelmezi. Eszerint a költségvetés végrehajtásában, kezelésében, auditjában vagy ellenőrzésében érintett valamennyi pénzügyi szereplő és egyéb személy számára tilos bármely olyan fellépés, amelynek révén saját érdekei ütköznek a Közösség érdekeivel. Amennyiben ilyen helyzet állna elő, a szóban forgó személynek tartózkodnia kell az ilyen fellépéstől, és az ügyvel hivatali előljárójához kell fordulnia. A

³³⁴ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 109. cikk

³³⁵ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 52. cikk, a költségvetési rendelet végrehajtásáról szóló 2342/2002/EK rendelet 34. cikk

hivatali előjáró állapítja meg, hogy fennáll-e az összeférhetetlenség. Amennyiben az összeférhetetlenség fennáll, úgy a hivatali előjáró személyesen hozza meg a megfelelő döntést.

A közösségi szabályozás – a magyar szabályozási gyakorlattal szemben – nem azt határozza meg, hogy kik azok a személyek akik meghatározott jogviszony alapján összeférhetetlen helyzetben vannak, hanem azt rögzíti, hogy összeférhetetlenség akkor áll fenn, ha a fent említett személyek funkcióinak pártatlan és tárgyilagos gyakorlása családi vagy érzelmi okok, politikai vagy nemzeti hovatartozással kapcsolatos okok, továbbá gazdasági érdek vagy bármely más, a kedvezményezettrel közös érdek miatt veszélybe kerül.

Ilyen veszélyhelyzetet eredményezhet:

- a) indokolatlan közvetlen vagy közvetett előnyök nyújtása saját részre, illetve harmadik személynek;
- b) olyan jogok, illetve előnyök nyújtásának visszautasítása, amelyre a kedvezményezett jogosult;
- c) megengedhetetlen, illetve visszaélészerű intézkedések végrehajtása, vagy szükséges intézkedések végrehajtásának elmulasztása.

2.4.3 A támogatások odaítélése

A támogatások odaítélése írásbeli pályázat alapján történik. A pályázatok kiírásának és elbírálásának rendjét részben a közösségi, részben a tagállami jogszabályi rendelkezések határozzák meg. Azt pedig, hogy milyen támogatandó célokra történik a pályázatok kiírása, az részben a jogszabályi rendelkezéseken – pl. a mezőgazdasági közvetlen támogatások esetében –, részben más fejlesztés-finanszírozási dokumentumokon – pl. a strukturális alapokból származó támogatások esetében a Bizottság által jóváhagyott operatív programokon – alapul.

Pályázó lehet természetes személy, jogi személy, vagy a tagállami jogszabályok alapján jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, ha a képviselője képes a nevében jogi kötelezettséget és pénzügyi felelősséget vállalni.

Nem nyújtható – legfeljebb 10 évig – támogatás azoknak, akik a döntési eljárás idején csőd, vagy felszámolási eljárás alatt állnak, jogerősen olyan jogalapon ítélték el őket, amely a szakmai hitelüket megkérdőjelezi, súlyos szakmai kötelezettségszegést követtek el, (amelyet a pályázat elbírálója bármilyen eszközzel bizonyíthat), lejárt köztartozásuk áll fenn, csalás, korrupció, bűnszervezetben való részvétel, vagy bármely más a Közösség pénzügyi érdekeit sértő jogellenes tevékenység miatt jogerős ítélet született velük szemben, akik közigazgatási szankciók hatálya alatt állnak a közbeszerzési eljárásban megtévesztő információ

szolgáltatása, illetve a költségvetés által finanszírozott szerződésből fakadó kötelezettségeik súlyos megsértése miatt.

A támogatások odaítélésére irányuló eljárásnak talán legfontosabb eleme a támogatásról szóló döntés meghozatala és közzéte a pályázóval. A döntés alapja minden esetben egy előre közzétett kiválasztási és döntési kritériumrendszer. A jobbiztonság érvényesülése szempontjából lényeges követelmény e kritériumrendszerrel szemben, hogy – a vonatkozó jogszabályokkal való összhang mellett – legyen előre meghatározott és közzétett, vagyis a pályázók számára megismerhető. A döntés meghozatala után a pályázókat írásban tájékoztatni kell a döntésről. Elutasítás esetén a Költségvetési rendelet – a tisztességes eljárás követelményével összhangban – indokolási kötelezettséget is előír, amelyben hivatkozni kell az elutasítás okául szolgáló kiválasztási szempontokra.

A döntés meghozatalát követően a támogatásokat írásos megállapodásba vagy bizottsági határozatba kell foglalni.

A támogatások speciális jogi jellege tűnik ki a Költségvetési rendelet 119. cikkének rendelkezéséből, amely a pályázó, pontosabban támogatásban részesülő személy (kedvezményezett) fokozott felelősségét szemlélteti a támogatások felhasználásával kapcsolatban. Eszerint a támogatás nem annak kifizetésekor válik véglegessé, hanem a zárójelentés és -számlák jóváhagyását követően. Ha a kedvezményezett nem tesz eleget a támogatási szerződésből fakadó kötelezettségeinek, akkor a támogatást fel lehet függeszteni, vagy csökkenteni, illetve végső esetben meg is lehet szüntetni. Furcsának tűnhet, de e lépésekkel kapcsolatban az esetleges jogorvoslati lehetőségekről hallgat a szabályozás, de azt előírja, hogy az erre vonatkozó döntés előtt lehetőséget kapjon észrevételei megtételére³³⁶.

3. A központosított végrehajtás

Noha a költségvetés végrehajtása hagyományosan a tagállamokkal – azok megfelelő intézményeivel – való szoros együttműködésben történik (megosztott végrehajtás), a Bizottság időről-időre egyre több közvetlen végrehajtási feladatot lát el. Ez szoros összefüggésben van azzal, hogy a Bizottság egyre több olyan feladatot és felelősséget kapott, amelyekre vonatkozó szabályozás nem tette szükségessé a megosztott végrehajtás alkalmazását. Ilyen kiadások, költségvetési támogatások például a Földközi-tengeri térség

³³⁶ Lásd e kérdésről bővebben: ERDŐS ÉVA: Az állami támogatások jogi szabályozásának anomáliái, Konferencia előadás: 2009. június 22. Pénzügyi Jogot Oktatók Országos II. Konferenciája, ME ÁJK. 2009. (megjelenés alatt)

államainak nyújtott támogatások (a MEDA-programok), a sürgősségi segélyek, a szakképzési támogatások (Leonardo da Vinci program), vagy a FÁK-tagállamai és Mongólia számára nyújtott technikai segítségnyújtási program (TACIS-program)³³⁷, valamint a MEDA és a TACIS-program helyébe lépő Európai Partnerségi és Szomszédsági Eszköz³³⁸.

Az azonban, hogy a költségvetés egy részét a Bizottság központosított módon hajtja végre nem jelenti azt, hogy minden ezzel kapcsolatos feladatot saját maga végez el. Amellett, hogy e feladatokat elláthatja saját szervezeti egységein keresztül, a Költségvetési rendelet lehetőséget biztosít arra, hogy a végrehajtásra közvetett módon, a közösségi jog hatálya alá tartozó végrehajtó hivatalok, szakosított szervek (pl. Európai Beruházási Bank), tagállami, vagy nemzetközi közszektorbeli szervek, illetve magánjogi közfeladatot ellátó szervek közreműködésével kerüljön sor. A Bizottság nem ruházhatja át harmadik felekre az őt megillető végrehajtási hatásköröket, amennyiben azok nagymértékű, politikai döntéssel járó mérlegelést igényelnek. Az átruházott végrehajtási feladatokat világosan meg kell határozni és elengedhetetlen teljesítésük teljeskörű felügyelete. A csalások és egyéb szabálytalanságok jelentős kockázata miatt a költségvetés végrehajtásra vonatkozó – a kifizetést, vagy a beszedést is magukban foglaló – hatásköröket a Bizottság nem bízhat magánjogi jogalanyokra, kivéve ha azok a közfeladatot látják el, megfelelő pénzügyi garanciákat nyújtanak, valamint egyéb feltételeknek is megfelelőnek, továbbá azokat az eseteket, amikor a kifizetést a Bizottság által meghatározott kedvezményezettek részére, meghatározott feltételek és összegek szerint kell teljesíteni, és nincs szükség a kifizetést végző szerv általi mérlegelésre³³⁹.

Abban az esetben, ha a végrehajtás a Bizottság saját szervezeti egységei által történik, akkor sem maga biztosok testülete jár el, hanem a végrehajtási feladatokat a pénzügyi szereplők látják el. Az 1977-es Költségvetési rendelet, valamint a jelenleg hatályos szabályozás között e téren jelentős különbségek vannak. Míg az 1977-es Költségvetési rendelet szerint³⁴⁰ a kiadások teljesítésére, valamint a bevételek beszedésére vonatkozó engedélyezési hatásköre a pénzügyi ellenőrnek (financial controller) volt – akit minden intézménynek ki kellett neveznie –, addig a jelenleg hatályos szabályozás – szakítva a pénzügyi ellenőr hatáskörével és felelősségével – érdemi végrehajtási hatásköröket és

³³⁷ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 32. o.

³³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete az Európai Szomszédsági és Partnerségi Támogatási Eszköz (EPNI) létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310., 2006.11.9., 1-14. o.

³³⁹ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 54. és 57. cikk

³⁴⁰ 33. cikk

felelősséget telepít az engedélyezésre jogosult tisztségviselőre, valamint a számvitelért felelős tisztségviselőre azzal, hogy e két pénzügyi szereplő hatáskörét továbbra is szigorúan elválasztja egymástól. Amíg a korábbi szabályozás gyakorlatilag minden végrehajtási műveletet a pénzügyi ellenőr jóváhagyásához kötötte és ezáltal rá telepítette e műveletek szabályszerűségéért való felelősséget, a 2002-től hatályos szabályozás a pénzügyi ellenőr tisztségét megszüntetve tényleges felelősséget telepít a másik két pénzügyi szereplőre, az engedélyezésért, valamint a számvitelért felelős tisztségviselőre. A korábbi rendszer a tényleges felelősségviselés kérdése mellett azáltal is problémás volt, hogy a pénzügyi ellenőr egyszerre végzett előzetes és utólagos ellenőrzéseket, amely számos konfliktust rejtett önmagában. Ezek megszüntetése végett az új szabályozás a végrehajtási műveletekért való felelősséget egyértelműen az engedélyezésre jogosult tisztségviselőre telepíti³⁴¹.

A közvetlen végrehajtás mellett a Költségvetési rendelet lehetővé teszi, hogy a végrehajtás ne csak a Bizottság saját szervezeti egységei által történhessen, hanem *közvetett módon* más – külső – közreműködők által is. Ilyen külső közreműködők lehetnek a végrehajtó hivatalok (ügynökségek), amelyeket a korábbi szabályozás nem, de a jelenlegi szabályozás nevesíti és meghatározza működésük kereteit³⁴². A végrehajtó hivatalok létrejötte és egységes szabályozása viszonylag friss, mindössze egy fél évtizedes múltra tekint vissza. Az egységes szabályozást már a Független Szakértők Bizottságának Második Jelentése³⁴³ is sürgette. A Jelentés rámutatott ugyanis, hogy 1990-es évek végén számtalan technikai segítségnyújtási iroda (technical assistance offices – TAOs) működött, ezek működése azonban az elégtelen ellenőrzési mechanizmus miatt számos hibát és szabálytalanságot eredményezett. A Jelentés javallatot fogalmazott meg a TAO-k rendszerének alapvető átalakítására és a végrehajtó hivatalok létrehozására. A Bizottság erre figyelemmel terjesztette elő javaslatát³⁴⁴ az egységes szabályozásra, amelyben a végrehajtó hivatalok létrehozásának, irányításának jogi státusának és működésének meghatározása mellett helyet kaptak a hivatalok és tisztségviselőinek felelősségére vonatkozó rendelkezések is. A vonatkozó szabályozás egyértelműen rögzíti a végrehajtó hivatalok ellenőrzése tekintetében a Bizottság (annak könyvvizsgálója), az OLAF,

³⁴¹ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 35. o.

³⁴² A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről (HL L 248., 2002.9.16.) 55. cikk, a Tanács 58/2003/EK rendelete a közösségi programok igazgatásában bizonyos feladatokkal megbízott végrehajtó hivatalokra vonatkozó alapszabály megállapításáról HL L 11., 2003.1.16., 1-8. o.

³⁴³ Committee of Independent Experts, Second Report on Reform of the Commission - Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud (10 September 1999) 2.3 fejezet

³⁴⁴ Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a framework regulation for a new type of executive agency COM(2000) 788 final; Amended proposal for a Council Regulation laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes COM(2001)0808 final

valamint az Európai Számvevőszék ellenőrzési jogosultságát. A szabályozás egyértelmű lehetőséget terem a végrehajtó hivatalok eljárásának, határozatainak felülvizsgálatára. A felülvizsgálatra egy kétlépcsős eljárásban kerülhet sor. Az első lépésben a végrehajtó hivatal bármely jogi aktusát, amely harmadik személyeket sért, a jogszerűség felülvizsgálata céljából a Bizottság elé lehet terjeszteni. Az érdekelt fél vagy az érintett tagállam, valamint a végrehajtó hivatal érveinek meghallgatását követően, a Bizottság határozatot hoz a közigazgatási jogorvoslatokról. A jogorvoslati kérelem elutasításának esetében a Bizottság határozata megtámadható a Bíróság előtt. Az új szabályozás alapján a Bizottság több végrehajtó ügynökséget hozott létre, így például: Kutatási Végrehajtó Ügynökséget³⁴⁵, az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynökségét³⁴⁶, az Intelligens Energiával Foglalkozó Végrehajtó Hivatalt, illetve a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatalt³⁴⁷, a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalt³⁴⁸, az Európai Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökséget³⁴⁹, Közegészségügyi Program Végrehajtó Hivatalát³⁵⁰.

A közvetett központosított végrehajtás átfogó reformjára tett bizottsági javaslat³⁵¹ nem csak a végrehajtó hivatalok létrehozására irányult, hanem egyúttal felvázolta a közvetett végrehajtás rendszerének további elemeit is: végrehajtási feladatok telepítését a tagállami közfeladatot ellátó szervek hálózatára, valamint egyes a végrehajtási feladatok kiszervezését (outsourcing) magánjogi jogalanyokra.

Az előbbi esetben a Költségvetési rendelet fogalmaival³⁵² a végrehajtási feladatokat tagállami vagy nemzetközi közszektorbeli szervek illetve a magánjog hatálya alá tartozó,

³⁴⁵ A Bizottság 2008/46/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában a kutatás területén az "Emberek", a "Kapacitások" és az "Együttműködés" közösségi egyedi programok egyes területeinek igazgatásával megbízott Kutatási Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról, HL L 11., 2008.1.15., 9-11. o.

³⁴⁶ A Bizottság 2008/37/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában a felderítő kutatás területén az "Ötletek" közösségi egyedi program igazgatásával megbízott "Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége" létrehozásáról, HL L 9., 2008.1.12., 15- o.

³⁴⁷ A Bizottság 2004/20/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában az energia területén megvalósuló közösségi intézkedések igazgatása céljából az "intelligens energiával foglalkozó végrehajtó hivatal" elnevezésű végrehajtó hivatal létrehozásáról, valamint a Bizottság 2007/372/EK határozata a 2004/20/EK határozatnak az Intelligens Energiával Foglalkozó Végrehajtó Hivatal Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatallá történő átalakítása céljából történő módosításáról, HL L 5., 2004.1.9., 1-7. o.

³⁴⁸ A Bizottság 2007/60/EK határozata a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalának az 58/2003/EK tanácsi rendelet értelmében való létrehozásáról, HL L 32., 2007.2.6., 88-90. o.

³⁴⁹ A Bizottság 2005/56/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában az oktatási, audiovizuális és kulturális területen működő közösségi programok irányítására létrehozott Európai Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökség létrehozásáról, HL L 24., 2005.1.27., 35-38. o.

³⁵⁰ A Bizottság 2004/858/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában a közegészségügy területén tett közösségi fellépés igazgatására Közegészségügyi Program Végrehajtó Hivatala néven végrehajtó hivatal létrehozásáról, HL L 369., 2004.12.16., 73-75. o.

³⁵¹ Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a framework regulation for a new type of executive agency COM(2000) 788 final

³⁵² 54. cikk (2) c) pont

közfeladatot ellátó szervek látják el, amelyek megfelelő pénzügyi garanciákat nyújtanak. A végrehajtási feladatok ellátására e szerveket objektív szempontok alapján és átlátható módon kell kiválasztani, feltéve ha bevonásuk a végrehajtási feladatok ellátásába megfelel a költséghatékonysági követelményeknek. E nemzeti ügynökségeknek nevezett szervek partnerként vesznek részt a közösségi politikák végrehajtásában, de tevékenységükért a felelősség a Bizottságot terheli. Általános korlátozás, hogy a Bizottság nem ruházhatja át az őt megillető végrehajtási hatásköröket, amennyiben azok nagymértékű, politikai döntéssel járó mérlegelést igényelnek. Amint arra a korábbiakban már utaltam, a végrehajtási feladatok átruházásának eleget kell tennie a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményének, biztosítania kell a diszkrimináció-tilalom érvényesülését és a közösségi fellépés láthatóságát. Az ily módon átruházott végrehajtási feladatok nem idézhetnek elő összeférhetetlenséget. A nemzeti ügynökségek önálló mozgástere a végrehajtás során meglehetősen szűk, nincs lehetőségük a nagymértékű, politikai döntéssel járó végrehajtási feladatok ellátására. E tekintetben jelentősen különböznek a végrehajtó hivatalok helyzetétől.

A tisztán magánjogi jogalanyok részvétele a végrehajtási feladatok ellátásában még a közfeladatot ellátó szervekénél is korlátozottabb. A Bizottság nem bízhat rájuk pénzeszközök felhasználására vonatkozó – a kifizetést és a beszedést is magukban foglaló – intézkedéseket, kivéve ha megfelelő pénzügyi garanciát nyújtottak, vagy ha a szóban forgó kifizetéseket a Bizottság által meghatározott feltételek és összegek szerint, meghatározott kedvezményezettek részére kell teljesíteni, és amelyek nem igénylik a kifizetéseket végző szervek vagy szervezetek általi mérlegelést. A magánjogi jogalanyokra bízható feladatok tipikusan: a műszaki szakértői feladatok, valamint az adminisztratív, előkészítői és kiegészítő feladatok, amelyek sem hatósági, sem mérlegelési jogkör gyakorlását nem foglalják magukban.

A nemzeti ügynökségek tevékenysége nem keverendő össze a megosztott végrehajtás során eljáró tagállami szervek, intézmények helyzetével és tevékenységével. Míg a nemzeti ügynökségek egyfajta technikai lebonyolító szerepet játszanak és tevékenységükért a felelősség teljes egészében a Bizottságot terheli, addig a megosztott végrehajtás során a tagállami intézmények tevékenységéért első sorban a tagállam felel, és a Bizottságot e téren „csak” a költségvetés végrehajtására vonatkozó általános felelőssége terheli. A nemzeti ügynökségek alkalmazásának előnye, hogy egyrészt képesek az adott közösségi politikát közelebb hozni a kedvezményezettekhez, másrészt gyakran jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek egy adott politika terén, harmadrészt pedig a végrehajtó hivataloknál sokkal könnyebben alkalmazkodnak a helyi körülményekhez. Tekintettel arra, hogy rendkívül nehéz lenne a nemzeti ügynökségek tevékenységére minden lehetséges helyzetet figyelembe vevő

szabályozást megalkotni, a Bizottság tartózkodott ilyen irányú általános szabályozás megalkotásától. A nemzeti ügynökségekre vonatkozó, a tagállami, valamint bizottsági feladatokat és felelősségi kérdéseket rendező szabályokat az ekként végrehajtott közösségi programokra vonatkozó bizottsági határozatok esetről esetre határozzák meg³⁵³.

4. A tagállamokkal megosztott végrehajtás

A közös költségvetés döntő részének végrehajtására a tagállamokkal megosztott módon kerül sor. Ilyen módon történik a költségvetési kiadások két legnagyobb elemének, a mezőgazdasági támogatásoknak – ideértve a vidékfejlesztési támogatásokat is –, valamint a strukturális alapoknak a végrehajtása.

A megosztott végrehajtás szabályozása – minden más végrehajtási módhoz hasonlóan – a Költségvetési rendeleten alapul. A Költségvetési rendelet II. Részének I. és II. címe (148-159. cikkek) meghatározza egyrészt azt, hogy az EMGA-ra, az EMVA-ra, a strukturális alapokra, a Kohéziós Alapra, valamint az EHA-ra is alkalmazni kell a végrehajtásra vonatkozó, a Költségvetési rendelet I. Részében meghatározott – és a központosított végrehajtás tekintetében fentebb tárgyalt rendelkezéseket –, de ugyanakkor az említett költségvetési eszközök végrehajtása során figyelembe kell venni nem csak a Költségvetési rendelet (és végrehajtási rendelete), hanem az alapokra vonatkozó külön rendeletek előírásait is.

4.1 A közös agrárpolitika végrehajtása

4.1.1 A közös agrárpolitika jelenlegi szabályozásának kialakulása

Egyes szerzők szerint a mezőgazdaság az európai integráció létrejöttének és eddigi működésének sarokköve, a Közösség egyik alapja. E megállapítás a mezőgazdasági kérdések Római Szerződésben való rendszerbeli elhelyezésén, valamint azon a megállapításon alapul, hogy egyrészt egy olyan ágazatról van szó, amely a lakossági alapigények kielégítésére szempontjából kiemelkedő fontosságú, másrészt gazdasági, politikai és szociális érvek egyaránt szólnak amellelt, hogy e téren mielőbb közös politika kerüljön alkalmazásra³⁵⁴.

³⁵³ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 50-51. o.

³⁵⁴ DIENES-OEHM EGON: Az Európai Unió politikái, In: KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): Az Európai Közösség kereskedelmi joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999, 122-123. o.

Noha e dolgozatnak nem célja az egyes költségvetési finanszírozási területek részletes történetének és szabályrendszerének bemutatása figyelemmel arra, hogy egy-egy ilyen téma terjedelmét tekintve egy önálló dolgozatot eredményezhetne, szükségesnek vélem a később tárgyalandó szabályozási problémák megalapozása végett a szabályozás alakulásának – fejlődésének – rövid összefoglalását.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 38. cikke alapján az Unió közös mezőgazdasági és halászati politikát hajt végre. (Hasonlóképpen rendelkezett a mezőgazdasági politika tekintetében az EK Szerződés 32. cikke).

A Közös Agrárpolitika (KAP) – EK-Szerződés 33. (korábban 39.) cikkében, illetve EUMSZ 39. cikkében meghatározott – céljai közé tartozik a mezőgazdaság termelékenységének növelése, a mezőgazdaságból élő népesség számára megfelelő életszínvonal biztosítása, a piacok stabilizálása, valamint valamennyi tagállamban az ellátás és a fogyasztók számára megfelelő árak biztosítása. E célok elérésének alapvető eszköze korábban az ár- és exporttámogatás, valamint a fejlesztések támogatása volt.

A tagállamok az 1958-ban tartott Stresa-i Konferencián rögzítették a Közös Agrárpolitika működtetésének alapelveit, amelyek a következők:

- az egységes piac elve, amely a mezőgazdasági termékek Közösségen belüli egységes piacának létrehozását, valamint a versenyszabályok, a piaci rendtartások, illetve az árszabályozás rendszerének egységesítését jelenti;
- a közösségi preferencia elve, amely az jelent, hogy a Közösség agrárpiacának védelmet kell élveznie a külső versennyel, valamint a világpiaci árak változásával szemben;
- a pénzügyi szolidaritás elve, amely szerint a közös agrárpolitika finanszírozására közös pénzügyi alapot kell létrehozni. (E pénzügyi alap az 1962-ben létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap lett)³⁵⁵.

A közös agrárpolitika alapjait meghatározó Római Szerződés mellett a szabályozás természetesen a másodlagos jogforrásokon – jelen esetben a rendeleti formát öltő szabályzáson – alapult.

Időrendben haladva az első lényeges jogforrás az 1962-ben elfogadott 25. tanácsi rendelet volt³⁵⁶. Jól szemlélteti a szabályozás kezdetlegességét, hogy e rendelet mindössze két és fél oldalnyi terjedelmű volt, ugyanakkor rövidsége ellenére sok szempontból kiemelkedő jelentőségre tett szert. E rendelet hozta létre a közös agrárpolitika finanszírozására az

³⁵⁵ HORVÁTH ZOLTÁN: Kézikönyv az Európai Unióról, Budapest, 2002. 267. o., PETE NÁNDOR: A közös agrárpolitika, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 677. o.

³⁵⁶ A Tanács 25. rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, HL 30., 1962.4.20., 991-993. o.

Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot, és vezette be a saját források részét képező mezőgazdasági lefölözések rendszerét. Az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapból nyújtott támogatások feltételeiről szóló 17/1964/EGK rendelet osztotta két részre az EMOGA-t. A Garancia Rész feladata a piacfejlesztés, az Orientációs Részé pedig a termelés és a marketing feltételeinek hosszabb távú befolyásolása. Az eredeti tervek és jogszabályi rendelkezések szerint az EMOGA forrásait 2/3-ad 1/3-ad arányban kellett (volna) a Garancia és az Orientációs Rész között megosztani³⁵⁷. A 25. rendelet által meghatározott kereteket 1970-ben sikerült kitölteni. A címében szintén a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 729/1970/EGK rendelet³⁵⁸ meghatározta, hogy az EMOGA Garancia Része finanszírozza az export visszatérítéseket és az intervenciók intézkedéseket, az Orientációs Rész pedig a mezőgazdaság termelékenységének növelése és strukturális átalakítása érdekében tett intézkedéseket.

A KAP céljait az Unió alapvetően a mezőgazdasági termékek piacán megjelenő termékmennyiség, illetve árak az ártámogatás-rendszerével történő befolyásolásával igyekezett elérni. Mindez a belső piacon az árak mesterséges befolyásolásával történt, míg a Közösségen kívülről érkező árukkal szemben vámokat, kontingenseket, és egyéb vámjogi intézkedéseket alkalmazott a Közösség ezen áruk árszínvonalának közösségi szintre emelése érdekében³⁵⁹. E speciális szabályozásra – a mennyiségi korlátozások alkalmazására – az ártámogatás bevezetésével együtt azért volt szükség, mert noha a Közösségek működésének egyik alapeleme az áruk szabad áramlása a Közösségen belül, e szabadság nem érvényesült teljes egészében a mezőgazdasági termékek esetében. A rendelet célja a Római Szerződésben rögzített célok elérése érdekében egy egységes árrendszer és egy közösségi árpolitika létrehozása volt. Az ármeghatározás keretében a Tanács egységes árakat határozott meg a legtöbb mezőgazdasági termék vonatkozásában³⁶⁰. Ennek keretében minden évben meghatároztak az egyes termékekre egy irányarat, amely egy célkitűzést jelentett, és amelyet a mezőgazdasági termelők elvileg elérhettek piacon. Emellett a termelők jövedelmeinek biztosítása érdekében termelési kvótákkal együtt meghatároztak egy intervenciók árát, amelyet ha nem értek el a piaci árak, akkor a Bizottság a szóban forgó termékeket – a termelési kvóták erejéig – legalább az intervenciók áron felvásárolja. Az intervenciók ár

³⁵⁷ ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005, 112-113. o.

³⁵⁸ Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy OJ L 094, 28/04/1970 p. 13-18.

³⁵⁹ RADNÓCZY ZSOLT: Támogatások az Európai Unióban, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 32. o.

³⁶⁰ NEILL NUGENT: The Government and Politics of the European Union, The MacMillan Press Ltd., Houndmills-London, 1999, 421. o.; PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 59. o.

alacsonyabb volt, mint az irányár, de egyúttal egy garantált minimális árként is működött. Végül meghatároztak egy küszöbárát is, amely áron az import termékek a közös piacra beléphettek³⁶¹. Az egységes árrendszer és a közösségi árpolitika pénzügyi terheinek finanszírozására létrehozott EMOGA finanszírozta

- a) export-visszatérítéseket a harmadik országokba történő kivitel esetén;
- b) a piacok stabilizálását célzó intervenciót;
- c) a mezőgazdaság termelékenységének növelése érdekében elfogadott közös intézkedések, beleértve a közös piac megfelelő működéséhez szükséges szerkezeti módosításokat.

Az ártámogatási rendszer ugyan a Római Szerződésben meghatározott célokat elérte, de meglehetősen drágának bizonyult, és folyamatosan – az 1980-as években már szinte tarthatatlanul – a költségvetési kiadások jelentős növekedését eredményezte. Mindennek az oka az volt, hogy egyrészt a mezőgazdasági termékek Közösségen belüli árszínvonala jóval meghaladta a világpiacon árat, ez ösztönözte a termelést, ugyanakkor az intervenciók szabályok alapján a Bizottság a többlettermelés egy jelentős részét garantált (intervenció) áron felvásárolta, ha pedig a terméket az Unión kívülre exportálták, akkor megtérítette az uniós ár és a világpiacon ár közötti veszteséget a termelőknek. Az agrárpolitika finanszírozásának költségeit a közösség megpróbálta ugyan különböző eszközökkel – pl. támogatott és garantált termelési kvóták bevezetésével, a támogatások mértékének csökkentésével – csökkenteni, de a költségek folyamatos emelkedése, valamint az USA és más államok nyomása a protekcionista agrárpolitika megváltoztatására, a 90-es évek elejére elkerülhetlenné tette a reformokat.

E reformok – az 1991-93-as MACSHARRY reformok, valamint az 1999-es reformok – alapvető eleme az ártámogatásról a jövedelemtámogatásra való áttérés volt, amelyek keretében közös mezőgazdasági politika céljai között megjelent a mezőgazdasági árak világpiacon árhoz való közelítése – csökkentése – a gazdálkodók életszínvonalának fenntartására vonatkozó garanciák (jövedelemkompenzáció) mellett, a gabonapiaci támogatások feltételül a területpihentetés előírása, a vidékfejlesztés, a többlettermelés csökkentése, a környezet védelme, az idősebb termelők részére a korengedményes nyugdíjazás és a új tevékenységek, mint pl. turizmus fejlesztése. A jövedelemtámogatásra való áttérés egyúttal a termelőket az árcsökkentések miatt ért veszteségek kompenzációját is szolgálta. Mindezek között kiemelkedő jelentősége van a vidékfejlesztésnek, amely a közvetlen

³⁶¹ DIENES-OEHM EGON: Az Európai Unió politikái, In: KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): Az Európai Közösség kereskedelmi joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999, 128. o.

mezőgazdasági célok mellett a közös mezőgazdasági politika második pillérévé vált³⁶². A reform fontos szemléletváltást is hozott, mivel rámutatott arra, hogy az agrárszféra nem csupán termékeket hoz létre, hanem tájjelleg és kultúrarculat megőrző feladatai is vannak³⁶³. A fennmaradt piaci problémák kezelése érdekében a Bizottság a 90-es évek végén újabb reformjavaslattal állt elő, a végleges döntés azonban a fennálló viszonyokat alapvetően megőrizte és a fennálló problémákat nem kezelt, és nem adott megfelelő választ az Unió előtt álló kihívásokra (pl. a közösségi és világpiac árak közötti különbségre, a fennálló termékfelesleg kezelésére)³⁶⁴.

A közös agrárpolitika 2003-as reformja további jelentős változásokat eredményezett.³⁶⁵ Bevezették az egységes támogatási rendszert, amelyben a termelők támogatása nem a termeléshez, hanem az általuk megművelt földterülethez, illetve állatszámhoz kapcsolódik. A támogatás feltételül szabták, hogy azon termelőknek, akik meg kívánják felelni az egységes támogatási rendszer követelményeinek, a támogatásra vonatkozó szabályok mellett meg kell felelniük számos kötelező feltételnek a környezetvédelem, a közegészség, az állat- és növényegészségügy, és az állatjólét területén (cross-compliance)³⁶⁶.

Az egységes támogatási rendszer alapja a támogatási jogosultság, amely egy átruházható vagyoni értékű jog. Támogatásra nem minden termelő, hanem csak a támogatási joggal rendelkező termelő jogosult, a támogatás összege pedig a támogatható hektárszám (illetve állatlétszám), valamint a bázisidőszak (2000-2003 közötti időszak) átlagos támogatási összegétől függ.

A reform jelentős eleme volt a piaci támogatási mechanizmusok (intervenció, raktározás, exporttámogatások) felülvizsgálata, valamint a közvetlen támogatások összegének csökkentése, és ezzel párhuzamosan vidékfejlesztési politika, mint a KAP második pillérének megerősítése is a vidékfejlesztésre fordítható összegek növelésével (moduláció). Ennek keretében a mezőgazdasági termelők részére odaítélendő valamennyi közvetlen kifizetés összegét 2005-től 2012-ig fokozatosan csökken évente először 3, majd 4, és ezt követően 5-

³⁶² European Union - Public Finance 223. o., PETE NÁNDOR: A közös agrárpolitika, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 681. o.

³⁶³ HORVÁTH ZOLTÁN: Kézikönyv az Európai Unióról, Budapest, 2002. 274. o.

³⁶⁴ HORVÁTH ZOLTÁN: Kézikönyv az Európai Unióról, Budapest, 2002. 279. o.

³⁶⁵ ELMAR RIEGER: Agricultural Policy, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 177. o.

³⁶⁶ Lásd a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 1782/2003/EK tanácsi rendelet (HL L 270., 2003.10.21.), 1-69. o. III. mellékletét, valamint az azt hatályon kívül helyező és felváltó a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról szóló 73/2009/EK tanácsi rendelet II. mellékletét

5%-kal (moduláció). Az így megtakarított összegeket az 1782/2003/EK rendelet szerint vidékfejlesztési intézkedések finanszírozására kell fordítani.

2009-től a moduláció szabályai annyiban változtak, hogy az egy mezőgazdasági termelő részére egy adott naptári évben odaítélendő bármely 5.000 eurót meghaladó közvetlen kifizetés összegét 2009-ben 7 %-kal, 2010-ben 8 %-kal, 2011-ben 9 %-kal, 2012-ben 10 %-kal kell csökkenteni. A csökkentéseket 4 százalékponttal meg kell növelni a 300.000 eurót meghaladó összegek esetében. A modulációból származó összegeket teljes egészében vidékfejlesztési célokra kell fordítani azzal, hogy a régi tagállamok esetében ezen összegeket különböző paraméterek alapján újraosztják, úgy, hogy a csökkentés összegének legalább 80%-ára az a tagállam lesz jogosult, ahol az keletkezett. Az új tagállamok esetében a moduláció csak akkor alkalmazható, ha a tagállam termelőinek támogatási szintje eléri a régi tagállamok termelőinek támogatási szintjét. A közvetlen támogatások megtakarításából származó összegek pedig teljes egészében a tagállamban maradnak³⁶⁷.

A közös mezőgazdasági politika finanszírozásának közvetlen eszköze 2006-ig az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) volt. Az EMOGA – a strukturális alapokhoz hasonlóan – nem a költségvetéstől elkülönített pénzügyi alap (az önállóság legalább két jellemző: jogi személyiség és pénzügyi autonómia szükségeltetik³⁶⁸), hanem a közös költségvetés elkülönített része. Az EMOGA – a finanszírozási feladatok alapján – két fő részre oszlott. Működésének legutolsó, 2000-2006 közötti időszakában a Garancia Rész finanszírozta többek között a terület alapú támogatásokat, az export-támogatásokat, a mezőgazdasági piac stabilizálását célzó intervenciót, a strukturális alapok 2000-2006 között érvényes 1. célkitűzése programjain kívüli vidékfejlesztési intézkedéseket, a Közösségnek az állategészségügyi és a növény-egészségügyi intézkedésekhez nyújtott pénzügyi hozzájárulását, valamint a közös agrárpolitikára vonatkozó tájékoztatást célzó intézkedéseket és az Alap Garancia Része által finanszírozott intézkedésekre irányuló egyes értékelési tevékenységeket. Az Orientációs Rész – amely 2006-ig a strukturális alapok részét képezte – finanszírozta a vidékfejlesztésre vonatkozó minden, a Garancia Részből nem fedezett kifizetést, amely másképp megfogalmazva a mezőgazdaság szerkezetátalakításának finanszírozását jelenti. A költségvetésben a Garancia Rész kiadásai szerepeltek a Mezőgazdaság címszó, az Orientációs Rész kiadásai pedig a Strukturális politika címszó alatt.

³⁶⁷ A Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.) 7-10. cikk

³⁶⁸ DANIEL STRASSER: *The Finances of Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 161. o.

A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások döntő része a Garancia Részből, kisebbik része pedig az Orientációs Részből származik. Ebből látható, hogy mindeddig a hangsúly a közvetlen támogatásokon, és nem a fejlesztési intézkedéseken volt³⁶⁹.

A KAP folyamatos reformjával és a 2007-13 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva előkészítésével összefüggésben 2005 folyamán a Tanács – a Bizottság javaslatára – új jogszabályokat fogadott el³⁷⁰, és jelentősen átalakította a KAP finanszírozásának rendszerét. E változások legfontosabb eleme, hogy 2007-től az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap szerepét két új finanszírozási eszköz:

- az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), valamint
- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA)

vettei át. Az új rendszerben az EMGA finanszírozza többek között az export-visszatérítéseket, a közvetlen támogatásokat és a piaci intervenciókat. Az EMVA pedig az EU pénzügyi hozzájárulását finanszírozza a különböző vidékfejlesztési programokhoz.

Fontos változás, hogy sem az EMGA, sem az EMVA nem része a strukturális alapoknak. Mindezek mellett 2007-től kezdődően a tengeri halászat finanszírozása kikerül a strukturális politikai eszköztárból, és az újonnan létrehozott – a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz helyébe lépő – Európai Halászati Alap³⁷¹ finanszírozza tengeri halászati szektor részére nyújtott támogatásokat.

A hatályos szabályozás – szemben az azt megelőzővel – tiszta helyzetet teremtett a téren, hogy a két alap – az EMGA és az EMVA – mely támogatásokat finanszírozza, nem keverve a két nagy terület a közvetlen támogatások és a vidékfejlesztési programok finanszírozását. Ami a végrehajtás módját illeti, mindkét alap végrehajtására döntően – az EMVA teljes egészében – megosztott irányítással kerül sor.

Míg – a megosztott végrehajtás keretében – az EMVA kizárólag a Közösség vidékfejlesztési programokhoz való pénzügyi hozzájárulását finanszírozza, addig az EMGA:

- a) a mezőgazdasági termékek exportja utáni visszatérítéseket,
- b) a piaci intervenciókat,
- c) a gazdák részére folyósított közvetlen kifizetéseket,

³⁶⁹ RADNÓCZY ZSOLT: Támogatások az Európai Unióban, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004. 33. o.

³⁷⁰ A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról HL L 209., 2005.8.11., 1-25. o., a Tanács 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról HL L 277., 2005.10.21., 1-40. o.

³⁷¹ A Tanács 1198/2006/EK rendelete az Európai Halászati Alapról, HL L 223., 2006.8.15., 1-44. o.

- d) a Közösség pénzügyi hozzájárulását a belső piacon és harmadik országokban a mezőgazdasági termékekről szóló tájékoztatással és vásárlásösztönzéssel kapcsolatos intézkedésekhez;
- e) a cukoripar szerkezetátalakítására vonatkozó támogatásokat.

E felsorolt intézkedések mellett egyes intézkedéseket (pl. az állat- és növényegészségügyi intézkedéseket, a genetikai állomány megőrzésére irányuló intézkedéseket, a mezőgazdasági számviteli rendszerek kialakítását és fenntartását) a Bizottság központi irányítás mellett hajtja végre.

A Közös Agrárpolitika finanszírozása a jelenlegi rendszerben alapvetően a közös költségvetésből történik. E szabály alól két kivétel van:

- a közvetlen támogatások esetében, a közösségi támogatást főszabályként 30%-ponttal kiegészítő nemzeti támogatás (top-up) lehetősége amíg a támogatás szintje a közösségi szintet nem éri el, tekintettel arra, hogy az új tagállamok csatlakozásukkor, csak a régi tagállamoknak járó támogatások bizonyos részére jogosultak és e közösségi támogatásarány a 2004. évi 25%-ról 2013-ra emelkedik 100%-ra³⁷²,
- a vidékfejlesztési programok támogatása az EMVA-ból, ahol a közösségi hozzájárulás aránya a támogatható kiadásokhoz 20 és 80% között lehet³⁷³.

4.1.2 A Bizottság és a tagállamok közötti jogviszonyok a mezőgazdasági támogatások lebonyolítása terén

4.1.2.1 A kifizető ügynökségek akkreditációja

Az agrártámogatások végrehajtásának központi szereplői a tagállamokban a kifizető ügynökségek. A kifizető ügynökségek a tagállamok azon hatóságai vagy szervei, amelyek felelősek

- a) a támogatási igények elfogadhatóságának, a vidékfejlesztés keretében a támogatások odaítélési eljárásának, valamint az igények közösségi szabályoknak való megfelelésének ellenőrzéséért;
- b) a kifizetések teljesítéséért és azok könyveléséért;

³⁷² Lásd: A Tanács 1782/2003/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról szóló (HL L 270., 2003.10.21.), 1-69. o. 281/2004/EK tanácsi határozattal módosított 143a. és 143c. cikke, a Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról (HL L 30., 2009.1.31., 16. o.) 121. és 132. cikke

³⁷³ 1698/2005/EK rendelet 70. cikk

- c) a közösségi jogszabályokban meghatározott ellenőrzések végrehajtásáért;
- d) a szükséges dokumentumok benyújtásáért;
- e) a dokumentumok megőrzéséért és a hozzáférhetőség biztosításáért.

A kifizető ügynökségek kiemelkedő szerepét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a támogatások csak abban az esetben képezhetik közösségi finanszírozás tárgyát, ha azok akkreditáltak, a tagállamok által megbízott kifizető ügynökségeknél merültek fel.

A közösségi szabályozás – figyelemmel a tagállamok eltérő közjogi berendezkedésére – nem határozza meg, hogy pontosan milyen intézmények lehetnek kifizető ügynökségek, a fenti felelősségi kör meghatározásán túlmenően két feltételt rögzít csupán. Az egyik, hogy a tagállamok korlátozzák a szükséges minimumra a kifizető ügynökségek számát, illetve több kifizető ügynökség esetén jelöljék ki a koordináló feladatokat ellátó ügynökséget. E korlátozásnak az az oka, hogy a korábbi – ilyen előírást nem tartalmazó – szabályozás következtében a kifizető ügynökségek száma olyan magasra emelkedett, hogy a költségvetési források felhasználásának útja gyakorlatilag követhetlenné vált a Bizottság számára. A hatályos szabályozás ezzel szemben gátat szabott a kifizető ügynökségek burjánzásának, és ezáltal fontos lépést tett a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme felé.

A másik lényeges követelmény az akkreditáció előírása a kifizető ügynökségi feladatot ellátó intézmények ekként való működéséhez. A szabályozás meghatározza az akkreditáció feltételeit (lásd a fenti a)-e) pontok), ugyanakkor az akkreditáció megadását tagállamokra bízta, amikor azt mondja, hogy minden tagállam minden kifizető ügynökség esetében kijelöl egy miniszteri szintű hatóságot, amely az ügynökség akkreditációjának megadását és visszavonását végzi³⁷⁴ (a továbbiakban: illetékes hatóság). Az illetékes hatóság az akkreditációs kritériumok vizsgálata alapján dönt a kifizető ügynökség akkreditációjának megadásáról. A rendszer biztonságát mindössze az szolgálja, hogy az illetékes hatóság kifizető ügynökségeket folyamatos felügyelet alatt tartja és a tagállamok kötelesek létrehozni egy olyan rendszert, ami biztosítja, hogy ha egy kifizető ügynökség nem teljesíti az akkreditációs követelményeket, akkor ezt késedelem nélkül közölgék az illetékes hatósággal. Akkreditációs hiányosságok esetén az illetékes hatóság az akkreditációt felfüggeszti, vagy súlyosabb esetekben visszavonja. Abban az esetben azonban, ha a tagállami illetékes hatóság nem teszi meg a szükséges intézkedéseket a hiányosságok felszámolása érdekében, a Bizottság nem rendelkezik túl tág beavatkozási lehetőségekkel, pusztán az éves

³⁷⁴ A Bizottság 885/2006/EK rendelete az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más testületek akkreditációja és az EMGA és az EMVA számláinak elszámolása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL L 171., 2006.6.23., 90. o. 1. cikk (2) és (3) bekezdés

számlaelszámolási eljárás keretében van lehetősége a költségvetési érdekek védelme érdekében fellépni.

E rendszer a közös költségvetésből származó források felhasználásához kapcsolódó problémákhoz vezethet, ha a tagállami akkreditáció ellenére a kifizető hatóság mégsem teljesíti az akkreditáció feltételeit, vagy az esetleges hiányosságok felszámolása érdekében az illetékes hatóság nem – vagy nem teljes körűen – teszi meg a szükséges intézkedéseket.³⁷⁵

E fonák helyzetet plasztikusan szemlélteti a magyar szabályozás és gyakorlat. Magyarországon az illetékes hatóság a földművelésügyi és vidékfejlesztési miniszter, illetve 2010 májusától a vidékfejlesztési miniszter³⁷⁶. A támogatások lebonyolításában a kifizető ügynökségi feladatokat – a miniszter (FVM/VM) felügyelete és irányítása alatt álló – Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) látja el. Formálisan ugyan két önálló közigazgatási szervről van szó, az MVH működésére a minisztérium egyértelműen hatást tud gyakorolni (és emellett nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy a miniszter, illetve az általa kijelölt szakállamtitkár látja el az irányító hatósági feladatokat az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program tekintetében). Mindezek nem okoztak problémát az MVH akkreditációja során, amikor a miniszter az akkreditációs levelében arról tájékoztatta az MVH elnökét, hogy bizonyosságot szerzett arról, hogy a hivatal teljesíti az akkreditációhoz szükséges feltételeket és erre figyelemmel akkreditálja a kifizető ügynökségi feladatok ellátására³⁷⁷.

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme, valamint a valóban racionális alapokon nyugvó akkreditáció komolyságának megőrzése és céljának teljeskörű elérése érdekében megfontolandónak tartanám a szabályozás módosítását. Álláspontom szerint az akkreditáció jelenlegi rendszere a kitűzött célt nem tudja szolgálni, mert – amint arra az MVH példája is rámutat – az akkreditáló nem egy független szervezet, hanem az akkreditált szerv felettes szerve. Megoldásként felmerülhet az akkreditáció vagy egy külső független minősítő – könyvvizsgáló – szervezetre bízása, vagy magának a Bizottságnak a bevonása a folyamatba és a döntésbe.

4.1.2.2 A számlák elszámolása – a Közösség és a tagállamok felelőssége

A Bizottság és a tagállamok közötti éves elszámolás a Kap keretében nyújtott támogatások tekintetében a számlaelszámolási eljárás (clearance of accounts) keretében történik. A

³⁷⁵ V.ö.: PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 63. o.

³⁷⁶ 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről 9. § d) pont.

³⁷⁷ Az MVH akkreditációs okmánya: http://www.mvh.gov.hu/MVHPortal/files/1022104_1.pdf [2010. 05.28.]

számlaelszámolási eljárás két részből tevődik össze: a számviteli vizsgálatból és a megfelelőségi vizsgálatból, amelyeket követően a Bizottság kötelező határozatban zárja le a számlákat és dönt – esetlegesen – bizonyos kifizetések közösségi finanszírozásból történő kizárásáról. A Bizottság e határozata az EK Szerződés 249. (korábban 189.) cikke szerinti határozatnak minősül³⁷⁸.

A számviteli vizsgálat keretében a Bizottság a tagállami kifizető ügynökség által átadott információk alapján a költségvetési évet követő április 30-ig dönt az akkreditált kifizető ügynökségek számláinak revíziójáról. A számlarevizóra számviteli szempontból a benyújtott éves számlák teljességének, pontosságának és valóságának vizsgálatára irányul.

A megfelelőségi vizsgálat során a Bizottság azt vizsgálja, hogy a kiadások teljesítésére a vonatkozó közösségi szabályoknak megfelelően került-e sor. Amennyiben nem a vonatkozó közösségi szabályoknak megfelelően került sor a kiadások teljesítésére, a Bizottság a pénzüsszegek közösségi finanszírozásból történő kizárásáról dönt.

A közösségi finanszírozás elutasítására vonatkozó határozat meghozatala előtt, a Bizottság vizsgálatainak eredményét, valamint az érintett tagállam válaszait a felek egymással írásban közlik, amely után a két fél arra törekszik, hogy megállapodásra jusson a meghozandó intézkedéseket illetően. Ha nem jutnak megállapodásra, a tagállam négy hónapon belül eljárás indítását kérheti az álláspontok egyeztetése érdekében, amelynek eredményeit egy – a Bizottságnak megküldött és a Bizottság által a finanszírozást elutasító határozat meghozatala előtt elbírált – jelentésbe kell foglalni³⁷⁹. Ezen egyeztető eljárást egyes e témával foglalkozó szerzők a jog árnyékában történő alkudozásnak vélik, figyelemmel arra, hogy az egyeztetés eredménye sem az érintett tagállamot, sem a Bizottságot nem köti, ugyanakkor az eljárás alkalmas arra, hogy a Bizottság határozatának meghozatalát elodázza, és ezzel egy adott esetben biztosra vehető visszafizetési kötelezettség megállapítását későbbre halassza³⁸⁰.

A magam részéről nem tudok teljesen egyetérteni ezzel az állásponttal. Kétségtelen, hogy minden jogorvoslati, vagy ahhoz hasonlatos igény az adott eljárást és az abban történő döntéshozatalt meghosszabbítja. A jogbiztonság elve azonban megköveteli a hatékony jogorvoslat biztosítását. Formálisan egy ilyen egyeztető eljárás nélkül is eleget tenne a szabályozás e követelménynek, hiszen a tagállamoknak az EUMSZ. 263. cikke (korábban az EK-Szerződés 230. cikke) alapján lehetőségük van a Bizottság határozatát az Európai

³⁷⁸ C-32/89. Görög Köztársaság v az Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1991) I-01321 para 7. (A hatályos jogban e hivatkozás az EUMSZ. 288. cikkére értendő).

³⁷⁹ A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról HL L 209., 2005.8.11., 1-25. o., 31. cikk (1)-(3) bekezdés.

³⁸⁰ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 65-66. o.

Közösségek Bírósága előtt megtámadni. A jogorvoslati rendszerrel szemben azonban a jogállamiság elve nem csak azt követeli meg, hogy formális, hanem azt is, hogy érdemi és hatékony is legyen. Ebből a szempontból pedig egy – legalább másfél-két éves – bírósági eljárást megelőző egyeztetést mindenképpen pozitívumként lehet értékelni. Abban az esetben pedig, ha e lehetőséggel egy-egy tagállam visszaél, azt nem a jogorvoslati lehetőségek korlátozásával kell megakadályozni.

A formális, eljárási kérdések mellett fontos kérdések merülnek fel a Bizottság számlaelszámolási eljárásban hozott határozatának tartalmával kapcsolatban is. E tekintetben a probléma abból fakad, hogy azon esetekben, amikor a Bizottság a tagállami kifizető-ellenőrző rendszer működésével kapcsolatos hibákat, hiányosságokat tárt fel, akkor a közösségi finanszírozásból való kizárásról nem konkrét esetről esetre döntött, hanem a tagállamok e téren felmerülő költségeit egy átalánymértékkel csökkentve térítette meg. E bizottsági elszámolási gyakorlat számos jogvitát eredményezett az érintett tagállamok és a Bizottság között, és a jogvitákban az Európai Közösség Bíróságának kellett döntést hoznia. E jogviták szoros összefüggésben voltak azzal, hogy a támogatások helytelen kifizetése, felhasználása esetén a Közösség, illetve az adott tagállam közül kit és milyen mértékben terhel e hibák pénzügyi konzekvenciája.

A hatályos szabályozás³⁸¹ szerint a tagállamok – a Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelme érdekében – megtesznek minden szükséges intézkedést, hogy az alapokból finanszírozott ügyletek megvalósuljanak, és rendszeresek legyenek, megakadályozzák és megbüntessék a szabálytalanságokat, behajtsák a szabálytalanság és gondatlanság miatt elvesztett összegeket, és ezzel összefüggésben létrehoznak egy hatékony irányítási és ellenőrzési rendszert. Ezzel szemben a Bizottság arról köteles gondoskodni, hogy a tagállamok biztosítsák a finanszírozott kiadások jogszerűségét és szabályszerűségét, továbbá betartsák a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. A szabályozás³⁸² egyértelmű alapot teremt a Bizottság számára az időközi kifizetések egészének vagy egy részének csökkentésére vagy felfüggesztésére és a megfelelő pénzügyi kiigazítások alkalmazására, különösképpen az irányítási és ellenőrzési rendszerek nem megfelelő működése esetében.

A hatályos szabályozás a szabálytalanságokból fakadó veszteségek, pénzügyi következmények mértékének meghatározását a Bizottságra bízta. A Bizottságnak ilyen esetekben arról kell döntenie, a szabálytalan pénzfelhasználás következményeit a tagállam,

³⁸¹ A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról HL L 209., 2005.8.11., 9. cikk

³⁸² A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról HL L 209., 2005.8.11., 17. és 27. cikk

vagy a Bizottság – a közös költségvetés – viselje. A Bizottság akkor háríthatja a tagállamra a szabálytalanságok pénzügyi következményeinek viselését, ha a tagállam

- az EMGA esetében nem tett meg minden, a nemzeti és közösségi jogszabályozásban meghatározott közigazgatási vagy jogi eljárást azért, hogy a szabálytalanság megállapítása megfelelő időben sor kerüljön és ezáltal a behajtás lehetőségét tényleges veszélybe sodorja,
- az EMVA esetében, ha szabálytalanság megállapítása esetén nem terjeszti ki vizsgálatait minden további szabálytalansággal potenciális érintett területre, illetve ha a korábban törölt összegeket nem ugyanabban a programban, vagy ismételt pénzügyi kiigazítás tárgyát képező programban használták fel,
- mindkét alap esetében pedig, ha a tagállam nem tett meg minden, a nemzeti és közösségi jogszabályozásban meghatározott közigazgatási vagy jogi eljárást azért, hogy a szabálytalanul felhasznált források behajtása megfelelő időben – első ténymegállapítást követő 1 éven belül – megtörténjen.

A pénzügyi következmények 50 %-át az érintett tagállam viseli, a fennmaradó 50 %-át pedig a közösségi költségvetésből kell finanszírozni, ha a behajtásra az első ténymegállapítás időpontját követő négy éven (bírószági eljárás esetén nyolc éven) belül, illetve a vidékfejlesztési program lezárását követően nem kerül sor³⁸³.

Az EMOGÁ-ból finanszírozott mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó korábbi szabályozás³⁸⁴ szerint a tagállamok a törvényekben, rendeletekben, vagy közigazgatási intézkedésekben meghatározott rendelkezésekkel összhangban kötelesek megtenni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy biztosítsák az EMOGA által finanszírozott végrehajtásának megfelelőségét, megelőzzék és kezeljék a szabálytalanságokat és behajtsák a szabálytalanságból, vagy gondatlanságból elveszett összegeket. Abban az esetben, ha ezen összegeket nem sikerül teljesen behajtani, ennek pénzügyi következményeit a Közösség viseli, kivéve ha a szabálytalanság, vagy gondatlanság a tagállami hatóságoknak, vagy más tagállami szervezeteknek tudható be.

A tagállami kormányok e rendelkezéseket akként értelmezték, hogy a közösségi jogszabályi rendelkezések tagállami hatóság általi helytelen alkalmazásának következményeit főszabályként a Közösség viseli minden olyan esetben, amikor a hibát a tagállami hatóság nem szándékosan követi el, hanem pusztán egy helytelen, de jóhiszemű jogértelmezés

³⁸³ A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról HL L 209., 2005.8.11., 32. és 33. cikk

³⁸⁴ Regulation (EEC) No 728/70 of the Council of 21 April 1970 on additional provisions for the financing of the common agricultural policy OJ L 94, 28.4.1970, p. 9-12, 8. cikk

következménye. A Bíróság a szóban forgó jogszabályi rendelkezést annak céljára tekintettel – teleologikusan – értelmezte és a közösségi jogszabályi rendelkezések helytelen vagy téves értelmezésének kockázatának viselését a tagállamokra telepítette³⁸⁵. Kiemelte, hogy a szabályozás meghatározza azon alapelveket, amelyek alapján a Közösség és a tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket az EMOGA által finanszírozott műveletekkel összefüggő csalás és más szabálytalanságok elleni küzdelem érdekében. Ezek körébe tartozik a helytelenül kifizetett összegek behajtása, valamint a közigazgatási és bírósági eljárások megindítása a felelős személyekkel szemben. A behajtás sok esetben nem lehetséges – sem közigazgatási, sem bírói úton – olyan esetekben, ahol a közösségi jogszabályi rendelkezések a tagállami hatóság általi helytelen alkalmazása nem szándékosan, hanem pusztán egy helytelen, de jóhiszemű jogértelmezés következménye. A Bíróság 1979-ben hozott ítéletei³⁸⁶ szerint az ilyen esetekre az agrárfinanszírozási rendelet általános szabályait³⁸⁷ kell alkalmazni, amelyek szerint az EMOGA finanszírozza a mezőgazdasági piacok közös szervezésének keretein belül – a közösségi szabályokkal összhangban – az export visszatérítéseket és a piaci intervenciókat. A közösségi szabályok rendelkezései a Bizottságot arra hatalmazzák fel, hogy csak a mezőgazdasági termelés különböző szektoraira vonatkozó szabályokkal összhangban felmerült kiadásokat finanszírozza az EMOGA által, ugyanakkor a tagállamok kell, hogy viseljék minden egyéb – nem szabályos – kiadás terhét, különösen azokat, amelyekről a tagállami hatóságok tévesen hitték, hogy kifizetésükre fel vannak hatalmazva. E szigorú értelmezés hátterét az adja, hogy a közös agrárpolitika keretében is biztosítani kell mindenki számára az esélyegyenlőséget és az egyenlő versenyfeltételeket. Abban az esetben ha egyes tagállamok tágan értelmezik a közösségi szabályozás rendelkezéseit, mások viszont nem, akkor az a verseny torzulásához vezethet. E jogértelmezést magában foglaló bírósági gyakorlat lényegében töretlenül alakult³⁸⁸.

³⁸⁵ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 66-67. o.

³⁸⁶ 11/76. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1979) I-00245, para 4., 7-9., 15/76. és 16/76. sz. egyesített ügyek Francia Köztársaság kormánya v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1979) I-00321

³⁸⁷ 70/729/EK rendelet 2-3. cikk

³⁸⁸ 55/83. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1985) I-00683 para 31., 56/83. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1985) I-00703 para 31., 332/85. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1987) I-05143, para 7., 347/85. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1988) I-01749, para 11-12., 238/86. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1988) I-01191, C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1993) I-05611, para 14-15., C-209/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05655, para 51., C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05699, para 53., C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1998) I-05759, para 52., C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1998) I-05801 para 27., C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05863 para 122., C-235/97. Francia Köztársaság v Európai

A Közösség és a tagállam felelőssége határainak kijelölése mellett a Bíróságra hárult annak meghatározása is, hogy a felek – a Bizottság és az érintett tagállam – közül kit és milyen tekintetben terhel a bizonyítási kötelezettség. Az e téren is töretlennek tekinthető bírósági gyakorlat szerint a Bizottság köteles bizonyítani a közösségi szabályok megsértésének tényét, a tagállam pedig azt bizonyíthatja, hogy a Bizottság vizsgálata, eljárása során valamilyen megalapozatlan döntésre vezető hibát követett el és a tagállam teljesítette a jogszabályban előírt kötelezettségeit.³⁸⁹ Ugyanakkor a Bizottság nem köteles részletesen bizonyítani, hogy a tagállam által közölt adatokban milyen szabálytalanság van, pusztán arra köteles, hogy a tagállami hatóságok által közölt adatok tekintetében felmerülő komoly és megalapozott kétségeit tárja a Bíróság elé. Ilyen kételyeket megalapozó körülmény lehet, ha a tagállami ellenőrző rendszerek nem működnek megfelelően³⁹⁰, vagy a megfelelő dokumentumok hiányoznak, illetve nem teljeskörűen, megfelelően vannak kitöltve³⁹¹. A bizonyítási teher ilyen elosztásának az az oka, hogy a tagállam az, aki leginkább alkalmas a számlaelszámoláshoz szükséges adatok összegyűjtésére és igazolására. Ebből következően a tagállam köteles a legmegbízhatóbb bizonyítékok szolgáltatására és adott esetben annak bizonyítására, hogy a Bizottság számításai helytelenek³⁹². A Bizottságtól nem várható el, hogy ennél többet tegyen, mivel tud részletes ellenőrzéseket végezni³⁹³.

A számlaelszámolási eljárások során néha egészen meglepő esetek is kiderültek, amelyek során elszámolni szándékolt kifizetések nem csak, hogy a közösségi finanszírozásra érdemesek és jogosak nem voltak, de bizonyos morális kérdéseket is felvetettek. E körből

Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-07555 para 38., C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1999) I-07529 para 6., C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (2001) I-01501 para 39., 92.

³⁸⁹ 49/83. Luxemburgi Nagyhercegség v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1984) I-02931, para 29-30., 347/85. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1988) I-01749, para 14., C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1993) I-05611, para 16., C-209/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05655, para 52., C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05699, para 54., C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1998) I-05759, para 55., C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1998) I-05801 para 28., C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05863 para 123., C-235/97. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) oldal I-07555 para 39., C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1999) I-07529 para 6-7., C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (2001) I-01501 para 40., 93.

³⁹⁰ C-46/97. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (2000) I-05719 para 58. C-118/99. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (2002) I-00747 para. 48-49.

³⁹¹ C-49/94. Írország v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1995) I-02683 para 19-20.

³⁹² C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1993) I-05611, para 17. C-54/95. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága., ECR (1999) I-00035, para 35., C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1998) I-05801 para 29-30., C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (2001) I-01501 para 41, 94.

³⁹³ C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1998) I-05699, para 56., C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR (1998) I-05759, para 55.

kiemelendő egy Olaszországot érintő ügy, amelynek során konzerv-húskészítményeket exportáltak segélyként a szovjet utódállamokba. E konzervkészítmények – amelyek az intervenciós készletekből származtak – azonban emberi fogyasztásra nem voltak alkalmasak. Az olasz kormány mindezek ellenére megtámadta a Bizottság számlaelszámolási eljárás során hozott határozatát, amelyben a Bizottság e készítmények támogatásból való kizárásról döntött. A Bíróság a keresetet a fent bemutatott gyakorlatára is figyelemmel elutasította³⁹⁴.

A felelősség viselésének és a bizonyítás kérdésének tisztázása mellett a Bíróságnak egy harmadik kérdéskörre is megfelelő választ kellett adnia. E kérdéskör pedig a közösségi finanszírozás csökkentésének mértéke. A problémát e téren az okozta, hogy a közösségi szabályozás azt ugyan meghatározta, hogy a számlaelszámolás során megállapított hiányosságok alapján a tagállamok számára megtérítendő kiadások összege csökkenthető, de azt nem határozta meg, hogy mindez pontosan miként történhet. Csak a ténylegesen feltárt és összegszerűen meghatározható hibák, hiányosságok esetén (amely esetben a helyzet nyilvánvaló), vagy a rendszerben fellelt hibák (pl. az ellenőrzési rendszer hiányosságai) esetén is, és ez utóbbi esetben milyen összegű lehet a csökkentés. Abban az esetben, ha a Bizottság a rendszerhibák esetén is kénytelen lenne minden egyes tételt végigellenőrizni, akkor az a számlaelszámolási eljárások ellehetetlenüléséhez vezetne. A Bizottság ezért a tagállami végrehajtási-ellenőrzési rendszerekben feltárt hiányosságok esetén bevezette az általánycsökkentés módszerét.

A kérdés ezzel kapcsolatban pusztán az, hogy mekkora lehet, illetve legyen az általánycsökkentés mértéke, valamint, hogy az erre vonatkozó szabályozás milyen formában jelenik meg.

A forma meglepő módon nem jogszabály – pedig talán minden további nélkül helyet kaphatna a KAP finanszírozásáról szóló éppen hatályos rendeletben –, hanem egy bizottsági munkadokumentum³⁹⁵, amely lefekteti a tagállamokkal szemben alkalmazott pénzügyi korrekciók fő irányelveit. Az 1993-ban készült munkadokumentum meghatároz három kategóriát az összetett esetekben történő korrekcióhoz:

- 1) A korrekció mértéke a kiadások 2%-a, ha a hiányosság az ellenőrző rendszerek kevésbé fontos részeire korlátozódik, vagy olyan ellenőrzési műveletekre, amelyek nem szükségszerűek a kiadások szabályszerűségének megállapításához (ha a veszteség kockázata alacsony).

³⁹⁴ C-198/94. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR (1996) I-02797

³⁹⁵ Belle Group Report (Document No VI/216/93 of 1 June 1993)

- 2) A korrekció mértéke a kiadások 5%-a, ha a hiányosság az ellenőrző rendszerek fontos részeinél jelentkezik, vagy olyan ellenőrzési műveletekre, amelyek fontos szerepet játszanak a kiadások szabályszerűségének megállapítása során (ha a veszteség kockázata jelentős).
- 3) A korrekció mértéke a kiadások 10%-a, ha a hiányosság az ellenőrző rendszerek alapjait érinti, vagy olyan ellenőrzési műveletekre, amelyek szükségszerűek a kiadások szabályszerűségének megállapítása során (ha a veszteség kockázata magas).

A munkadokumentum emellett kivételes körülmények esetén lehetővé teszi a teljes kiadás kizárását a közösségi finanszírozásból, valamint egy korrekciós mérték alkalmazását.

A későbbiekben, 1997-ben az átalánycsökkentésekre vonatkozó feltételrendszert további finomították, a forma azonban nem változott³⁹⁶.

Eszerint az átalány-csökkentés általános mértéke a fenyegető veszteségek nagyságától függően a bejelentett kiadások 2%, 5%, 10% vagy 25%-a lehet. A dokumentum megkülönböztet érdemi (kulcs) és másodlagos ellenőrzéseket és a korrekció ezek hiányosságaitól függ (10%, ha egy vagy több kulcsellenőrzést nem végeztek el, illetve azokat olyan rosszul vagy ritkán végezték el, hogy alkalmatlanok voltak a kérelmek elfogadhatóságának megállapítására vagy a szabálytalanságok megelőzésére; 5%, ha minden kulcsellenőrzést elvégeztek, de nem a rendeletek által előírt számban, gyakorisággal vagy szigorral; 2%, ha elvégezték a kulcsellenőrzéseket, de teljes mértékben elmulasztottak egy vagy több másodlagos ellenőrzést). Újdonsággként jelent meg a 25%-os korrekciós mérték, amely akkor alkalmazandó, ha az ellenőrzési rendszert nem alkalmazzák, vagy az súlyosan hiányos, valamint nagyon gyakori szabálytalanságokra és a szabálytalan vagy csalárd gyakorlattal szembeni fellépés során tanúsított gondatlanságra utaló adatok merülnek fel.

Természetesen – amit arra fentiekben rámutattam – az EMOGA csak a közösségi szabályozással összhangban lévő kiadásokat finanszírozza. Az elszámolás során a Bizottság köteles indokolni a tagállami ellenőrző rendszerek hibát, vagy hiányosságait megállapító határozatát. A Bizottság ezen indokolása során nem részletes bizonyításra köteles, hanem csak arra, hogy komoly és megalapozott kétségei merültek fel az ellenőrző rendszerekkel, vagy a részére szolgáltatott adatokkal kapcsolatban. E kétségeket az érintett tagállamnak lehetősége van részletes bizonyítékokkal cáfolni.

³⁹⁶ VI/5330/97. sz. bizottsági munkadokumentum - Guidelines for the calculation of financial consequences during the preparation of the decision for clearing the accounts of the Guarantee Section of the EAGGF' (Document No VI/5330/97)

A tagállamok számos esetben a Bíróság előtt próbálták megtámadni e rendszert, a Bíróság azonban nem találta a közösségi joggal ellentétesnek³⁹⁷. A Bíróság a tagállamoknak a közösségi jog végrehajtására, illetve a csalás és más szabálytalanságok elleni küzdelemre vonatkozó kötelezettségére, valamint arra, hogy a Bizottságnak elegendő megalapozott kétélyeit kinyilvánítani, elutasította az azzal kapcsolatos tagállami érveket is, miszerint a Bizottságnak nincs jogalapja az átalány-csökkentés alkalmazására³⁹⁸.

A Bíróság mindemellett megalapozatlannak találta azokat a tagállamok által benyújtott kereseteket is, amelyek azon az alapon kérték a Bizottság átalány-korrekciót alkalmazó határozatának megsemmisítését, hogy az nem felel meg a bizottsági munkadokumentumokban rögzített 2%, 5%, 10%, illetve 1997-től 25%-os korrekciós mértéknek, hanem azt jelentősen (pl. 10% helyett 25% 1997 előtt) meghaladja³⁹⁹. A Bíróság az ilyen eltéréseket arra való tekintettel nem tartotta jogellenesnek, hogy a munkadokumentumokban meghatározott korrekciós kategóriák nem kizárólagosak, és kivételes esetben el lehet térni tőlük⁴⁰⁰.

E szabályozás és a vonatkozó bírósági gyakorlat áttekintése során álláspontom szerint óhatatlanul fel kell merülnie annak a kérdésnek, hogy e rendszer mind formálisan, mind tartalmilag megfelel-e a jogbiztonság követelményének.

Formálisan azért, merülhet fel a kérdés, mert az átalánykorrekció mértékét pusztán egy jogi kötelező erővel nem rendelkező munkadokumentum szabályozza, amely mindenki számára nem hozzáférhető. Teljesen ésszerűtlen, és emellett semmi nem indokolja, hogy a munkadokumentumban foglalt szabályok ne egy mindenki számára megismerhető és hozzáférhető jogszabályban jelenjenek meg.

A formai problémák mellett tartalmi tekintetben is több okból is felvetődik a jogbiztonság sérelme. Egyrészt célszerű lenne, ha a szabályozás *expressis verbis* és nem csak 'a contrario' értelmezéssel foglalná magában a tagállami felelősség meghatározását. Kétségtelen, hogy a tagállami felelősség fennáll akként, ahogy azt a Bíróság az bemutatott ítéleteiben levezette. A jogbiztonság fontos eleme azonban a normavilágosság követelménye is, amely szerint a szabályozás legyen világos és a címzettjei számára egyértelmű. Noha a felelősségi rendszer

³⁹⁷ Például: C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-05801, C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-05863, C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1999) I-07529, C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(2001) I-01501

³⁹⁸ C-242/97. Belga Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(2000) I-03421, para 100-106., C-263/98. Belga Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(2001) I-06063, para 103-106.

³⁹⁹ C-61/95. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-00207

⁴⁰⁰ C-147/99. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(2001) I-08999, para 53., C-132/99. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága. ECR(2002) I-02709 para 36-40.

mind a korábbi, mind a hatályos szabályozásból levezethető a bírósági ítéletekkel összhangban, álláspontom szerint mégis egyértelműbb helyzetet eredményezne, ha e felelősségi rendszert a szabályozás világosan és egyszerűen lefektetné.

A tartalmi problémák másik fő köre azzal függ össze, hogy a nehezen meghatározható kivételek tág teret adnak a jobbizonytalanságnak. Felmerülhet a kérdés, hogy amennyiben a munkadokumentumban meghatározott – 2%-os, 5%-os, 10%-os, 25%-os – kategóriáktól indokolt esetben el lehet térni, akkor a Bizottság miért nem esetről-esetre határozza meg a korrekció mértékét.

Ha magánjogi szemüvegen keresztül nézzük, akkor egy megbízással vegyes letétkezelési szerződésre emlékeztet a Bizottság és a tagállamok jogviszonya. Ebben a jogviszonyban nem csak az eljárást – a támogatási jogosultság megállapítását, a támogatás kifizetését, valamint az elszámolást érintő – jogokat és kötelezettségeket, hanem az esetleges hiányosságokért való felelősség kérdését is egyértelműen rendezni szükséges. Mind a Közösség, mind az érintett tagállam szempontjából lényeges kérdés, hogy a lebonyolítással során keletkezett hibákért és hiányosságokért fennálló tagállami felelősség alapján a tagállam teljes körűen köteles legyen helyt állni, de e kvázi kártérítési kötelezettsége csak a valóban bekövetkezett hiányosságokra terjedjen ki. Megvizsgálva a Bíróság gyakorlatát ugyan azt láthatjuk, hogy a tagállamok számára elvileg biztosított az átalánykorrekció megalapozottsága tekintetében az ellenbizonyítás lehetősége, olyan ítélettel azonban nem igazán lehet találkozni, amely a bizottsági határozat megváltoztatásáról rendelkezne. Nem kizárva annak lehetőségét, hogy a Bizottság minden egyes az érintett tagállam által megtámadott határozata minden szempontból megalapozott volt és a tagállamok valóban nem tudtak olyan érveket felhozni, amelyek a határozat megváltoztatását eredményezték volna, némi kétséggel tölt el, hogy az átalánykorrekció ezen rendszere megfelelően működik-e.

Végül szükséges e rendszer még egy fonákságára rámutatni, jelesül arra, hogy a szabálytalan kifizetésekből fakadó költségek viselésére vonatkozó egyértelmű elvek hiánya miatt (hogy a Közösség, vagy a tagállam viselje-e a szabálytalan kifizetésből eredő költségeket), közvetlen kár is érheti a közös költségvetést. Amint arra az Európai Számvevőszék rámutatott, egyes tagállamok az átalánykorrekció lehetőségét az adott költségvetési területen elkövetett szabálytalanságokból eredő adósságok leírására használják fel az átalánykorrekció összegével megegyező szintig, ahelyett, hogy ezen összegeket tételesen elszámolnák⁴⁰¹. E kár kockázata – amint arra a Számvevőszék is rámutat

⁴⁰¹ 2004/3. Speciális Jelentés a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről, HL C 269, 2004. 11. 4. (48) bekezdés

jelentésében – egyértelműen a szabályozás hiányosságára vezethető vissza, amely szükségessé teszi e téren a döntéshozatali rendszer felülvizsgálatát.

4.2 A Bizottság és a tagállamok közötti jogviszonyok a regionális támogatások lebonyolítása terén

A regionális politika a szolidaritás közösségi elvének gyakorlati megvalósulása. A költségvetési szabályozással foglalkozó szakirodalom többsége e témakörben egymás szinonimájaként használja a regionális politika, kohéziós politika, strukturális politika fogalmakat, vagy legalábbis nem tesz kísérletet e fogalmak egymástól való elhatárolására. Erre figyelemmel e fogalmakat magam is szinonimaként használom. (E megállapítással szemben egy kivétellel találkoztam. IVÁN GÁBOR szerint a regionális politika gyűjtőfogalom, amelyen belül megkülönbözteti a fejlesztési célkitűzések, felzárkóztatási intézkedések és eljárások összességét jelentő kohéziós politikát, valamint a gazdasági vagy társadalmi szerkezeti hiányosságok csökkentését és felszámolását célzó strukturális politikát⁴⁰²).

A Közösség regionális politikájának alapját jelenleg az EUMSZ. XVIII. Gazdasági, társadalmi és területi kohézió címe, korábban pedig az EK-Szerződés Gazdasági és társadalmi kohézióra vonatkozó XVII. címe képezi, illetve képezte. A kezdetekben azonban a regionális politika tagállami hatáskörbe tartozott. Az EGK Szerződés ekkor még nem határozta meg célként a gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek csökkentését és nem tartalmazott semmilyen rendelkezést a gazdasági és társadalmi kohézióra, illetve a regionális politikára vonatkozóan. A Római Szerződés eredeti szövege pusztán két, e téren releváns rendelkezést tartalmazott. Egyrészt a 2. cikk a Közösség feladatául tűzte a gazdasági tevékenységek harmonikus fejlődésének előmozdítását. Másrészt a 123-128. cikkeiben meghatározta az Európai Szociális Alap (ESZA) feladatait és az Alapból nyújtandó támogatások alapvető szabályait. Az önálló regionális politika kialakulásának első fontos lépései az 1960-a évek második felében történtek: 1967-ben került sor a regionális politikai főigazgatóság létrehozása a Bizottságon belül, valamint a Bizottság első javaslata a tagállamok regionális politikáinak koordinálására, valamint a közös mezőgazdasági politika létrehozására⁴⁰³.

A regionális politika kialakulását és fejlődését tekintve három nagy időszakot tudunk megkülönböztetni a Közösségek működésének elmúlt ötven évében. E három időszak közötti határvonalakat az Egységes Európai Okmány, valamint a Maastrichti Szerződés képezi. Az Egységes Európai Okmány aláírását megelőző három évtizedben a regionális politika közel

⁴⁰² IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007, 90. o.

⁴⁰³ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 71. o.

sem volt annyira hangsúlyos eleme az EU politikáinak és költségvetési rendszerének mint azt követően és manapság is. A politikai hangsúlyváltás egyértelműen befolyásolta a szabályozást is. A regionális politika különböző elemeinek koordinációja és egységes rendszerbe illesztése az Egységes Európai Okmány által történt meg. E rendszerbe foglalás elengedhetetlen eleme volt a regionális politika – elmúlt két évtizedben tapasztalt – megerősödésének.

4.2.1 A regionális politika eszközei az Egységes Európai Okmány előtt

4.2.1.1 Az Európai Szociális Alap létrejötte

Az Európai Szociális Alap (ESZA) a foglalkoztatás elősegítésének és a munkanélküliség csökkentésének fontos eszköze. Az Alap eredeti célja, hogy elősegítse a foglalkoztatást és növelje a munkavállalók földrajzi és foglalkozási mobilitását. (A Maastrichti Szerződés később e célokat kiegészítette, így az Alap célja az is, hogy megkönnyítse a termelési fejlődéshez való alkalmazkodást a képzést és átképzés segítségével⁴⁰⁴). Az Alap eredeti feladata azon eszközök biztosítása, amelyek a munkanélküliség megelőzését vagy az ellene való küzdelmet célozzák, elősegítik a foglalkoztatottság magas fokának elérését, egyenlő feltételeket teremtenek a nők és a férfiak számára, elősegítik a fenntartható fejlődést, a gazdasági és társadalmi kohéziót.

Noha az ESZA elvileg már a Közösségek létrejöttétől fogva működött és a Szerződésben meghatározott alapvető rendelkezések mellett 1960-ban megszülettek az első részletes szabályok⁴⁰⁵, az Alap az érdemi működését csak az 1971-es reformhatározat⁴⁰⁶ tudta megkezdeni. Az 1960-ban elfogadott szabályozás értelmében az Alap célja a munkanélküli személyek átképzésével, költözésével, valamint az átalakítással érintett munkavállalók jövedelmének megőrzésével összefüggő költségek részbeni – 50%-os – finanszírozása volt. A rendelet a finanszírozási célok és feltételek meghatározása mellett a végrehajtás részletes szabályait nem határozza meg. Az 1971-ben elfogadott tanácsi határozat a tagállamok feladatául tűzte – természetesen az általános finanszírozási célkitűzések keretei között – a konkrét finanszírozási javaslatok kimunkálását és a Bizottság elé terjesztését. A Bizottság feladata ezen javaslatok értékelése és jóváhagyása volt. A végrehajtási rendelkezések

⁴⁰⁴ Lásd a Római Szerződés eredeti, illetve a Maastrichti Szerződéssel módosított 123. (később 146.) cikkét

⁴⁰⁵ A Tanács . 9. sz. rendelete az Európai Szociális Alapról HL 1960.8.31.

⁴⁰⁶ A Tanács 66/1971/EGK határozata az Európai Szociális Alap reformjáról, HL L 28, 1971.2.4., p. 15-17.

alapján⁴⁰⁷ a finanszírozási javaslat bizottsági elfogadása költségvetési kötelezettségvállalást eredményezett. A kiadások végrehajtásának kulcsszereplője az adott tagállam, illetve az általa kijelölt végrehajtó szerv. A támogatási igényeket az adott művelet végrehajtásának megkezdése előtt kellett benyújtani. A kifizetésekre a művelet végrehajtásával párhuzamosan került sor.

Az ellenőrzéssel és a végrehajtással összefüggő tagállami felelősséggel kapcsolatos kérdések szabályozására 1972-ben történt először meg⁴⁰⁸. E szabályozás szerint, bár a kifizetésekre az adott művelet előrehaladásával párhuzamosan kerülhet sor, a teljes finanszírozási összeg 85%-a feletti részt csak a tagállam kiadásigazoló nyilatkozatának Bizottsághoz történt beérkezését követően lehetett a tagállam részére megfizetni. A rendelet feljogosította a Bizottságot helyszíni ellenőrzések végzésére is, de ezeket az ellenőrzéseket jó előre („in good time before”) be kellett jelenteni. Amennyiben ezen, vagy a Bizottság által kezdeményezett, de a tagállami hatóságok által végrehajtott ellenőrzések az adott művelet részleteit, vagy természetét érintő alapvető szabálytalanságokat tártak fel, akkor a Bizottság felfüggeszthette a pénzügyi támogatást. A rendelet azonban adós maradt a felfüggesztés szabályozásának részletezésével, így nem került sor sem a kifizetések csökkentési arányainak, sem az erre vonatkozó döntéshozatali határidőknek a meghatározására. Az ESZA esetében tehát nem működött, (és nem működik ma sem) olyan elszámolási rendszer, amely – egyáltalán nem tökéletesen – de legalább működik a mezőgazdasági támogatások esetében. E hiányosság természetesen számos – alapvetően a jogbiztonság sérelmét eredményező problémát okoz –, amint arra egy az Európai Bíróság elé került jogvita is rámutat⁴⁰⁹.

E problémakörben jelentős változást eredményezett az 1983-ban végrehajtott reform, amelynek keretében a szabályozás⁴¹⁰ a finanszírozási kérelmek elfogadása eljárási szabályai meghatározása mellett finomította a felfüggesztés, a csökkentés, és a támogatás visszavonására vonatkozó, addig nem túl részletes szabályokat előírva, hogy az ilyen döntés előtt lehetőséget kell adni a tagállam számára, álláspontját kifejthesse. Emellett egy fontos változás, hogy ekkortól a kifizetési igények megalapozottságának ellenőrzése mintavétellel is történhet, és amennyiben a mintavétel alapján szabálytalanságokat állapítanak meg, akkor az a

⁴⁰⁷ A Tanács 2396/71/EGK rendelete a Tanács Európai Szociális Alap reformjáról szóló 1971 február 1-jei határozata végrehajtásáról, HL L 249, 197.11.10., p. 54-57.

⁴⁰⁸ Regulation (EEC) No 858/72 of the Council of 24 April 1972 on certain administrative and financial procedures for the operation of the European Social Fund, HL L 101., 1972.4.28., 3. o.

⁴⁰⁹ C-44/81. Német Szövetségi Köztársaság és a Bundesanstalt für Arbeit v. Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1982) I-01855 para. 6-7., 15-17.,

⁴¹⁰ Council Regulation (EEC) No 2950/83 of 17 October 1983 on the implementation of Decision 83/516/EEC on the tasks of the European Social Fund OJ L 289, 22.10.1983, p. 1-4.

teljes kifizetés arányos csökkentését eredményezheti. E rendszer részleteinek szabályozására azonban szintúgy nem került sor.

4.2.1.2 Az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása

A Közösség regionális politikájának másik lényeges eleme, az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), amelynek létrehozása egy hosszabb folyamat eredménye.

Az önálló Regionális Politikai Főigazgatóság létrehozására a Bizottságon belül 1967-ben került sor és az Alap létrehozására vonatkozó első javaslatot a Bizottság 1969-ben készítette. A Bizottság ekkor azzal a céllal javasolta létrehozni az Alapot, hogy az segítse a regionális különbségek csökkentését olyan módon, amely összhangban van a közös piac létrehozásával és működési elveivel. A Tanács azonban ekkor még elutasította a Bizottság javaslatát azzal, hogy a regionális politikát tagállami hatáskörben kívánta hagyni abból a megfontolásból, hogy az integrációnak a gazdaságra gyakorolt pozitív hatása önmagában is segítséget nyújt a regionális fejlettségbeli különbségek áthidalásához. Az ERFA létrehozásához lényeges lépés volt az 1973-ban elkészített, a Közösség regionális problémáiról szóló jelentés (THOMSON-jelentés) közzététele, amely szerint a regionális politikát azért kell közösségi szintre emelni, mert a Közösség regionális problémája a tagállamok ilyen problémáinak összessége. A Jelentés a tagállamok regionális politikáinak koordinálására tett javaslatot⁴¹¹.

Amikor 1975-ben végül sor került az ERFA létrehozására⁴¹², akkor még mind az ESZA, mind az ERFA szabályozása önálló kereteket öltött. Szemben az Európai Szociális Alappal, az ERFA-ra a Római Szerződés önálló rendelkezéseket nem is tartalmazott, a szabályozás jogi alapját mindössze a Szerződés már idézett 2. cikke képezte. Az ERFA létrehozásának célja a gazdasági és monetáris unió létrehozását akadályozó regionális egyenlőtlenségek csökkentése volt⁴¹³. A belső piac működésének ugyanis alapvető feltétele a gazdasági és monetáris unió megfelelő működése, amely azonban azt feltételezi, hogy ne legyenek alapvető gazdasági fejlettségbeli különbségek a tagállamok illetve a régiók között. Az ilyen különbségek ugyanis alapvetően akadályozzák a gazdasági integrációból fakadó előnyök elérését⁴¹⁴. Noha az Alap a regionális különbségek csökkentését célozta, – vélhetően a tagállami politikai alkuk következtében – az Alapból nyújtott támogatás nem a közösségi szinten általánosan

⁴¹¹ ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005, 20. és 22. o., STELBACZKY TIBOR: A strukturális politika múltja és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 609-610. o.

⁴¹² Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 establishing a European Regional Development Fund, OJ L 73, 21.3.1975, p. 1-7.

⁴¹³ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 71. o.

⁴¹⁴ STELBACZKY TIBOR: A strukturális politika múltja és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 599. o.

meghatározott feltételek alapján leghátrányosabb helyzetben lévő régiók felé irányult, hanem az Alapot létrehozó rendeletben meghatározott kvóták szerint lett a tagállamok között szétosztva úgy, hogy a támogatásra valamilyen mértékben minden tagállam jogosult volt. (Bár a Bizottság az Alapot a regionális különbségek csökkentéséhez alapvetően szükséges eszköznek tartotta, voltak olyan vélekedések, amelyek szerint az általa nyújtott pénzügyi transferek csak a kormányközi megegyezések megkönnyítését szolgálták.⁴¹⁵) Támogatásra nem a közvetlenül – egyértelmű követelmények alapján – a Bizottság által meghatározott, hanem azok a területi egységek voltak jogosultak, amelyek szerepeltek a tagállam által előterjesztett és a Bizottság által jóváhagyott támogatási kérelemben, amelynek alapjául a regionális fejlesztési terv szolgált. Noha léteztek már ekkor is közösségi iránymutatások a regionális támogatásokra vonatkozóan, e rendszerben még azok a projektek kaptak elsőbbséget, amelyek a nemzeti prioritásokhoz kapcsolódtak⁴¹⁶.

Az ERFA-t létrehozó tanácsi rendelet preambuluma szerint a közösségi támogatásnak nem célja a tagállami fejlesztési források helyettesítése, hanem sokkal inkább annak kiegészítése. Maga a rendelet azonban nem rögzíti a támogatások alapelveit, így a mára már evidenciának tekintett társfinanszírozás elvét sem.

A szabályozás az Alap létrehozásától kezdve lehetővé tette helyszíni vizsgálatok lefolytatását és benyújtott finanszírozási terveknek, illetve a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek nem megfelelő támogatások csökkentését, vagy törlését. E téren a Községek pénzügyi érdekeinek védelme szempontjából lényeges hiányosság azonban, hogy a helyszíni vizsgálatokat nem a Bizottság, hanem a tagállami illetékes hatóságok munkatársai végezheték a Bizottság felkérése alapján. Ezen eljárásokban a Bizottság munkatársai részt vehettek, de önállóan nem járhattak el⁴¹⁷.

Az ERFA működésére vonatkozó szabályozást a Tanács 1984-ben újraalkotta⁴¹⁸, az ERFA és az ESZA működésének eljárási szabályait ekkor azonban még nem sikerült egységesíteni. E szabályozásnak fontos újdonsága a regionális politika koordinációjára vonatkozó szabályok lefektetése, amely azt a követelményt támasztotta, hogy ne legyen átfedés sem a különböző – a regionális politikát érintő – közösségi politikák között, sem a regionális politika célkitűzésein belül. Az esetleges szabálytalanságok feltárása esetén

⁴¹⁵ DAVID ALLEN: Cohesion and Structural Funds, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 217. o.

⁴¹⁶ ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005, 20. és 27. o.

⁴¹⁷ A Tanács 724/75/EGK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozásáról OJ L 73, 21.3.1975, p. 1-7, 9. cikk

⁴¹⁸ Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund, OJ L 169, 28.6.1984, p. 1

alkalmazandó felfüggesztés, illetve támogatáscsökkentés szabályozásának részletezésére, valamint a helyszíni ellenőrzések lefolytatásának a Bizottság hatáskörébe utalására nem került sor. Bár az Alapból nyújtott támogatás továbbra is a tagállamok között lett szétosztva a rendeletben meghatározott arányok szerint, némi előrelépést jelentett, hogy ezen arányok már nem voltak teljesen rögzítettek, hanem alsó és felső értékek között mozoghattak és a kereteken belül attól függték, hogy a tagállamok mekkora, támogatásban részesíthető támogatási igényt terjesztettek elő a Bizottság által már jóváhagyott regionális fejlesztési terveik keretében.

4.2.2 A regionális politika eszközei az Egységes Európai Okmány után

Az Egységes Európai Okmány 23. cikke egy önálló, „Gazdasági és társadalmi kohézió” címet viselő címmel egészítette ki az EGK Szerződést. Ebben deklarálták, hogy a Közösség célja elősegíteni a Közösség egészének harmonikus fejlődését, és ennek érdekében a fejlettségbeli különbségek csökkentése, az elmaradott tagállamok és fejletlenebb régiók társadalmi és gazdasági felzárkózásának elősegítése, amelyet a regionális politikán keresztül valósít meg⁴¹⁹. A módosított Szerződés a Közösség létrehozásának és működésének általános céljaként határozza meg, hogy a Közösség a gazdasági és társadalmi kohézió erősítését célzó törekvéseiben a gazdasági tevékenység harmonikus, kiegyensúlyozott és tartós növekedését, a foglalkoztatottság magas szintjét, a nemek közötti egyenlőséget, valamint a magas szintű környezetvédelmet és környezetminőség-javítást is elő kívánja segíteni. A fejlesztés és felzárkózás érdekében a tagállamok és/vagy a régiók a közös költségvetésből különféle támogatásban részesül(het)nek. E támogatásokat a Közösség a strukturális alapokból, az Európai Beruházási Bank által, valamint egyéb eszközök révén biztosítja⁴²⁰. A Római Szerződés e módosítása, kiegészítése a támogatási kérdésekben igazi áttörést eredményezett, lényegében lefektette a gazdaságilag elmaradott térségek közösségi támogatását célzó regionális politika alapjait⁴²¹.

A strukturális alapok létrehozásának és működésének jogalapját az Egységes Európai Okmány hatályba lépésétől a Szerződés 130/B (később 159.) cikke képezi, amely külön nevesíti a strukturális eszköztárból az EMOGA Orientációs Részt⁴²², az Európai Szociális

⁴¹⁹ Római Szerződés 130/A. (később 158.) cikk

⁴²⁰ Római Szerződés 130/B. (később 159.) cikk

⁴²¹ TORMA ANDRÁS: Adalékok az Európai Unió regionális politikájának jogi aspektusaihoz különös tekintettel a 2007 és 2013 közötti programozási időszakra, In: Annales, Tomus I. (ed.: RÓKA JOLÁN), Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, Budapest, 2007, 358., 363. o.

⁴²² Az EMOGA Orientációs Rész 2006-ig tartozott a strukturális alapok körébe. Utóda az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap nem része a strukturális alapoknak.

Alapot, illetve az Európai Regionális Fejlesztési Alapot azzal, hogy ha ezeken kívül egyedi fellépések bizonyulnak szükségesnek, akkor további eszközök hozhatók létre.

Az EGK Szerződésbe az Egységes Európai Okmány által beillesztett 130/D. cikk előírta a strukturális alapokra vonatkozó szabályozás olyan módosítását, amely tisztázza és ésszerűsíti az alapok feladatait a Szerződésben meghatározott célok eléréséhez való hozzájárulás, a hatékonyság növelése, valamint a tevékenységeik egymás közötti, illetve a meglévő pénzügyi eszközök működésével történő összehangolása érdekében.

A Szerződés által előírt új szabályozás 1988-ban született meg. Az új szabályozási rendszer egyik legfőbb újdonsága a szabályozás szerkezetét tekintve, hogy – a Szerződésben előírt követelményeknek megfelelően – egy egységes rendszerben helyezi el az alapokra vonatkozó szabályokat. E rendszerben egy horizontális rendelet⁴²³, valamint annak végrehajtási rendelete⁴²⁴ tartalmazza az alapokra vonatkozó általános szabályokat, és külön rendeletek foglalják magukba az egyes alapokra speciális rendelkezéseket⁴²⁵.

Az új szabályozás a formai változások mellett lényeges tartalmi változásokat is eredményezett⁴²⁶. Ezek közül talán az egyik legfontosabb, hogy megszűnt a támogatási források tagállami kvóták szerinti közvetlen felosztása. Az új szabályozás a kvótarendszer helyett 5 célkitűzést határozott meg és emellett rögzítette azt is, hogy egy adott célkitűzés alá tartozó projekteket mely alapból – korlátozva akként, hogy egy műveletet csak egy alapból – lehet finanszírozni, továbbá meghatározta azokat a régiókat (az 1. célkitűzés esetén), amelyek az alapokból támogatásban részesülhetnek. A szabályozás egyértelműen rögzíti a közösségi támogatás kiegészítő jellegét (adddicionalitás) a tagállami fejlesztési források mellett. E közösségi műveleteket ekkortól a partnerség elve keretében a Bizottság, a tagállamok és a regionális, illetve helyi illetékes szervezetek szoros együttműködése keretében kell kialakítani és meghatározni. A partnerség ki kell, hogy terjedjen az előkészítésre, a finanszírozásra, a monitoringra és az értékelésre. Az addicionalitás és a partnerség elve mellett a végrehajtási szabályokban megjelenik a programozás követelménye is, ami azt jelenti, hogy a strukturális

⁴²³ Council Regulation (EEC) No 2052/88, on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments OJ L 185, 15.7.1988, p. 9-20

⁴²⁴ Council Regulation (EEC) No 4253/88, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments OJ L 374, 31.12.1988, p. 1-14

⁴²⁵ Council Regulation (EEC) No 4254/88, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund OJ L 374, 31.12.1988, p. 15-20, Council Regulation (EEC) No 4255/88, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund OJ L 374, 31.12.1988, p. 21-24

⁴²⁶ Vö.: DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 158. o.

támogatások több éven át tartó finanszírozási programok keretében, a tagállamok kezdeményezésére a Közösség által elfogadott Közösségi Támogatási Kereteken belül valósul meg, jutnak el a kedvezményezettekhez. A pénzügyi lebonyolítás tekintetében a korábbiakhoz képest alapvető változások nem történtek. A pénzügyi ellenőrzés tekintetében azonban sikerült némi szigorítást elérni, ekkortól a Bizottság munkatársai – és nem a Bizottság felkérésére a tagállam ellenőrei – jogosultak a helyszíni ellenőrzések lefolytatására mindegyik Alap tekintetében. A horizontális szabályozás általánossá teszi a közösségi finanszírozási programok előzetes és utólagos értékelését.

4.2.3 A regionális politika eszközei a Maastrichti Szerződés után

Az Egységes Európai Okmányt követően további lényeges változást hozott az 1992-ben aláírt Maastrichti Szerződés. A Maastrichti Szerződés egyrészt az ERFA és az ESZA mellett létrehozta a regionális politika harmadik fő eszközét, a Kohéziós Alapot⁴²⁷, másrészt létrehozni rendelt egy új tanácsadó intézményt is, a Régiók Bizottságát. Noha gazdasági és társadalmi kohézióra, és a Kohéziós Alap létrehozására vonatkozó rendelkezések megalkotása igencsak lényegesek voltak, egyes nézetek szerint mindez csak reakció volt a kevésbé fejlett tagállamok felzárkóztatására irányuló igényekre, és nem jelent mást, mint a tagállamok közötti pénzügyi transzferek jogalapjának megteremtését⁴²⁸.

A Maastrichti Szerződést követően került sor az alapvetően a tengeri halászati szektor szerkezetátalakítását finanszírozó Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz létrehozására, amely létrejöttétől, 1193-tól 2006-ig a strukturális alapok részét képezte⁴²⁹.

Noha a Kohéziós Alap létrehozásának eredeti határideje 1993. december 31-e lett volna, arra végül csak némi késéssel, 1994-ben került sor⁴³⁰. A Kohéziós Alapból nyújtott finanszírozás a Közösség gazdasági és társadalmi kohéziójának erősítése érdekében azon tagállamok támogatására használható fel,

- amelyek vásárlóerő-paritáson számított egy főre eső GNP-je a közösségi átlag 90%-át nem éri el, és
- amelyek rendelkeznek a gazdasági és pénzügyi unió harmadik szakaszába lépés feltételeit képező konvergencia-kritériumok⁴³¹ teljesítésére vonatkozó programmal.

⁴²⁷ Lásd a gazdasági és társadalmi kohézióról szóló, a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvet

⁴²⁸ ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005, 14. o.

⁴²⁹ Council Regulation (EEC) No 2080/93 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance OJ L 193, 31.7.1993, p. 1-4

⁴³⁰ A Tanács 1164/94/EK Rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról HL L 130., 1994.5.25., 1-13. o.

⁴³¹ Vö.: az Európai Közösség Alapító Szerződésének 109/J. (később 121.) cikkében előírt konvergencia kritériumokról szóló, a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyv

Az Alap támogatásait a környezetvédelem, a transz-európai közlekedési infrastruktúra hálózatok fejlesztésére lehet felhasználni, feltéve ha az érintett tagállamok rendelkeznek a fent említett konvergencia-programmal. Az Alap támogatásai eredetileg Írország Portugália, Spanyolország és Görögország voltak elérhetőek. A 2004-es csatlakozást követően e kör kibővült az új tagállamokkal: Észtországgal, Lettországgal, Litvániával, Lengyelországgal, Csehországgal, Szlovákiával, Magyarországgal, Szlovéniával, Máltával és Ciprussal. Csatlakozásukat követően Románia és Bulgária is jogosult lett a Kohéziós alapból finanszírozott támogatások igénybe vételére. Abban az esetben azonban, ha egy kohéziós támogatásban részesülő tagállam egy főre eső GNP-je időközben meghaladja a Közösség egy főre eső GNP-jének 90%-át, elveszíti jogosultságát arra, hogy új projektekhez, illetve több, technikailag és pénzügyileg elkülönített szakaszra osztott, jelentős projekt esetében új projektszakaszokhoz az Alapból támogatásban részesüljön. Ennek megfelelően Írország ma már nem jogosult a Kohéziós Alapból finanszírozott támogatások igénybe vételére.

A kedvezményezett tagállamok akkor jogosultak támogatásra, ha rendelkeznek a vonatkozó jogszabályokban előírt stabilitási és konvergencia programmal⁴³². Ha a Tanács minősített többséggel megállapítja, hogy egy tagállam nem hajtotta a stabilitási és konvergencia programot oly módon, hogy a túlzott költségvetési hiányt elkerülje, nem lehet az adott tagállam számára új projektet, vagy új projektszakaszt az Alapból finanszírozni addig, amíg a Tanács meg nem állapítja, hogy a tagállam megfelelő intézkedéseket tett a stabilitási és konvergencia programnak a túlzott költségvetési hiányt elkerülő módon történő végrehajtása végett.

A Maastrichti Szerződés regionális politikát intézményi oldalról érintő lényeges eleme a Régiók Bizottságának felállítása⁴³³. A Régiók Bizottsága a Közösségek létrejötte óta működő Gazdasági és Szociális Bizottsághoz hasonlóan egy tanácsadó-véleményező jogkörrel rendelkező testület, amely a regionális és helyi önkormányzatok képviselőiből áll. Mind a Régiók Bizottságát, mind a Gazdasági és Szociális Bizottság háromévente tájékoztatni kell a gazdasági és társadalmi kohézió terén elért haladásról. Mindkét testületnek konzultációs joga van a strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó szabályok megalkotására irányuló eljárásban⁴³⁴. A Régiók Bizottsága létrehozásának közvetlen előzménye és indoka a regionális politika helyi – szub-állami – szintű, meglehetősen gyenge színvonalú végrehajtásának

⁴³² Vö.: a Tanács 1997. július 7-i 1466/97/EK rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról HL L 209., 1997.8.2., 1-5. o.

⁴³³ Lásd bővebben: STELBACZKY TIBOR: A strukturális politika múltja és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 621-622. o.

⁴³⁴ Római Szerződés 263., valamint 159-162. cikkei

erősítése, javítása. Ennek érdekében történt 1988-ban az előd-intézmény, a Regionális és Helyi Önkormányzatok Konzultatív Tanácsa létrehozására, amely akkor még a Bizottság tanácsadó szerveként működött. Noha a Maastrichti Szerződés előtt – különösen a német tartományok részéről – felmerült, hogy az újonnan létrehozó szerv kapjon jogalkotói hatásköröket is – mintegy harmadik kamaraként a Tanács és a Parlament mellett – végül a politikai döntés pusztán tanácsadó szerveként hozta létre⁴³⁵.

4.2.4 A regionális politika eszközei 2000-től napjainkig

A 2000 és 2006 közötti középtávú pénzügyi terv időszakára a Tanács teljesen újraalkotta a regionális politika eszközeire vonatkozó szabályozást. Ezen új szabályozás azonban alapvető újdonságokat nem eredményezett. A szabályozás rendszere alapvetően megegyezett az 1988-ban kialakított rendszerrel: a horizontális rendelet⁴³⁶ határozta meg az alapok működésére vonatkozó általános szabályokat, az egyes alapokra vonatkozó speciális szabályokat pedig a vertikális rendeletek tartalmazták.

Ebben az időszakban a strukturális alapok rendszerét négy eszköz alkotta: az Európai Szociális Alap⁴³⁷, az Európai Regionális Fejlesztési Alap⁴³⁸, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Orientációs Része⁴³⁹, valamint a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszköz⁴⁴⁰. A 2000-2006 közötti időszakban strukturális alapok finanszírozási céljait kiegészítette négy közösségi kezdeményezés⁴⁴¹: az Interreg III, a határokon átnyúló, nemzetek és régiók között együttműködés vonatkozásában, amelynek célja az egész közösségi terület harmonikus, kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődésének ösztönzése, a Leader+, az integrált fejlesztési programokon keresztül megvalósítható vidékfejlesztés vonatkozásában, az EQUAL, a munkaerőpiaci egyenlőtlenségek és diszkrimináció elleni küzdelem vonatkozásában, valamint az Urban II, a válságban lévő városok gazdasági és társadalmi reorganizációja vonatkozásában, amelynek célja a fenntartható városi fejlődés előmozdítása.

⁴³⁵ CHARLIE JEFFERY: Social and Regional Interests, In: JOHN PETERSON, MICHAEL SHACKLETON: The Institutions of the European Union, Oxford University Press, 2nd ed., 2006, 314-316. o.

⁴³⁶ A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról HL L 161., 1999.6.26., 1-42. o.

⁴³⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról HL L 213., 1999.8.13., 5-8. o.

⁴³⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról HL L 213., 1999.8.13., 1-4. o.

⁴³⁹ A Tanács 1257/1999/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről HL L 160., 1999.6.26., 80-102. o.

⁴⁴⁰ A Tanács 1263/1999/EK rendelete a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel HL L 161., 1999.6.26., 54-56. o.

⁴⁴¹ 1260/1999/EK rendelet 20. cikk

A közösségi kezdeményezések – alacsonyabb finanszírozási összegük mellett – abban különböztek az alapoktól, hogy fő célkitűzéseiket nem a tagállamok, hanem a Bizottság határozta meg. A közösségi kezdeményezések egyfajta „pilot-projektként” működtek, ahol a résztvevők eredményeiket közzétették annak érdekében, hogy megszerzett tapasztalataikat más pályázók is felhasználhassák⁴⁴².

A támogatásra jogosult területek meghatározása 1988 óta folyamatosan – így a 2000-2006, valamint a 2007-2013 közötti időszakokban is – a régiók közös osztályozási rendszerén – az Európai Közösségek Statisztikai Hivatala által létrehozott Statisztikai Célú Területi Egységek Nomenklatúráján (NUTS) – alapul⁴⁴³. Bár maga a NUTS rendszer nem új elem a támogatási rendszerben, a 2003-ban elfogadott szabályozása mégis lényeges változásokat eredményezett: a szabályozás a tagállamok számára kötelezően előírja a NUTS 1, NUTS 2, és NUTS 3 szintű területi egységek létrehozását. Amint TORMA ANDRÁS rámutat, ez azért már-már történelmi jelentőségű, mert ezáltal a közösségi jog először avatkozik be közvetlenül a tagállamok közigazgatásába⁴⁴⁴.

A korábbi öt célkitűzéssel szemben a 2000-2006 közti költségvetési tervezési időszakra a strukturális alapok számára három fő finanszírozási célkitűzést határoztak meg⁴⁴⁵:

- 1. célkitűzés: az elmaradott, az EU átlagos GDP-jének 75%-ánál kevesebb GDP-vel rendelkező térségek, illetve a távoli régiók (a francia tengeren túli megyék, a Kanári-szigetek, Madeira), valamint a gyéren lakott területek fejlesztésének elősegítése, gazdaságuk modernizálása (érintett eszközök: ERFA, ESZA, EMOGA Orientációs Rész és a HOPE).
- 2. célkitűzés: strukturális nehézségekkel küzdő régiók (az ipari és szolgáltatási ágazatokban társadalmi-gazdasági változásban lévő térségek, a hanyatló vidéki térségek, a nehézségekkel küzdő városi térségek és a halásztattól függő, válságban lévő térségek) gazdasági és társadalmi átalakítása (érintett eszközök: ERFA, ESZA). Az érintett

⁴⁴² A közösségi kezdeményezésekről lásd bővebben: STELBACZKY TIBOR: Közösségi kezdeményezések, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 670-676. o.

⁴⁴³ A statisztikai alapú területi egységek nomenklatúrájának létrehozásáról 1059/2003/EK rendelet alapján működő NUTS rendszer öt területi kategóriát tartalmaz:

- NUTS 1: átlagosan 68,1 ezer km² területű és 4,2 millió lakosú makrorégiók. (Magyarország egy ilyen régiónak minősül).
- NUTS 2: átlagosan 1,8 millió lakosú közepes nagyságú régiók. (ilyen Magyarország 7 régiója).
- NUTS 3: 100.000–300.000 fő lakosság körzetek. (E kategóriába tartoznak a megyék és Budapest).
- NUTS 4: a kistérségek.
- NUTS 5: a települések.

⁴⁴⁴ TORMA ANDRÁS: Adalékok az Európai Unió regionális politikájának jogi aspektusaihoz különös tekintettel a 2007 és 2013 közötti programozási időszakra, In: Annales, Tomus I. (ed.: RÓKA JOLÁN), Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, Budapest, 2007, 362. o., A régió fogalmával és jogi jellegével kapcsolatban lásd bővebben: TORMA ANDRÁS: Európai Közigazgatás, Virtuóz Kiadó, 2001, 164-170. o.

⁴⁴⁵ HORVÁTH GYULA: Regionális Támogatások az Európai Unióban, Osiris, Budapest, 2003, 71-74. o.

térségek népessége nem haladhatja meg a régi tagállamok össznépességének 18%-át, az új tagállamok össznépességének pedig 31%-át.

- 3. célkitűzés: az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek (munkanélküliek és pályakezdők támogatása, az oktatáshoz való hozzáférés egész életen át való biztosítása) modernizációja (érintett eszköz: ESZA).

A HOPE az 1. célkitűzés hatókörébe tartozó régiókon kívül járult hozzá a halászati ágazat strukturális támogatásához. Az EMOGA Garanciarészlege a 2. célkitűzés eléréséhez járult hozzá. Mindezen túl az alapok hozzájárultak a közösségi kezdeményezések finanszírozásához, valamint az innovációs intézkedések és a technikai segítségnyújtás támogatásához. Egy térség kizárólag vagy az 1., vagy a 2. célkitűzés keretében lehet támogatásra jogosult⁴⁴⁶.

A 2007-től kezdődő középtávú tervezési időszakban az EMOGA Orientációs Részét már nem találjuk a strukturális alapok között, annak feladatát átvette az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap, amely nem része a strukturális alapoknak, de döntően azokhoz hasonló metodika szerint finanszírozza a hatókörébe tartozó intézkedéseket⁴⁴⁷.

A közösségi kezdeményezések a 2007-2013 közötti időszakban nem működnek tovább. Az Interreg, az Urban és az EQUAL kezdeményezés beépült a strukturális alapokba, a Leader pedig az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapba.

A regionális politikai eszköztárat érintő legfontosabb hatályos szabályozás:

- a horizontális rendelet: az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK rendelet, valamint
- a vertikális rendeletek: az Európai Regionális Fejlesztési Alapról szóló 1080/2006/EK rendelet, az Európai Szociális Alapról szóló 1081/2006/EK rendelet, illetve a Kohéziós Alap létrehozásáról szóló 1084/2006/EK rendelet.

A 2000-2006 közötti tervezési időszakkal szemben a 2007 és 2013 közötti időszakban nem része már a strukturális alapoknak az EMOGA Orientációs Rész, illetve annak utóda az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), valamint a HOPE, illetve annak utóda, az Európai Halászati Alap (EHA). A vidékfejlesztési és a halászati politika végrehajtásának eszközei ugyanakkor sok szempontból hasonlóak maradtak regionális

⁴⁴⁶ A strukturális alapok forrásainak 69,7%-a fordítható az 1. célkitűzés, 11,5%-a a 2. célkitűzés, és 12,3%-a a 3. célkitűzés alá tartozó területekre. A strukturális alapok forrásainak 69,7 %-a volt fordítható az 1. célkitűzés, 11,5 %-a a 2. célkitűzés, és 12,3 %-a a 3. célkitűzés alá tartozó területekre. (1260/1999/EK rendelet 7. cikk)

⁴⁴⁷ Ennek ellenére a 2009 végén hatályba lépett Európai Unió működéséről szóló Szerződés 175. cikke a strukturális alapok között említi az EMOGA orientációs részét.

politikához. A 2007 és 2013 közötti időszakban – a korábbiakkal ellentétben – a horizontális szabályozás hatálya kiterjed a Kohéziós Alapból finanszírozott műveletekre is.

A vonatkozó szabályozás a 2007 és 2013 közötti időszakban is meghatározza a rendelkezésre álló források felosztását a jogosult tagállamok között figyelemmel a tagállamok nemzeti abszorpciók kapacitására, valamint a Kohéziós Alapból és a strukturális alapokból származó összes éves támogatás együttes felső határát, amely a legalacsonyabb nemzeti jövedelemmel rendelkező tagállamok esetében sem haladhatja meg a nemzeti GDP 3,7893%-át. (Ez a mérték az előző időszakban a tagállami GNP 4%-a volt⁴⁴⁸).

A 2007-2013 közötti költségvetési tervezési időszakra a strukturális alapok és a Kohéziós Alap számára az előző időszakhoz hasonlóan 3 fő finanszírozási célkitűzés lett meghatározva, e célkitűzések azonban nem teljesen azonosak az előző időszak célkitűzéseivel:

- 1. célkitűzés – a Konvergencia: arra irányul, hogy felgyorsítsa a konvergencia folyamatát a legkevésbé fejlett tagállamokban és régiókban azáltal, hogy a fizikai és emberi tőkébe való jobb minőségű beruházással javítja a növekedés és a foglalkoztatás feltételeit, fokozza az innováció és a tudásalapú társadalom fejlődését, a gazdasági és a társadalmi változásokhoz való alkalmazkodóképességet, a környezet védelmét és állapotának javítását, és a közigazgatás hatékonyságát. A Konvergencia célkitűzés a három célkitűzés közül az elsődleges célkitűzés. Érintett eszközök a célkitűzés megvalósításához: az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap.
- 2. célkitűzés – a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás: arra irányul, hogy növelje – a legkevésbé fejlett régiókon kívüli régiókban – a régiók versenyképességét, vonzerejét és foglalkoztatási rátáját. Érintett eszközök a célkitűzés megvalósításához: az ERFA, az ESZA.
- 3. célkitűzés – az Európai területi együttműködés: arra irányul, hogy erősítse a határokon átnyúló együttműködést közös helyi és regionális kezdeményezések útján, a transznacionális együttműködést az integrált területi fejlődéshez vezető, illetve a közösségi prioritásokhoz kapcsolódó intézkedések révén, valamint az interregionális együttműködést és tapasztalatcserét a megfelelő területi szinten. Érintett eszköz a célkitűzés megvalósításához: az ERFA⁴⁴⁹.

⁴⁴⁸ A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról HL L 161., 1999.6.26., 1-42. o. 7. cikk (8) bekezdés, a Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról HL L 210., 2006.7.31., 25-78. o. II. melléklet 7. pont

⁴⁴⁹ A strukturális alapok és a Kohéziós alap forrásainak (a hét év alatt összesen 308 Mrd euro) 81,54%-át a Konvergencia, 15,95%-át a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás, 2,52% pedig az Európai területi

Támogatásra jogosult területek (régiók) a 2007-2013 közötti időszakban:

- a Konvergencia célkitűzés tekintetében:
 - azon NUTS II szintű területek, amelyek egy főre jutó, vásárlóerő-paritáson számolt GDP-jének átlaga nem éri el az közösségi (EU25) átlag GDP 75%-át,
 - a Kohéziós Alap támogatásaira azon tagállamok jogosultak, amelyek egy főre jutó, vásárlóerő paritáson számolt GNI-je nem haladja meg a közösségi átlag (EU-25) GNI 90%-át, és rendelkeznek a gazdasági konvergencia-feltételeik teljesítésére irányuló programmal,
 - átmeneti – fokozatosan csökkenő – kivezető (phasing-out) támogatásban részesülő régiók.
- a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés tekintetében: minden olyan régió, amely nem jogosult a Konvergencia célkitűzés szerinti támogatásra, jogosult a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés szerintire. A támogatási program benyújtható NUTS I és NUTS II szintű területekre is az érintett tagállam döntésétől függően.
- az Európai területi együttműködés célkitűzés tekintetében:
 - a határokon átnyúló együttműködés céljából a NUTS III szintű, valamennyi belső és egyes külső szárazföldi határok mentén fekvő régiók, valamint a NUTS III szintű, egymástól legfeljebb 150 km távolságra lévő tengeri határok mentén fekvő régiók,
 - a transznacionális együttműködés tekintetében a Bizottság határozza meg a jogosult területeket,
 - az interregionális együttműködés az együttműködési hálózatok és a tapasztalatcsere céljából a Közösség egész területe jogosult a támogatásra.

4.2.5 A strukturális és kohéziós támogatások alapelvei

A 2000 és 2006 közötti időszakban a strukturális alapok működésére vonatkozóan az 1260/1999/EK rendelet négy fő alapelvet, vagy annak tekinthető követelményt határozott meg: a koncentrációt, a programozást, a kiegészítő jelleget és a partnerséget. A 2007-től hatályos horizontális rendelet meghatároz ugyan még további alapelveket – így a területi szintű végrehajtás, az arányosság, a megosztott irányítás, a megkülönböztetés tilalma, valamint a fenntartható fejlődés elvét –, tekintettel azonban arra, hogy témánk szempontjából

együttműködés célkitűzés megvalósítására lehet fordítani. (A Tanács 1083/2006/EK rendelete (2006. július 11.) az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról HL L 210., 2006.7.31., 25-78. o. 19.cikk)

a leglényegesebb az elsőként említett négy alapelv, az alábbiakban ezeket elemzem és többi alapelvre – ahol indokolt – ezekkel összefüggésben térek ki.

4.2.5.1 A koncentráció elve – egy elfelejtett alapelv

A koncentráció elve azt a követelményt támasztja, hogy a strukturális alapokból nyújtott támogatások a régiók között fejlettségbeli különbségek csökkentését, illetve a kedvezőtlen adottságú régiók elmaradottságát csökkentsék⁴⁵⁰. A koncentráció elvét, mint a kohéziós politika egyik alapelvét az Európai Unió működéséről szóló Szerződésben is megtaláljuk: „[az Unió különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók lemaradásának csökkentésére törekszik⁴⁵¹. Az 1260/1999/EK rendelet preambuluma⁴⁵² követelményként rögzítette, hogy a strukturális politika célkitűzéseit oly módon kell meghatározni, hogy elősegítsék a fejlődésben lemaradt régiók fejlesztését és strukturális alkalmazkodását, valamint a strukturális nehézségekkel küzdő térségek gazdasági és társadalmi szerkezetváltását, továbbá módosítsák és korszerűsítsék az oktatási, a képzési és a foglalkoztatási politikákat és rendszereket. Ennek fényében a Bizottság alapvető célja a jelenlegi és az 1999-es szabályok megalkotása során, hogy olyan kritériumokat határozzon meg, amelyek a támogatásokat azon régiókra és tagállamokra koncentrálja, amelyeknek arra a legnagyobb szükségük van. Ez ugyanakkor jelentős feszültségek generált a Bizottság és majdnem minden tagállam között, akiknek az a célja, hogy a lehető legnagyobb mértékű támogatást szerezzék meg⁴⁵³.

A szabályozási céloknak megfelelően az 1260/1999/EK rendelet meghatározott három célkitűzést, a strukturális politikára fordítható forráskeretet és annak felhasználási arányát az egyes célkitűzések között, továbbá, hogy milyen feltételek esetén lehet bizonyos régiókban egyáltalán hozzájutni a strukturális támogatáshoz, de éppen e téren szembement a részletszabályozás a regionális politika alapvető céljával és elvével amikor előírta ugyan, hogy az 1. célkitűzés alá tartozó régiók – a fejlődésben leginkább lemaradt régiók, ahol a GNP nem éri el az EU átlagos GNP-je 75%-át – kapják a források legnagyobb részét (69,7%-át), a 3. célkitűzés alá tartozók pedig annak csak egy töredékét (12,3%-át), de azt is meghatározta, hogy a 3. célkitűzés alá azon régiók tartoznak, amelyek nem tartoznak az 1. alá, vagyis másképp fogalmazva valamilyen támogatásra jogosulttá vált az Unió egész területe. E

⁴⁵⁰ EK-Szerződés 158. cikk

⁴⁵¹ EUMSZ 174. cikk

⁴⁵² A Tanács 1260/1999/EK rendelete (1999. június 21.) a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról HL L 161., 1999.6.26., 1-42. o (4) preambulumbekzdés

⁴⁵³ DAVID ALLEN: Cohesion and Structural Funds, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 226. o.

rendszerben nyilvánvalóan nem minden fejlesztési cél kaphatott közösségi támogatást, hiszen a 3. célkitűzés az oktatási, képzési és foglalkoztatási politikák és rendszerek kiigazításának és korszerűsítésének támogatását szolgálta, de az a megállapítás mindenképpen leszűrhető, hogy a koncentráció célját és fogalmát meglehetősen távan kellett már az előző programozási időszakban is értelmezni.

E problémakör egy kissé hasonlít ahhoz, amelyet a költségvetés bevételeinek vizsgálata során már láttunk, vagyis ahhoz, hogy a ott a saját források mértékének, itt a strukturális alapokból származó támogatások elosztásának meghatározása során a tagállamok a Tanácsban egyfajta üzletet kötöttek, amelynek háttérében az lehetett, hogy a nettó befizető tagállamok szeretnék volna az általuk a Közösség rendelkezésre bocsátott saját források egy részét viszontlátni. Ehhez csak egy megfelelő jogcímet kellett találni, amely a szinte mindenhol bevethető oktatás, a képzés, és a munkanélküliség kezelése lett. Sajnálatos módon a tagállamok nem tudják, vagy nem akarják belátni, hogy a regionális politikai támogatások nem egyszerűen pénzügyi transferek a tagállamok között⁴⁵⁴. Azt, hogy nem azok leginkább azok a példák támasztják alá, amikor nem tagállam nyújt a strukturális alapokhoz hasonló támogatást valamely tagállamnak. Ilyen támogatási rendszer a Norvég Finanszírozási Mechanizmus⁴⁵⁵ vagy a Svájci Alap⁴⁵⁶.

E rendszer nem változott érdemben a 2007 és 2013 közötti időszakban sem, hacsak nem tekintjük érdemi változásnak, hogy a koncentráció elve *expressis verbis* kikerült a szabályozásból. Az új horizontális rendelet ugyan részben új célkitűzéseket határozott meg, de az a rendszer továbbra is fennmaradt, hogy gyakorlatilag az Unió egész területe jogosult valamilyen jogcímen a regionális támogatásra. Ebben az időszakban, ha valamely régió nem tartozik az 1. (Konvergencia) célkitűzés hatálya alá, akkor szükségképpen a 2. (Regionális versenyképesség és foglalkoztatás) célkitűzés alá tartozik. A Konvergencia célkitűzés alá tartozó – gyakorlatilag felzárkóztatandó – régiók támogatása arányosan nőtt ugyan 81,54%-ra, de ezt jóval meghaladó mértékben nőtt a Regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá tartozó régiók támogatása (15,95%-ra). Kérdés mindezek után csak az, hogy mi a tagállamok célja a regionális politika terén.

⁴⁵⁴ ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005, 197. o.

⁴⁵⁵ Memorandum of Understanding on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009 established in accordance with the Agreement of 14.10.2003 between Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004-2009, www.nfu.hu/download/9207/mou_norway-hungary_en_vegleges.pdf [2010. 05.30.]

⁴⁵⁶ 348/2007. (XII. 20.) Korm. rendelet a kibővült Európai Unió gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségei csökkentését célzó, a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány között létrejött Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás kihirdetéséről

4.2.5.2 Az adicionalitás elve és a társfinanszírozás követelménye

Az adicionalitás elve azt jelenti, hogy az alapok által nyújtott támogatások kiegészítik a nemzeti intézkedéseket, az alapokból származó hozzájárulások nem helyettesítik a tagállam közkiadásait vagy az annak megfelelő strukturális kiadásokat. Ennek biztosítása érdekében a „konvergencia” célkitűzés hatálya alá tartozó régiók tekintetében a Bizottság és a tagállamok meghatározzák a köz- vagy azzal egyenértékű strukturális kiadások azon szintjét, amelyet a tagállamoknak fenn kell tartaniuk az érintett régiókban⁴⁵⁷. A Bizottságnak és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a támogatások addicionális gazdasági hatást eredményeznek az érintett régiókban. E követelmény az elmúlt két évtizedben gyakorlatilag nem változott⁴⁵⁸.

Az adicionalitás regionális (illetve tagállami) szinten követeli meg a tagállami fejlesztési kiadások szinten tartását, amely egy másik oldalról nézve meghatározott mértékű kiadási kötelezettséget is jelent a támogatásokat igénybe vevő tagállamoknak. Ráadásul e kötelező kiadások mértéke közvetetten ugyan, de azon műveletek számával és költségével arányosan növekszik, amelyekre a tagállam a támogatást igénybe kívánja venni.

Mindemellett a tagállam, illetve a Közösség együttes fellépésének követelménye nem csak tagállami (regionális) szinten jelenik meg, hanem minden egyes projektre vonatkozóan is a társfinanszírozás követelménye alapján. A társfinanszírozás azt jelenti, hogy támogatás csak olyan projektekhez nyújtható, amelyet az adott tagállam is támogatásban részesít. E követelmények önmagukban véve teljesen indokolhatóak lehetnek. Abban az esetben azonban, ha a közösségi szabályozásban fellelhető egyéb követelményekkel is összevetjük, célszerűségük – az egyéb követelményekkel együttes alkalmazásával – legalábbis felvet néhány alapvető kérdést.

Ilyen egyéb követelmény a Gazdasági és Monetáris Unió (GMU) feltételrendszerének – az ún. Maastrichti kritériumoknak⁴⁵⁹ – a teljesítése. E jegyzőkönyvben meghatározott kritériumrendszerből a költségvetési hiányra vonatkozó előírás nem mindig egyeztethető össze az adicionalitás követelményével. A GMU-ban nem részes tagállamok a kritériumok elérésére irányuló konvergencia programot kötelesek készíteni, amelyben lefektetik, hogy milyen lépésekben kívánják és tudják teljesíteni a közös valuta bevezetéséhez szükséges feltételeket. Tekintettel arra, hogy az egyik kritérium a költségvetési hiány csökkentése, azt kell számba vennünk, hogy ez milyen eszközökkel történhet. Elvileg négy területen lehet

⁴⁵⁷ 1083/2006/EK rendelet 15. cikk

⁴⁵⁸ Lásd: 2052/88/EGK rendelet 4., 12-13. cikk, 4253/1988/EGK rendelet 9. cikk, 1260/1999/EK rendelet 8. cikk, 1083/2006/EK rendelet 9. cikk

⁴⁵⁹ Lásd: az Európai Közösség Alapító Szerződésének 109/J. (később 121.) cikkében előírt konvergencia kritériumokról szóló, a Maastrichti Szerződéshez csatolt jegyzőkönyvet, valamint az Európai Unió működéséről szóló Szerződéshez csatolt, a Konvergencia kritériumokról szóló (13.) Jegyzőkönyvet

bármiféle lépést tenni ennek érdekében: a bevételek – az adók – növelésével, az állam adósságszolgálati kötelezettségének csökkentésével, az államapparátus működtetési költségeinek csökkentésével, valamint a különböző állami támogatások – köztük a fejlesztési támogatások – összegének csökkentésével. E négyes felsorolásból az adók növelése nem járható út, mivel az versenyképességre és a gazdasági növekedésre negatív hatást gyakorolna. Az adósságszolgálat összege egy olyan adottság, amely csak közvetetten és lassan csökkenthető, ekként ez sem lehet hatékony eszköz. Az államapparátus működési költségeinek csökkentése kisebb megtakarításokat eredményezhet, de önmagában ez sem eredményez elegendő hiánycsökkentést. Végül marad az állami támogatások csökkentésének lehetősége. Abban az esetben azonban, ha erre kerül sor, akkor az leginkább a fejlesztési programok tagállami finanszírozási részét érinti. Ezen ellentmondásos helyzetre a szakirodalom⁴⁶⁰ és az Európai Számvevőszék is rámutatott⁴⁶¹.

Egyetértek azzal az állásponttal, miszerint az állami költsékezést bizonyos mértékben korlátozó Maastrichti kritériumoknak Magyarország, mint az euro-övezethez való csatlakozást célul tűző tagállam számára számos pozitív hozadéka is van, így például a konvergencia program, mint a középtávú pénzügyi tervezés eszközének bevezetése, vagy az államadósság korlátozása. Ezen álláspont szerzőjében is felmerül azonban a kétely, hogy a minden tagállam számára egységesen meghatározott kritériumok, különösen a költségvetési hiány GDP-arányos korlátozása az adott tagállam gazdasági-társadalmi fejlődésével összhangban van-e?⁴⁶²

A probléma megoldását az addicionalitási és társfinanszírozási követelmények átalakítása – finomhangolása – jelentheti. A Kohéziós Alap létrehozása már önmagában e finomhangolás irányába hatott azáltal, hogy az általa finanszírozott infrastrukturális beruházások költségének jelentős részét – akár 85%-át – biztosítja az érintett tagállamok részére. Mindez ugyanakkor azzal is jár, hogy e – döntően a nagyprojektek kategóriájába tartozó – támogatások odaítéléséről nem a tagállami hatóságok, hanem maga a Bizottság határoz⁴⁶³. A finomhangolás lehetőségének megteremtését akként látom megvalósíthatónak, hogy a szabályozás a közösségi hozzájárulásoknak nem egyszerűen a generális minimumát (amely ma 20%) és maximumát (85% a kohéziós tagállamokban, 75% a nem kohéziós tagállamokban a konvergencia célkitűzés alá tartozó régiókban és 50% a nem kohéziós tagállamokban a

⁴⁶⁰ ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005, 16. o.

⁴⁶¹ Special Report No 15/98 on the assessment of Structural Fund intervention for the 1989-1993 and 1994-1999 periods, HL C 347., 1998.11.16., 1-47. o., para 7.11.

⁴⁶² VÁRNAY ERNŐ: Kérdések az EU-költségvetés és a magyar költségvetés, illetve az uniós- és magyar állami szervek kapcsolódásai köréből, In: Nemzetközi Közlöny, 2007/2. sz. 54., 60. o.

⁴⁶³ Lásd: az 1083/2006/EK rendelet 39-41. cikke

regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzés alá tartozó régiókban) határozná meg, hanem egészen addig, amíg a tagállamok gazdasági fejlettségének különbségét nem sikerül egy bizonyos – a mainál egymáshoz jóval közelebb eső – szintre hozni, addig egy jóval inkább az egyes érintett tagállamok nemzeti jövedelméhez, munkanélküliségi adataihoz, államadósságához, és egyéb releváns mutatóihoz kötött feltételeket rögzítene. E mainál jóval cizelláltabb adicionalitási és társfinanszírozási feltételrendszer a tagállam fejlettségének és foglalkoztatási szintjének a közösségi átlagtól való elmaradása függvényében egyrészt kritikus esetekben megengedhetné finanszírozási kötelezettség szintjének néhány éves időszakra vonatkozó csökkentését, másrészt növelhetné a közösségi hozzájárulás összegének minimális mértékét.

A javasolt módosítások közvetlenül érintik a támogatások GDP arányos összegének – a tagállami abszorpciós képességre alapozott⁴⁶⁴ – felső határára vonatkozó szabályokat. A 2000 és 2006 közötti időszakban e felső határ az adott tagállam GDP-jének 4%-a volt⁴⁶⁵. A 2007 és 2013 közötti időszakban e felső határ némileg cizelláltabban van meghatározva, legfeljebb a tagállami GDP 3,7893%-a a közösségi átlag nemzeti jövedelem 40%-át el nem érő tagállamokban és e felső határ folyamatosan csökken a tagállami GDP növekedésével fordított arányban⁴⁶⁶.

Kétségtelen, hogy – különös figyelemmel az adicionalitási és társfinanszírozási követelményekre – lehet egy bizonyos szint, amelyet meghaladó összegű támogatást a tagállamok nem tudnak felvenni. E szint azonban álláspontom szerint több okból sem határozható meg a GDP bizonyos százalékában. Nem határozható meg egyrészt azért, mert e kérdést alapvetően befolyásolja a tagállami és a közösségi hozzájárulás aránya (nem mindegy, hogy 20%, vagyis 4:1-hez, vagy 85 %, vagyis 3:17-hez). Nem határozható meg másrészt azért sem, mert a nagy összegű – pl. infrastrukturális – beruházások költsége alapvetően nem a tagállami GDP-től, hanem a beruházás nagyságától, a helyszín földrajzi adottságaitól és más hasonló objektív körülményektől függ. Ekként bár előrelépésként értékelhető a 2006-ban elfogadott szabályozás a korábbi egységes általános felső határ meghatározásához képest, mivel a tagállami GDP szintjével fordított arányban csökkenti az igénybe vehető támogatás felső határát, e felső határ azonban legfeljebb sztochasztikus kapcsolatban van a támogatás-fellevő képesség tényleges szintjével.

⁴⁶⁴ Lásd: 1260/1999/EK rendelet (21) és az 1083/2006/EK rendelet (33) preambulum-bekezdését

⁴⁶⁵ Lásd: az 1260/1999/EK rendelet 7. cikk (8) bekezdését

⁴⁶⁶ Lásd: az 1083/2006/EK rendelet II. melléklet 7. pont

Célszerű lenne ezért e szabályozást is átalakítani. Tekintettel arra, hogy a regionális támogatások célja a közösségi átlaghoz képest elmaradt fejlettségű régiók felzárkóztatása, célszerű lenne mindenképp az átlag GDP helyett egy mind a gazdasági, mind a társadalmi (munkanélküliségi) helyzetet figyelembe vevő mutató megalkotása.

A második lépés azon helyzet a megszüntetése lenne, hogy valamilyen jogcímen elvileg minden régió jogosult strukturális támogatásra. Annak, hogy minden régió valamely célkitűzés alapján jogosult regionális támogatásra, egyértelműen politikai okai vannak. E rendszer azonban alapvetően ellentétes a regionális politika alapvető célkitűzéseivel.

A harmadik lépés pedig az lehetne, hogy a régiók gazdasági-társadalmi helyzetét figyelembe vevő mutató alapján a valóban leginkább támogatásra szoruló régiók lennének jogosultak csak a támogatásra.

4.2.5.3 A megosztott irányítás elve, a partnerség elve és a programozás elve

Az alapok számára biztosított uniós költségvetést a tagállamok és a Bizottság közötti megosztott irányítás keretében kell végrehajtani. A megosztott irányítás keretében a Bizottság hatásköre a következőkre korlátozódik:

- a) ellenőrzi a tagállamokban az irányítási és ellenőrzési rendszerek megfelelő működését;
- b) szükség esetén megszakítja a kifizetési határidőt, illetve részben vagy egészben felfüggeszti a kifizetést, amennyiben a nemzeti irányítási és ellenőrzési rendszerek eredménytelennek bizonyulnak, továbbá bármely más előírt pénzügyi korrekciót alkalmaz;
- c) ellenőrzi az előleg visszatérítését, és szükség esetén automatikusan visszavonja a költségvetési kötelezettségvállalásokat⁴⁶⁷.

A partnerség az operatív programok⁴⁶⁸ előkészítésére, végrehajtására, monitoringjára és értékelésére vonatkozik. Az alapok végrehajtása során a partnerség elve két szinten jelenik meg. Egyrészt a Bizottság és a tagállamok között: az alapok célkitűzéseit a Bizottság és az adott tagállam közötti szoros együttműködés keretében kell megvalósítani. Másrészt a tagállam és a tagállamon belüli regionális és helyi önkormányzatok, a gazdasági és társadalmi partnerek, valamint egyéb, a civil társadalmat képviselő szervezetek között⁴⁶⁹. A

⁴⁶⁷ 1083/2006/EK rendelet 14. cikk

⁴⁶⁸ Operatív program: a tagállam által benyújtott és a Bizottság által elfogadott dokumentum, amely összefüggő prioritások alkalmazásával fejlesztési stratégiát határoz meg, amelynek megvalósításához valamely alapból támogatást vesznek igénybe.

⁴⁶⁹ 1083/2006/EK rendelet 11. cikk

támogatásokat a Bizottság és a tagállamok, valamint azok regionális és helyi hatóságai, illetve a gazdasági és szociális partnerek szoros együttműködésével kell meghatározni.

1988-ig a strukturális alapok egymástól alapvetően elkülönülten működtek, a támogatások nyújtására a tagállamok által a Bizottságoz benyújtott és általa elfogadott projektek keretében került sor. E rendszer alapvetően megváltozott 1988-ban. A programozás elve alapján, a régiók közötti különbségek kiegyenlítése érdekében ekkortól az alapok számára célkitűzések lettek meghatározva, amelyeket egy többéves programozási rendszer keretében kell megvalósítani. E rendszer több szakaszból áll, beleértve a prioritások meghatározását, a finanszírozást, valamint egy irányítási és ellenőrzési rendszert⁴⁷⁰. E rendszerben a Bizottság tevékenysége leginkább program menedzsmentként írható le, ahol a Bizottság feladata a programok elfogadása, és a végrehajtás értékelése, valamint ellenőrzése, a tagállamok pedig a konkrét végrehajtási feladatokat látják el⁴⁷¹.

A 2007 és 2013 közötti programozási időszakban a strukturális és kohéziós támogatások alapvető keretét a Tanács gazdasági, társadalmi és területi kohézióról szóló, tömör stratégiai iránymutatásai képezik. A Közösségi Stratégiai Iránymutatások⁴⁷² (KSI) gyakorlatilag a Közösség prioritásait határozzák meg. A tagállamok a KSI-re figyelemmel készítik és benyújtják a Bizottsághoz nemzeti stratégiai referenciakeretet. A nemzeti stratégiai referenciakeret biztosítja, hogy az alapokból származó támogatás összhangban áll a közösségi stratégiai iránymutatásokkal, továbbá meghatározza egyrészt a közösségi prioritások, másrészt a nemzeti reformprogram közötti kapcsolatot. A partnerség elvével összhangban a nemzeti stratégiai referenciakeretet a tagállamok az érintett partnerekkel való konzultációt követően, saját belső eljárásrendjük szerint, ugyanakkor a közös megközelítés biztosítása érdekében a Bizottsággal párbeszédet folytatva készítik el. A kézhezvételtől számított 3 hónapon belül a Bizottság tudomásul veszi benyújtott nemzeti stratégiai referenciakeretet és az alapokból származó támogatás számára választott prioritási témákat.

Az alapokból nyújtott támogatások lebonyolítására a tagállamok a partnerekkel együttműködve, a nemzeti stratégiai referenciakereten belül kidolgozzák az operatív programjaikat⁴⁷³. Valamennyi operatív program a 2007. január 1. és 2013. december 31.

⁴⁷⁰ 1083/2006/EK rendelet 10. cikk

⁴⁷¹ Vö.: PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 81. o.

⁴⁷² A Tanács 2006/702/EK határozata a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról, HL L 291., 2006.10.21., 11-32. o.

⁴⁷³ A „konvergencia” és a „regionális versenyképesség és foglalkoztatás” célkitűzéshez kapcsolódó operatív programok a következőket tartalmazzák:

- a) a támogatásra jogosult terület vagy ágazat helyzetének elemzése;
- b) a választott prioritások indoklása;
- c) információ a prioritási tengelyekről és azok egyedi céljairól;

közötti időszakra vonatkozik. A közösségi stratégiai iránymutatások elfogadását követően a tagállamok benyújtják a Bizottságnak az operatív programra vonatkozó javaslataikat. A Bizottság értékeli a javasolt operatív programokat annak fényében, hogy az hozzájárul-e a nemzeti stratégiai referenciakeret és a közösségi stratégiai iránymutatások céljaihoz és prioritásaihoz. Amennyiben az operatív program nem járul hozzá a nemzeti stratégiai referenciakeret és a közösségi stratégiai iránymutatások célkitűzéseinek megvalósításához, a Bizottság felkérheti az érintett tagállamot, hogy vizsgálja felül javasolt programját. A Bizottság elfogadja az operatív programot, amennyiben azt a nemzeti stratégiai referenciakeret és a közösségi stratégiai iránymutatások céljaival és prioritásaival összhangban találja⁴⁷⁴.

Magyarországon a 2004 és 2006 közötti időszakra vonatkozó Nemzeti Fejlesztés Terv öt operatív programot foglalt magában:

- a Regionális Fejlesztés Operatív Programot,
- a Gazdasági Versenyképesség Operatív Programot,
- az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Programot
- a Humán erőforrás-fejlesztés Operatív Programot, valamint
- a Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Programot.

A 2007 és 2013 közötti időszakra vonatkozó Új Magyarország Fejlesztési Terv összesen 15 operatív programot foglal magában, amelyből 7 az egyes régiók fejlesztésére vonatkozó program:

- Gazdaságfejlesztés Operatív Program,
- Közlekedés Operatív Program,
- Társadalmi Megújulás Operatív Program,
- Társadalmi Infrastruktúra Operatív Program,
- Környezet és Energia Operatív Program,
- Államreform Operatív Program,
- Elektronikus Közigazgatás Operatív Program,
- Végrehajtás Operatív Program,
- Nyugat-dunántúli Operatív Program,
- Közép-dunántúli Operatív Program,

d) az operatív programhoz való hozzájárulás programozott felhasználásának indikatív bontása;

e) pénzügyi terv;

f) az EMVA – és adott esetben az EHA – által finanszírozott intézkedések kiegészítő jellegére vonatkozó információ;

g) az operatív programra vonatkozó végrehajtási rendelkezések;

h) a programozási időszakban bizottsági jóváhagyás céljából várhatóan benyújtásra kerülő nagyprojektek indikatív listája.

⁴⁷⁴ 1083/2006/EK rendelet 25-28., 32., és 37. cikk

- Dél-dunántúli Operatív Program,
- Észak-magyarországi Operatív Program,
- Észak-alföldi Operatív Program,
- Dél-alföldi Operatív Program,
- Közép-magyarországi Operatív Program⁴⁷⁵.

A Bizottság és a tagállamok jogviszonyát kisebb részben a vonatkozó tanácsi rendeletek, jelentősebb részben a Tanács által elfogadott közösségi stratégiai iránymutatások, és a bizottsági határozattal elfogadott operatív programok határozzák meg. Noha a regionális politika végrehajtásért elvi szinten a Bizottság a felelős, a horizontális rendeletben a Tanács azt gyakorlatilag teljes egészében a tagállamokra bízta, a Bizottságnak csak az ellenőrzés és hiányosságok feltárása esetén a pénzügyi korrekciók megtételének jogát (és egyúttal kötelezettségét) tartja fenn⁴⁷⁶. Technikailag e rendszer alapvető problémákat nem vet fel, tartalmilag azonban igen.

Az EK-Szerződés 2. cikke, valamint a hatályos Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikke szerint a Közösség egyik feladata a gazdasági és társadalmi kohézió előmozdítása, amelynek érdekében tevékenysége kiterjed az önálló kohéziós politika folytatására. A gazdasági és társadalmi kohézió erősítése, fejlesztése nem kizárólagos közösségiuniós hatáskör. A közösségiuniós intézkedések, programok mellett a tagállamok önálló gazdaságpolitikát – és ezen belül önálló fejlesztési politikát – folytatnak, maguk is önálló programokat indíthatnak a tagállamon belüli regionális különbségek csökkentésére, a különböző társadalmi problémák kezelésére. A tagállamokat e téren annyi kötelezettség terheli, hogy az EK-Szerződés 159. cikke, illetve az EUMSz. 175. cikke alapján a Közösség/Unió egészének harmonikus fejlődése érdekében hangolják össze gazdaságpolitikájukat. Az EK-Szerződés 5. cikke, illetve a hatályos Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikke értelmében a Közösség csak a ráruházott hatáskörök és az abban meghatározott célok keretei között járhat el. A nem kizárólagos hatáskörök esetén – így a kohéziós politikai kérdésekben is – a szubszidiaritás elve alapján csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani és így e célkitűzések közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

Mindezt azért tartottam fontosnak felidézni, mert ha megvizsgáljuk a regionális politika keretében a tagállamoknak – különösen a Kohéziós Alapból nyújtott támogatásban részesülő tagállamoknak – nyújtott források összegét és emellett figyelembe vesszük ezen tagállamokat

⁴⁷⁵ Az operatív programok megtalálhatók a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapján (www.nfu.hu)

⁴⁷⁶ 1083/2006/EK rendelet 14. cikk

terhelő adicionalitási és társfinanszírozási kötelezettséget, továbbá a közös valuta bevezetéséhez szükséges konvergencia kritériumoknak való megfelelési célt és szándékot, akkor azt tapasztalhatjuk, hogy miután az érintett tagállamok költségvetésükben elkülönítették a strukturális és kohéziós támogatások lehívásához szükséges „önrészt”, akkor emellett további – az Uniós fejlesztési politikától független – célok finanszírozására már csak viszonylag szűk keretük marad.

Magyarország EU-csatlakozása és 2006 közötti időszakban a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból összesen 792,6 milliárd forint támogatási összeg volt Magyarország számára elkülönítve. A magyar költségvetési hozzájárulással (292,1 Mrd forint), valamint az önrészekkel együtt mindez 1365,1 milliárd forint fejlesztést tett lehetővé, amely az összes hazai fejlesztés mintegy 50%-a⁴⁷⁷.

Az Új Magyarország Fejlesztési Terv és az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program keretében rendelkezésre álló források a 2007 és 2013 közötti időszakban ⁴⁷⁸			
	EU költségvetési forrás	Hazai költségvetési forrás	Összesen
ÚMFT	25,3 Mrd EUR	4,4 Mrd EUR	29,7 Mrd EUR
ÚMVP	3,8 Mrd EUR	1,4 Mrd EUR	5,2 Mrd EUR
Összesen	29,1 Mrd EUR	5,8 Mrd EUR	34,9 Mrd EUR

A tagállamokon belül lényeges politikai kérdéssé válhat, hogy e közösségi támogatásokat milyen mértékben „sikerül” felhasználni. A gyenge felhasználás az érintett kormányzat alkalmasságát kérdőjelezheti meg a politikai viták síkján, ezért minden kormány a lehető legmagasabb arányú felhasználásra törekszik. A támogatások felhasználásának olykor alacsony aránya miatt az Európai Parlament is hasonló kritikát szokott megfogalmazni a Bizottsággal szemben⁴⁷⁹. Ezzel azonban gyakorlatilag egy olyan pályára állnak az érintett tagállamok és azok kormányai, ahol az irányítás már nem az ő kezükben van.

⁴⁷⁷ KÓTI ÉVA: A strukturális politika és Magyarország, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005, 623. és 629. o.

⁴⁷⁸ Forrás: Új Magyarország Fejlesztési Terv, Új Magyarország Vidékfejlesztési Program, valamint http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/hu_en.pdf [2010. 05.20]

⁴⁷⁹ GABRIELE CIPRIANI: Rethinking the EU Budget, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, 15. o.

A Bizottság csak azokat az operatív programokat hagyja jóvá, amelyek megfelelnek az uniós fejlesztési politikai elképzeléseknek, vagyis a közösségi stratégiai iránymutatásoknak. Ez az EU részéről indokolt lehet, de adott esetben a tételezett céllal ellentétes hatást válthat ki: a tagállami belső politikai célok a források mindenáron való felhasználását, pontosabban elköltését fogják eredményezni. E problémát tovább súlyosbítja az addicionalitás követelménye, amely által olyan céloktól is „elvonódhatnak” a tagállami költségvetési források, amelyek ugyan nem szerepelnek az operatív programok prioritásai között, de egy adott tagállamnak mégis fontos lehetne. (Pl. előfordulhat, hogy a Közösség által meghatározott feltételek a kötöttpályás közlekedés fejlesztésének támogatását teszik lehetővé, ugyanakkor az adott tagállamban legalább akkora szükség lenne a közutak, autópályák építésére is).

Ez a rendszer véleményem szerint alkalmas lehet arra, hogy adott gazdasági szituációban megfosztja a tagállamok egy – a szegényebbik – részét az önálló fejlesztési politika folytatásának lehetőségétől, és emellett jelentősen alááshatja a szubszidiaritás elvének érvényesülését is. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés hatályba lépése óta már az sem hozható fel ellenérvként, hogy a közösségi stratégiai iránymutatásokat a Tanács minősített többséggel fogadja el, hiszen jelenleg már e szavazati arány nem szükséges. Kétségtelen ugyanakkor, hogy az operatív programok tervezetét a tagállamok készítik elő, a KSI-t azonban a Bizottság, elfogadásához pedig nyilvánvalóan szükség van minden tagállam részéről nagyfokú rugalmasságra. Mindezen túlmenően az operatív programokat a Bizottság csak akkor fogadja el, ha az összhangban van a közösségi stratégiai iránymutatásokban foglaltakkal. Az Unió tehát némileg kisarkítva meghatározza azt, hogy milyen fejlesztéseket támogat és milyen arányban. Ezt az érintett tagállamok bizonyos fokig kénytelenek elfogadni és végrehajtani. Ma már a vonatkozó szabályozás megalkotásához a Tanácsban minősített többség nem szükséges (noha 2006-ig még az egyhangú döntéshozatal szabályát kellett alkalmazni), így a kisebbségben maradt tagállamok nem tudják már rákényszeríteni egyéni érdekeiket a többi tagállamra egyes nekik fontos célkitűzések elfogadása érdekében. Noha ez nem eredményez annyira kiélezett helyzetet és eredményt, mint amit a saját forrásokkal kapcsolatban az egyes tagállamok számára nyújtott kivételek tekintetében láthattunk, a probléma azonban fennáll. A közös érdek és az egyéni tagállami érdekek között esetenként azonban markáns feszültség alakulhat ki, amelynek egyik konkrét következménye, hogy strukturális támogatásra minden régió valamilyen szinten jogosult.

A szubszidiaritás elvével kapcsolatban az a kérdés merül fel, hogy a regionális politika területén hol van az a határ, amelyen túl az Unió a kitűzött célt már jobban meg tudja

valósítani, mint az adott tagállam és ezért célszerű lehet az adott fejlesztési program beillesztése a közösségi fejlesztési politikába⁴⁸⁰. Lehetséges-e arra hivatkozva, hogy az ún. intelligens közigazgatás alapvető követelmény a gazdasági növekedés és foglalkoztatás számára a strukturális támogatások megszerzése érdekében a közigazgatási reform finanszírozására egy önálló operatív programot létrehozni?⁴⁸¹ Különösen érdekes ez a kérdés abból a nézőpontból, hogy noha más esetben a tagállamok rendkívül érzékenyen reagálnak szuverenitásuk esetleges további csökkentésére irányuló minden javaslatra (lásd pl. a saját források rendszerének reformjával, vagy az Unió pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmével kapcsolatos problémákat), addig saját közigazgatási rendszerük átalakítását még azon az áron is hajlandóak a közös költségvetés által finanszírozhatni, hogy így az átalakításba egy külső szereplő, a Bizottság is bizonyos módon beleszólhat. Anélkül, hogy tovább boncolgatnánk, csak két költői kérdést tennék fel mindezzel kapcsolatban: egy tagállami közigazgatási reform valóban jobban kivitelezhető-e közösségi szinten, mint tagállami szinten, illetve a tagállami közigazgatási reform nem hajtható-e végre közösségi közreműködés és pénzügyi hozzájárulás nélkül? Az érintett tagállam minden bizonnyal nem érzi szuverenitása részének a jó és saját közigazgatás működtetését.

E kérdés még izgalmasabbá válik, ha a végrehajtásba valamilyen hiba csúszik. Ha a Bizottság ezt feltárja, akkor az érintett tagállamnak komoly szankciókkal – pénzügyi korrekciókkal – kell számolnia. Egy ilyen szituációban a Bizottság és a tagállamok viszonya egy olyan családra emlékeztet, ahol a szigorú családfő szinte feltétel nélküli engedelmességet követel családjától arra hivatkozva, hogy ő ad kenyeret nekik.

Fontos lenne ezért a közjogi pozíciók tisztázása. A Szerződés szabályai és gyakorlati megvalósulása álláspontom szerint jelenleg nincsenek összhangban, illetve ez az összhang az adott tagállam nemzeti jövedelmétől, jólététől függ, vagyis attól, hogy mennyiben részesül a közösségi regionális támogatásokból. Önmagában nem látom problémásnak, ha a szabályozás és a gyakorlat úgy kerül összhangba, hogy ha a Bizottság részben átveszi a tagállamoktól gazdaság/fejlesztés-politika meghatározását. Az azonban már problémás, bizonyos tekintetben közvetett hátrányos megkülönböztetést jelenthet, ha csak egyes tagállamok viszonyában teszi, ha ez a tagállami fejlettség és jövedelemszint függvénye és ha erre megfelelő jogalap nélkül kerül sor. Szükségesnek tartanám mindezek fényében a regionális politikán belül a Bizottság és a tagállamok viszonyának újragondolását. Megoldás lehet a nagyprojektek és a nagyprojektnek nem minősülő projektek mainál markánsabb szétválasztása. Célszerűtlen lehet

⁴⁸⁰ Vö.: PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 78-79. o.

⁴⁸¹ Vö.: A Közösségi Stratégiai Iránymutatások 1.3.4 pontja, valamint az Államreform Operatív Program

ugyanis összecszerűségtől függetlenül mindenre ugyanazt az eljárás- és követelményrendszert szabni.

4.2.5.4 A megfelelés elve, az összhang elve és a pénzügyi korrekciók

A megfelelés elve azt a követelményt támasztja, hogy az alapok által finanszírozott műveleteknek meg kell felelniük a Szerződés és az annak megfelelően elfogadott jogszabályok rendelkezéseinek. Az alapok és a tagállamok által nyújtott támogatásoknak azonban nem csak a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek kell megfelelniük, hanem összhangban kell lenniük a Közösség tevékenységeivel, politikáival és prioritásaival is⁴⁸². A strukturális alapok és a Kohéziós Alap esetében a vonatkozó leglényegesebb jogszabályi rendelkezéseket az alapok végrehajtására vonatkozó horizontális rendelet tartalmazza. A közösségi prioritások pedig a Közösségi Stratégiai Iránymutatásokban le lehetők fel, amellyel összhangban kerülnek elfogadásra a tagállamok Nemzeti Stratégiai Referenciakeretei, valamint az operatív programok.

Ez utóbbi, a jogszabályi rendelkezéseken kívül eső dokumentumokat PAUL CRAIG 'soft law'-nak nevezi. Noha elfogadásuk tanácsi, illetve bizottsági határozatokkal történik, sem a Közösségi Stratégiai Iránymutatások, sem a tagállami stratégiai referencia keretek, sem az operatív programok nem tekinthetők jogszabálynak. Hatásuk, jellegük bizonyos szempontból mégis olyan, mintha jogszabályi jellemzőkkel rendelkeznének. A bennük foglaltak számon kérhetők a tagállamokon. Nem tekinthetők szerződésnek sem, hiszen nem egy kétoldalú kötelezettségvállalás formájában jelennek meg, hanem a tagállamok által benyújtott programtervezet elfogadásáról a Bizottság határozatot hoz. Ezzel gyakorlatilag végrehajtási kötelezettséget és azzal járó felelősséget telepít a tagállamokra⁴⁸³.

E felelősségre vonás a pénzügyi korrekciók keretében történhet. A rendszerben az előfinanszírozás kivételével a kifizetések – mind az időközi, mind a végső-egyenleg kifizetések – egyik legfontosabb alapidokumentuma a költségnyilatkozat⁴⁸⁴, amelynek megalapozottságát a tagállam (az igazoló hatóság⁴⁸⁵) megfelelően igazolja és ezt követően az igazolt költségnyilatkozatot megküldi a Bizottság számára. A költségnyilatkozat tartalmazza a művelet során felmerült, számlákkal, vagy megfelelő számviteli bizonylatokkal alátámasztott költségeket, az azzal összefüggésben a kedvezményezett számára kifizetett hozzájárulást

⁴⁸² 1083/2006/EK rendelet 9. cikk

⁴⁸³ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 94-95. o.

⁴⁸⁴ Lásd: 1083/2006/EK rendelet 78., 86., 89. cikkei

⁴⁸⁵ Az igazoló hatóság feladata a 1083/2006/EK rendelet 59. cikke alapján a költségnyilatkozat és a kifizetési kérelmek igazolása

(támogatást). A Bizottság a program irányítási és ellenőrzési rendszerében tapasztalt, a kifizetések igazolására vonatkozó eljárás megbízhatóságát megkérdőjelező súlyos hiányosság, illetve igazolt költségnyilatkozatban szereplő, súlyos szabálytalansághoz kapcsolódó költségek esetén részben vagy egészben felfüggesztheti az időközi kifizetéseket. A felfüggesztés előtt a tagállam számára a Bizottság egy két hónapos időtartamot köteles biztosítani észrevételei megtételére. A felfüggesztés azonban még nem tartozik a pénzügyi korrekciók körébe.

Pénzügyi korrekcióra, vagyis valamely operatív programhoz nyújtott közösségi hozzájárulás részben vagy egészben történő megszüntetésére akkor van lehetőség, ha

- a) a program irányítási és ellenőrzési rendszerében olyan súlyos hiányosság van, amely kockáztatja a program számára már korábban kifizetett közösségi hozzájárulást;
- b) valamely igazolt költségnyilatkozatban szereplő költség szabálytalan, és ezt a tagállam a Bizottság által indított korrekciós eljárás megindítását megelőzően nem helyesbítette.

A szabálytalanságok kivizsgálása és az azok elleni fellépés, valamint az esetleges pénzügyi korrekciók (a közösségi hozzájárulás részbeni vagy teljes törlése) elvégzése elsődlegesen a tagállamok feladata. Noha volt arra irányuló bizottsági javaslat, hogy a regionális politika keretében is bevezessék a KAP-ban keretében használt számlaelszámolási rendszert, ezt a tagállamok nem fogadták el. Ebből következően a jelen rendszerben alapvetően a tagállami végrehajtó és ellenőrző intézményrendszernek kell(ene) biztosítania, hogy szabályszerűségét akként, hogy minderről a költségvetés végrehajtásáért végső soron felelős Bizottság, illetve a költségvetési Beszámolót elfogadó Parlament megbízható elszámolásokon alapuló képet kaphasson.

A Bizottság akkor indítja meg a pénzügyi korrekcióra vonatkozó eljárását, ha olyan rendszerszintű, vagy egy adott költségnyilatkozatban szereplő szabálytalan, de igazolt elszámolt költséget tár fel, ahol az érintett tagállam nem indította meg a korrekciós eljárást. Ilyen esetben az eljárás azzal indul, hogy a Bizottság közli az érintett tagállammal az előzetes következtetéseit, amelyre a tagállam észrevételt tehet. Rendszerszintű szabálytalanság esetén a Bizottság általán-korrekciót is javasolhat, közölve annak mértékét. Ebben az esetben a bizonyítási teher megfordul: ha a tagállam nem ért egyet a bizottsági értékeléssel, őt terheli annak bizonyítása, hogy a szabálytalanság tényleges mértéke kisebb volt annál, amit a Bizottság megállapított. Amennyiben a tagállam nem fogadja el a Bizottság előzetes következtetéseit, a Bizottság meghallgatja a tagállamot, és ezen a meghallgatáson

megpróbálnak megegyezésre jutni. Megegyezés hiányában a Bizottság határozatban dönt a pénzügyi korrekcióról⁴⁸⁶.

Bár a szükségessé váló pénzügyi korrekciók meghatározása az érintett tagállam és a Bizottság egyeztetésén alapul, megegyezés hiányában a végső döntést a Bizottság hozza meg. A megegyezés, illetve a Bizottsági döntés elvileg azt a célt szolgálja, hogy a szabálytalanul felhasznált források az azokat jogalap nélkül igénybe vevőktől visszakerüljenek a költségvetésbe és ezáltal újra – szabályosan és a tételezett célokra fordítva – lehessen azokat felhasználni.

A korábbi szabályozási rendszerekben a kifizetésekre és a pénzügyi korrekciókra vonatkozó rendelkezések a jelenleginél jóval kevésbé voltak szigorúak. Különösen igaz ez az 1988-as szabályozásra⁴⁸⁷, amely a közösségi támogatás kifizetését alapvetően nem az adott projekt előrehaladásához kötötte, hanem a támogatás 50, illetve 80%-át is engedte előlegként kifizetni a tagállami kifizetési kérelem és az éves jelentés (progress report) alapján. A szabályozás a tagállamokra bízta a műveletek szabályosságának igazolását, illetve – természetesen nem kizárólagosan – a szabálytalanságok elleni fellépést, valamint a szabálytalanul felhasznált összegek visszaszerzését. Az ezt követő évtizedben nyilvánvalóvá vált, hogy az előlegfizetés ilyen magas aránya számos visszaélés melegágya lehet.

Az 1999-es szabályozás ezért a kifizetések rendszerét már a maihoz hasonlóvá tette, bevezetve az előlegfizetés (a támogatási összeg 7%-áig), a ténylegesen a végső kedvezményezettnek már kifizetett és igazolt időközi kifizetés (a támogatási összeg 95%-áig), valamint a záró kifizetés kategóriáit. E szabályozás fenntartotta, hogy elsődlegesen a tagállamok feladata a szabálytalanságok elleni fellépés, valamint azok kivizsgálása. Emellett azonban a tagállamokra telepítette a pénzügyi korrekciók elvégzésének feladatát is azzal, hogy a Bizottság csak akkor végez pénzügyi korrekciókat, ha azt a tagállam elmulasztotta. Az eljárás hasonlóképpen alakult a jelenlegi szabályozáshoz⁴⁸⁸.

A végrehajtási feladatok megosztása és annak ellenőrzése a jelenlegi rendszerben is felvet számos problémát. Elsőként a jelenlegi szabályozás ugyan a Bizottság számára lehetővé teszi, hogy helyszíni vizsgálatokat folytasson a tagállamokban, de azt már nem határozza meg, hogy mindezt milyen mértékben és gyakorisággal kell megtennie⁴⁸⁹. Másrészt a tagállamok

⁴⁸⁶ 1083/2006/EK rendelet 98-100. cikk

⁴⁸⁷ Council Regulation (EEC) No 4253/88 of 19 December 1988, laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, OJ L 374, 31.12.1988, p. 1-14, 21-24. cikkei

⁴⁸⁸ 1260/1999/EK rendelet 32. és 39. cikk

⁴⁸⁹ PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006, 87. o.

feladatává teszi a szabályozás, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a szabálytalanságok ellen és a szabálytalanul kifizetett összegek visszafizetése érdekében. Egyértelmű esetekben e szabály nem okoz problémát. A bizonyítási teher megfordulása miatt nehéz helyzetbe kerülhet a tagállam akkor, ha az adott kifizetés szabályosságát a Bizottságtól eltérően ítéli meg. Ilyen esetben ennek pénzügyi következményét a tagállamnak kell viselnie. E rendelkezés tipikus példa arra, hogy noha a végső felelősség a Bizottságot terheli a végrehajtásért, az ezzel járó feladatot és felelősséget mégis a tagállamokra ruházza át. A tagállami felelősség rendszerszintű szabálytalanságok esetében átalánykorrekció alkalmazásához is vezethet.

A leglényegesebb probléma azonban véleményem szerint a pénzügyi korrekciók gyakorlatában és az abból levont következtésekben rejlik. Amint arra CIPRIANI rámutat⁴⁹⁰, a mezőgazdasági és strukturális politikák kiadásainak mindössze 1991 és 1998 között 2%-át, 1999 és 2003 között 0,5%-át érintik a korrekciók. A saját források esetében a pénzügyi korrekciók csak a hagyományos források esetében merülnek fel és az összes korrekció aránya 0,4% 2000 és 2002 között. Ebből a támogatások lebonyolításával kapcsolatos eljárások összességének szabályszerűségére vonatkozó komoly megállapításokat tenni nem lehet. Viszonylag kis számuk miatt, nem alkalmasak arra, hogy megfelelő preventív hatást eredményezzenek⁴⁹¹. Mindemellett mivel a korrekciók alkalmazására – természetükből adódóan – csak utólag kerülhet sor, a szabálytalanságok megakadályozására sem alkalmasak. Maga a Bizottság is elismerte 2004-ben, hogy különösen a strukturális alapok esetében nem képes minden tagállami irányítási és ellenőrzési rendszert és az általuk szolgáltatott információkat ellenőrizni. Az ellenőrzések hiányosságait a pénzügyi korrekciók alkalmazásával próbálják semlegesíteni⁴⁹² – bár ez inkább csak pótcselekvésnek tűnik.

Mindebből levonható az a következtetés, hogy a megosztott végrehajtás a szükségesnél alacsonyabb szintű elszámoltathatóságot is jelent, amely a költségvetés végrehajtásáért viselt felelősség szétterjedését is eredményezi⁴⁹³. CIPRIANI szerint, ha a Bizottság teljeskörű ellenőrzési jogosultsággal rendelkezne, akkor ez jelentős konfliktusokat eredményezne a

⁴⁹⁰ GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006. 14. o.

⁴⁹¹ Vö.: Az Európai Számvevőszék 2005/2. sz. véleménye az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi rendeletjavaslatról HL C 121., 2005.5.20, para 14.

⁴⁹² Communication from the Commission – Synthesis of Annual Activity Reports 2003 of DGs and Services COM(2004) 418 final

⁴⁹³ BRIGID LAFFAN, JOHANNES LINDNER: The Budget, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005, 208. o.

tagállamokkal és felborítaná a Szerződésben rögzített intézményi egyensúlyt⁴⁹⁴. E megállapítással csak részben tudok egyetérteni. Álláspontom szerint a Szerződésnek nem lehet célja egy olyan intézményrendszer kialakítása, amely nem teszi lehetővé a közös költségvetésből származó források felhasználásának teljeskörű ellenőrzését. Ha azonban mégis ilyen intézményi egyensúlyt vázol, vagy eredményez a Szerződés, akkor az azt is kell, hogy jelentse, hogy nem szabad a jelenlegi módon a megosztott végrehajtást tovább folytatni. E helyzetben feltehető az a kérdés, hogy az ilyen módon megosztott végrehajtás a Közösség érdekeit szolgálja-e. Vagy csak a tagállamok partikuláris érdekeit? Másképp fogalmazva, ha az elvi felelősséget a Bizottság viseli, de végrehajtás feladatait és az ezzel járó tényleges felelősséget a tagállamokra ruházza, akkor e rendszer egyrészt összhangban van-e a Római Szerződés szellemével, másrészt nem eredményezi-e azt, hogy végső soron sem a Bizottság, sem a tagállamok nem fogják a felelősséget viselni?

E helyzet megoldása egyszerre egyszerű (elvileg), és rendkívül nehéz (gyakorlatilag). Pusztán az szükséges hozzá, hogy a megosztott irányításban minden szereplő a vállalt feladatának megfelelő felelősséget viselje és ehhez legyenek számára biztosítva a megfelelő eszközök, hogy indokolatlanul ne lehessen olyasmiről felelőségre vonni, amit nem ő követett el. E rendszerben nem lenne szükséges a Bizottság végrehajtási felelősségének átalakítása. Szükséges lenne azonban egy a mainál sokkal hatékonyabb ellenőrzési kapacitás biztosítása a számára (és egyúttal az Európai Számvevőszék számára is). Bár a tagállamok valószínűleg nem fogadnák kitörő lelkesedéssel, de megfontolandó lenne a Bizottság számára a pénzügyi szankciók alkalmazásának lehetőségét megadni. Erre a 2988/1995/EGK rendelet⁴⁹⁵ alapján elvileg lehetőség van, pusztán az hiányzik, hogy a közösségi jog a konkrét jogsértéseket és szankciókat is meghatározza.

4.3 A saját források végrehajtásának problémái

Noha a megosztott végrehajtás fogalmát alapvetően a kiadások, támogatások lebonyolításával kapcsolatban szoktuk használni, egyet kell értenünk CIPRIANIVAL⁴⁹⁶ abban, hogy e fogalmat a saját források végrehajtására is alkalmazni kell. A saját források rendszerében ugyanis a tagállamok azok, akik beszedik a vámokat, a mezőgazdasági lefölözéseket, és az Áfá.-t, ők

⁴⁹⁴ GABRIELE CIPRIANI: Rethinking the EU Budget, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007, 126. o.

⁴⁹⁵ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, HL L 312., 1995.12.23., 1-4. o.

⁴⁹⁶ GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006. 3. o.

számítják ki az Áfa- és a GNI-forrás összegét és bocsátják a Bizottság rendelkezésére. Célszerűnek tűnik e kérdéskört a megosztott végrehajtásról szóló részben tárgyalni.

A Szerződés rendelkezései közvetlenül nem érintik a saját források végrehajtását. A Szerződés azonban rögzíti a költségvetés megalkotására vonatkozó eljárás fő elemeit, amelynek jelen esetben lényeges eleme a költségvetés véglegesen elfogadottá nyilvánítása. A Parlament elnökének ezen aktusa alapján, minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-től kezdve, köteles a Közösségek/Unió rendelkezésére bocsátani a saját források rendszeréről szóló határozatban meghatározott saját forrásoknak nevezett összegeket⁴⁹⁷.

A saját források végrehajtására alapvetően a saját forrásokról szóló tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó rendelet⁴⁹⁸ alapján kerül sor. Noha e szabályozás nem vet fel a végrehajtás jellegét érintő alapvető kéréseket, vagy problémákat mégis érdemes e szabályozást röviden áttekinteni.

A saját forrásoknak a Bizottság rendelkezésére bocsátása érdekében a tagállamok kijelölik a saját források megállapításáért, beszedéséért, rendelkezésre bocsátásáért és ellenőrzéséért felelős szervezeti szerveket és minderről tájékoztatják a Bizottságot⁴⁹⁹.

A saját források átutalása – a beszédési költségek (a vámbevételek 25%-a) levonása után havonta – minden hónap 19. napja utáni első munkanapon – történik. Ugyanakkor – a költségvetés likviditására figyelemmel – a Bizottság felkérheti a tagállamokat arra, hogy a pénzügyi év első negyedévében egy vagy két hónappal hozzák előre az Áfa-forrásként szereplő összegek egy tizenkettedének a rendelkezésre bocsátását.

A saját források rendelkezésre bocsátásának késedelme kamatfizetési kötelezettséget von maga után. A Bíróság elé számos olyan ügy került, amelyben valamely tagállam a kamatfizetési kötelezettségének jogosságát vitatta. Ezen ügyekben a Bíróság következetesen kiállt a közösségi bevételek megfelelő időben a Bizottság rendelkezésére bocsátására vonatkozó szabályok érvényesülése mellett⁵⁰⁰. Ekként megállapította a Bíróság a késedelmet és a kamatfizetési kötelezettséget, amikor a tagállam nem volt hajlandó a Bizottság kérésének eleget téve előbb rendelkezésre bocsátani a forrásokat⁵⁰¹, amikor a késedelem a banki

⁴⁹⁷ 1605/2006 EK rendelet 36. cikk

⁴⁹⁸ A Tanács 1150/2000/EK, Euratom rendelete a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2000/597/EK, Euratom határozat végrehajtásáról

⁴⁹⁹ Vö.: 84/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről, 101/2008. (IV. 29.) Korm. rendelet az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről

⁵⁰⁰ 303/84. Európai Közösségek Bizottsága v Németországi Szövetségi Köztársaság ECR(1986) I- 01171, C-19/05. Európai Közösségek Bizottsága v Dán Királyság, C-312/04. Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság ECR(2006) I-09923

⁵⁰¹ 93/85. Európai Közösségek Bizottsága v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ECR(1986) I-04011

dolgozók sztrájkja miatt következett be⁵⁰², és nyilvánvalóan akkor is, amikor konkrét család esete forgott fenn⁵⁰³.

Dolgozatomban több helyen utalok arra a problémára, hogy az egyes tagállamok az őket terhelő költségvetési bevételek csökkentését és a költségvetésből származó támogatások minél nagyobb arányú megszerzését kifejezett célnak tekintik, amely által megkérdőjelezzik, hogy a közös költségvetés bármilyen többlet-értéket teremt az Unió és tagállamai számára. Amellett, hogy a hatályos saját forrásokról szóló határozat számos speciális rendelkezést határoz meg a brit-visszatérítés mellett több tagállam számára, ilyen speciális elbánásra vonatkozó rendelkezést a végrehajtási szabályok között is fellelhetünk. Eszerint amennyiben egy tagállam az Amszterdami Szerződés és annak 4. és 5. jegyzőkönyve, illetve az Európai Unió működéséről szóló 21. és 22. Jegyzőkönyv alapján nem vesz részt valamely meghatározott uniós fellépés finanszírozásában, ez a tagállam a kiigazításra jogosult a saját forrásként befizetett összeg tekintetében minden olyan évben, amelynek során a kérdéses fellépésben nem vett részt. E rendelkezések a gyakorlatban Írországot, Nagy-Britanniát (vízum, menekültügy) és Dániát (vízum, menekültügy, védelmi intézkedések) érinti. A jogalapja formálisan az Amsterdami Szerződéshez, illetve az EUMASz-hez csatolt két említett jegyzőkönyv. E szabályozás azonban rámutat arra, hogy az Unió a mai állapotában még mennyire messze van a legegyszerűbb föderális berendezkedéstől is. Kérdés ugyanakkor, hogy ha nem mozdul el abba az irányba, akkor meddig képes a jelenlegi struktúrában működni.

5. A tagállam és a végső kedvezményezett közötti jogviszonyok

5.1 A támogatások célja és szabályozási kerete

A támogatások lebonyolításában közreműködő tagállami intézmények és a kedvezményezettek között jogviszonyok vizsgálata előtt lényeges előkérdés a támogatások céljának, valamint a tagállami feladatoknak meghatározása (különösen, hogy az csak technikai lebonyolítás a közösségi/uniós jogszabályi rendelkezések keretei között, vagy mérlegelés útján hozott döntéshozatal is a támogatási kérelmekről), valamint annak feltárása, hogy a támogatási jogviszonyok milyen jogszabályi keretben jönnek létre.

⁵⁰² 70/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(1987) I-03545

⁵⁰³ 68/88. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(1989) I-02965

Noha a hivatalos kommunikáció – amely arra irányul, hogy Magyarország egy adott évben különböző területeken, vagy összességében mekkora EU támogatásra számíthat – sok félreértésre adhat okot, fontosnak tartom leszögezni, hogy sem az EU költségvetéséből, sem a társfinanszírozás keretében a magyar költségvetésből nyújtott támogatások célja nem önmagában a pénzosztás, hanem e források a Közös Agrárpolitika, valamint a Magyar Köztársaság és az Európai Unió vidék-, illetve regionális fejlesztési politikája megvalósításának közvetlen eszközei. Maguk a támogatások tehát nem az Európai Unió, illetve a Magyar Köztársaság által ex gratia biztosított adományok⁵⁰⁴, hanem a közösségi/uniós szinten egységesített mezőgazdasági termék-előállítási rendszerek, illetve a Magyar Köztársaság és az Európai Unió összehangolt vidék- és regionális fejlesztési céljainak megvalósítását szolgálják. Ezt egyértelműen megalapozzák a Költségvetési rendelet azon rendelkezései, amelyek a támogatás odaítélése feltételül szabják a pályázati követelményt⁵⁰⁵, illetve kizárják, hogy a támogatás célja – néhány kivételtől eltekintve – a nyereség termelése legyen⁵⁰⁶.

Ami a szabályozás jogforrási oldalát illeti, azt kell tapasztalnunk, hogy a támogatások lebonyolítására vonatkozó viszonylag nagy uniós és hazai jogszabályhalmazban meglehetősen kevés az a szabály, amely a támogatásra pályázó, illetve kedvezményezett személyek és a támogatás odaítéléséről döntő, azt lebonyolító tagállami intézmények kapcsolatát és a „támogatás-odaítélési” eljárást szabályozzák.

A mezőgazdasági támogatások esetében az EK-Szerződés 37. cikk második bekezdése, a strukturális és kohéziós támogatások esetében pedig a 161. cikke alapján a vonatkozó szabályozás csak valamely kötelező jogforrás, vagyis rendelet, irányelv, vagy határozat lehetett. Az EUMSZ. 43. és 161. cikkének rendelkezései alapján e szabályozási rendszer a Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követően sem változott. A szabályozás célját és tárgyát tekintve a vonatkozó rendeletek e követelménynek megfelelnek. A konkrét szabályozást tekintve gyakorlatilag a Költségvetési rendelet – különösen annak 108-116. cikke –, valamint az alapvető ágazati szabályok: a mezőgazdasági támogatások tekintetében a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendelet, a strukturális és kohéziós támogatások esetében pedig az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális

⁵⁰⁴ Vö.: 1605/2002/EK rendelet 109. cikk (2) bekezdése szerint a támogatások célja vagy hatása nem lehet nyereség termelése a kedvezményezett számára. (E szabály alól bizonyos szempontból kivételt jelentenek a KAP keretében nyújtott jövedelem-támogatások).

⁵⁰⁵ 1605/2002/EK rendelet 114. cikk (1) bekezdés

⁵⁰⁶ 1605/2002/EK rendelet 109. cikk (2) bekezdés

Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet néhány passzusa az, amely e kérdéskörre vonatkozik.

A hazai ágazati szabályozás – legalábbis első ránézésre – egy viszonylag koherens képet mutat:

- az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból, az Európai Mezőgazdasági Garancia Alapból, az Európai Halászati Alapból, továbbá a tagállami hatáskörben nyújtott mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatások nemzeti végrehajtásával összefüggő alapelveket, továbbá egységes intézményi, információs és eljárási kereteket a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény (a továbbiakban: Metv.)⁵⁰⁷;
- a regionális támogatások tekintetében pedig a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet (a továbbiakban: SAEr1.) a 2004-2006 közötti időszakban nyújtott támogatások tekintetében, illetve a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet (SAEr2.)

határozza meg. A regionális támogatások lebonyolítási eljárása tekintetében lényeges eljárási szabályokat határoz meg a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet (SAKr). is.

E koherens képet már némileg árnyalja, hogy az ágazati szabályok mellett a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény rendelkezései háttérjogszabályként a mezőgazdasági támogatások esetében alkalmazandók a támogatások odaítélésére és lebonyolítására irányuló eljárásra, a strukturális támogatások esetében azonban nem. A Ket. hatálya jelenleg tehát nem teljes körűen terjed ki minden ilyen eljárásra, amely számos további kérdést vet fel, ezeket a későbbiekben be fogom mutatni.

Mielőtt azonban a szabályozás részleteire rátérnénk, indokolt lehet a hazai szabályozás formai részét illetően egy kérdést feltenni: a mezőgazdasági támogatások eljárási kérdéseit

⁵⁰⁷ Az agrártámogatások lebonyolítása EU csatlakozásunk óta törvényi szinten volt szabályozva, e törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény helyébe lépett.

miért törvény, a strukturális támogatásokat pedig miért miniszteri, illetve 2007-től kormányrendelet szabályozza. A kérdést akként is meg lehet fogalmazni, hogy ezen eljárási kérdéseket kinek és milyen jogszabályi formában kell(ene) szabályoznia? E kérdés felvethető alkotmányossági szempontból és megközelíthető praktikus oldalról is.

A 2010. december 31-ig hatályos jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) e kérdés szempontjából releváns 3. § g) pontja szerint a társadalmi rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni az államigazgatási eljárást, a 4. § c) pontja pedig a gazdasági rendre vonatkozóan rendeli törvényben szabályozni az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű köteleességeket. A szóban forgó támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárás bár közigazgatási jellegű eljárás, de az általános közigazgatási eljáráshoz képest számos specialitást mutat, ezért külön jogszabályokban van szabályozva. Kérdés, hogy a Jat. e rendelkezése alapján minden közigazgatási jellegű eljárást törvényben kell-e szabályozni. Emellett meg kell válaszolni azt a kérdést is, hogy a támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárást a 4. § c) pontja alapján törvényben kell-e szabályozni.

Álláspontom szerint a szabályozási forma kérdése kizárólag a Jat. e hivatkozott rendelkezései alapján nem dönthető el. Az Alkotmányból csak az vezethető le, hogy a közigazgatási eljárás általános szabályai legyenek törvényben szabályozva. Létezik azonban több olyan – részben gyakorlati – szempont⁵⁰⁸, amely általánosan – mind a mezőgazdasági, mind a strukturális támogatások esetében szükségszerűvé, vagy célszerűvé teszik a törvényi szabályozást:

- a szabályozás egységessége és stabilitása;
- az eljárási szabályok ugyan meghatározhatók a Ket.-től teljesen függetlenül, a szabályozás egyszerűsítése érdekében célszerűnek tűnik a Ket. rendelkezéseit alapul venni és az ágazati szabályozásban csak a szükséges eltéréseket meghatározni; e Ket.-re épülő, de attól eltérő ágazati szabályozás alapvetően törvényi formában valósítható meg;
- a szabályozott eljárások számos hasonlóságot mutatnak az Art. rendelkezéseivel; álláspontom szerint a jogállamiság elvéből nem csak az következik, hogy a költségvetés fő bevételeire vonatkozó adóeljárás legyen törvényben szabályozva, hanem az is, hogy az ellenkező irányú pénzmozgásokkal kapcsolatos eljárások szabályai is;
- a törvényi szabályozást indokolja a személyes adatok védelmével és a közérdekű adatok nyilvánosságával kapcsolatos kérdések szabályozása – különösen a személyes adatok

⁵⁰⁸ Vö.: a 2007. évi XVII. törvény (MEtv.) indokolása

- külföldre történő továbbítása –, amelynek jogi garanciái csak törvényi szinten teremthetők meg;
- a jogkövetkezmények meghatározása, amely – garanciális okokból – törvényi szintű szabályozást igényelnek⁵⁰⁹.

Összefoglalva a leírtakat, noha a Jat. rendelkezéseiből közvetlenül nem következik, az adóeljáráshoz sok szempontból hasonló eljárás eljárási garanciáinak érvényesülése érdekében a támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárást is célszerű és szükséges törvényi szinten szabályozni. E követelmények a mezőgazdasági támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárás megfelel, ezzel szemben a strukturális támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárás nem.

5.2 Eljárási szabályok közösségi szabályozásban

A pályázatok elbírálására vonatkozó eljárás tekintetében az uniós szabályozás meglehetősen szűkszavú, gyakorlatilag csak kiindulópontként kezelhető a tagállami szabályozás számára, a részletes szabályozást tagállami hatáskörbe utalja. Az alapvetően a Költségvetési rendeletben fellelhető szabályozás kiindulópontja, hogy a támogatások folyósítása pályázat alapján történhet. A pályázati eljárásban kötelező az írásbeliség⁵¹⁰. A pályázó gyakorlatilag bárki lehet:

- jogi személy, illetve a nemzeti jogszabályok alapján jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet is, feltéve, hogy képviselője az ő nevében jogi kötelezettséget, és pénzügyi felelősséget vállalhat, valamint
- természetes személy⁵¹¹.

A pályázatok elbírálása során garanciális szempontokból alapvető kérdés, hogy a pályázatokat milyen kritériumrendszer alapján kell, illetve lehet elbírálni, illetve elutasító döntés esetén a jogorvoslati lehetőségek miként alakulnak.

A Költségvetési rendelet szerint a pályázatokat előre közzétett kiválasztási és döntési kritériumok alapján kell értékelni. A rendelet emellett külön is rögzíti az egyenlő elbánás követelményét.

A döntés meghozatalát követően nem maradhat el a pályázók tájékoztatása a pályázatukra vonatkozó döntésről. Amennyiben az igényelt támogatást nem ítélték oda, közölni kell a

⁵⁰⁹ A jogkövetkezményeket az MEtv. szabályozza, a SAEr1. és SAEr2. viszont nem.

⁵¹⁰ 1605/2002/EK rendelet 114. cikk (1) bekezdés

⁵¹¹ 1605/2002/EK rendelet 114. cikk (2) bekezdés

pályázat elutasításának indokát, hivatkozva különösen a már közzétett kiválasztási és döntési kritériumokra⁵¹².

A támogatásokat írásbeli megállapodásba⁵¹³ vagy bizottsági⁵¹⁴ határozatba kell foglalni, amelyről a sikeres pályázót ugyancsak értesíteni kell⁵¹⁵.

Tekintettel arra, hogy a pályázati úton elnyerhető támogatások célja konkrét „eredmények” elérése a KAP, a regionális politika, vagy bármely más közösségi politika területén, szükséges lehet ezen „eredmények” elérésének bizonyos fokú biztosítása. Ennek egyik módja a pénzügyi biztosítékok megkövetelése⁵¹⁶.

Egy másik – talán csak technikainak tűnő, de a pénzügyi korrekciók alkalmazása szempontjából nagyon lényeges – rendelkezés a támogatás összegének véglegessé válásának időpontjára vonatkozik. Eszerint a támogatás összege mindaddig nem válik véglegessé, amíg a zárójelentés és -számlák jóváhagyására nem került sor. Amennyiben a kedvezményezett nem tesz eleget kötelezettségeinek, úgy a támogatás felfüggeszhető, csökkenthető vagy megszüntethető.

Bár maga a Költségvetési rendelet a támogatás odaítélésére, illetve felfüggesztésére, csökkentésére, vagy megszüntetésre vonatkozó eljárást és ezen belül a jogorvoslati szabályokat egyáltalán nem rendezi (e kérdések szabályozása az ágazati horizontális rendeletekben kerül sor), azt azért garanciális cézzal előírja, hogy az említett eljárási

⁵¹² 1605/2002/EK rendelet 116. cikk (1) és (3) bekezdés

⁵¹³ A Költségvetési rendelet végrehajtásáról szóló 2342/2002/EK, Euratom rendelet 164. cikke szerint a támogatási szerződés kötelező tartalmi elemei a következők:

- a) a megállapodás tárgya;
- b) a kedvezményezett;
- c) a megállapodás időtartama
- d) az intézkedés teljes becsült költsége (meghatározott általános felső határként),
- e) a jóváhagyott munkaprogram részletes leírása;
- f) a kedvezményezett nyilatkozata arról, hogy elfogadja a Bizottság, az OLAF és a Számvevőszék által végzett ellenőrzéseket, az utólagos közzétételre vonatkozó szabályokat,
- g) a becsült teljes költségvetés;
- h) amennyiben az intézkedés végrehajtása beszerzést is magában foglal, azon közbeszerzési szabályok, amelyeket a kedvezményezettnek be kell tartania;
- i) a kedvezményezett felelőssége, legalább a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás, valamint a tevékenységi és pénzügyi jelentések benyújtása tekintetében;
- j) az említett jelentések jóváhagyására és a Bizottság részéről történő kifizetésre vonatkozó rendelkezések és határidők;
- k) adott esetben az intézkedés vagy a jóváhagyott munkaprogram támogatható költségeire, vagy az általánosösszegekre vagy általánydíjas finanszírozásra vonatkozó adatok;
- l) a támogatások nyilvános közzétételét szabályozó rendelkezések.

⁵¹⁴ Az 1605/2002/EK rendelet 148. és 155. cikke értelmében, noha a szabályozás a közvetlen végrehajtásra van modellezve, ugyanazon szabályokat alkalmazni kell az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra, Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra és az Európai Halászati Alapra vonatkozó rendeletekben említett hatóságok és szervek által teljesített kiadásokra.

⁵¹⁵ 1605/2002/EK rendelet 108. cikk (1) bekezdés

⁵¹⁶ 1605/2002/EK rendelet 118. cikk

cselekményekre csak azután kerülhet sor, miután a kedvezményezett lehetőséget kapott észrevételei megtételére.

A Költségvetési rendelet lehetőséget teremt pénzügyi szankciók alkalmazására a pályázókkal szemben. Az előzőekhez hasonlóan a szankciók alkalmazására vonatkozó eljárást sem részletezi igazán, pusztán annyit mond, hogy a pályázók hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási és pénzügyi szankciókkal sújthatók⁵¹⁷. Ugyanígy szankciókkal sújthatók a támogatások kedvezményezettjei is, akik a pályázat benyújtásakor vagy a támogatás végrehajtása során hamis nyilatkozatot tettek az engedélyezésre jogosult tisztviselő által igényelt információk tekintetében vagy nem szolgáltatottak információt.

Noha a szankciókkal szemben általános követelmény, hogy mind a szankcionált cselekmény, vagy mulasztás, mind az ahhoz kapcsolódó konkrét szankciók a vonatkozó jogszabályokban egzakt módon meg legyen határozva, az említett igen sommás rendelkezéseken túlmenően más rendelkezést nem találunk, sem a Költségvetési rendeletben, sem annak végrehajtási rendeletében.

Álláspontom szerint egyrészt a közös költségvetés pénzügyi érdekeinek védelme, másrészt a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, harmadrészt pedig a különböző tagállamok eltérő eljárási – és szankciós – szabályaiból fakadó közvetett hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében célszerű lenne már a közösségi szabályozásban egy részletesen meghatározott szankciórendszer kialakítása. Erre a jogbiztonság követelményének érvényre juttatása mellett különösen is azért lenne szükség, mert a jelenlegi szabályozási környezetben gyakorlatilag huszonnégyféle szabályozás és szankciórendszer lehetséges, amely rendszerszinten magában hordozza a diszkrimináció veszélyét is.

Mivel a támogatások végrehajtása Bizottság és a tagállamok között megosztott módon történik, szükséges a közösségi szabályozásban megteremteni a tagállamok, az érintett tagállami hatóságok eljárásának jogalapját.

E jogalapot a Költségvetési rendelet mellett a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások tekintetében a közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK rendelet teremti meg azáltal, hogy a tagállamok kötelezettségévé teszi, hogy a közös agrárpolitika keretében meghozzák minden olyan törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezést és egyéb intézkedést, amely szükséges a Közösség pénzügyi érdekeinek hatékony védelméhez, és különösképpen ahhoz, hogy

⁵¹⁷ 1605/2002/EK rendelet 114. cikk

- a) az EMGA-ból és az EMVA-ból finanszírozott ügyletek megvalósuljanak, és rendszerek legyenek;
- b) megakadályozzák és megbüntessék a szabálytalanságokat;
- c) behajtsák a szabálytalanság és gondatlanság miatt elveszett összegeket⁵¹⁸.

A strukturális és kohéziós támogatások tekintetében a jogalapot a 1083/2006/EK rendelet termiti meg azáltal, hogy a tagállamok felelősségébe utalja

- a megfelelő területi szinten, és az adott tagállamra jellemző intézményi rendszerrel összhangban az operatív programok végrehajtását⁵¹⁹, valamint
- az operatív programok irányítását és ellenőrzését⁵²⁰.

5.3 A támogatási jogviszonyok elméleti kérdései a hazai szabályozás tükrében

5.3.1 A támogatási jogviszonyról általában

Pusztán elvi síkon megközelítve a támogatási jogviszony jellegével kapcsolatos problémakört rögtön több kérdésre is választ kell adnunk. Ilyen kérdés többek között, hogy

- milyen jogviszonyról van szó – polgári, vagy közigazgatási, közigazgatási hatósági vagy valamilyen vegyes jellegű jogviszonyról;
- miként jön létre és milyen formában ez a jogviszony.

Ha a jogviszony alanyait nézzük, akkor a támogatást nyújtó oldalán a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások esetén a kifizető hatóság (a Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal), a strukturális támogatások esetén pedig az adott operatív program irányító hatósága (pl. a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség), illetve a képviselőletében eljáró közreműködő szervezet jelenik meg. A kedvezményezett oldalán elvileg bárki lehet, aki a támogatási feltételeknek megfelel. E tekintetben tehát a támogatást nyújtó oldalán valamilyen állami szerv jelenik meg, amely az EU (és a tagállami) költségvetés terhére valamilyen támogatást kíván nyújtani.

Mielőtt azonban a támogatás nyújtására sor kerülne, amennyiben az alkotmányos követelményeket is be kívánja a támogatás nyújtója tartani, egyértelműen tisztázni kell a támogatás feltételeit és odaítélésének szabályait⁵²¹. A támogatás nyújtás tipikusan valamilyen

⁵¹⁸ 1290/2005/EK rendelet 9. cikk

⁵¹⁹ 1083/2006/EK rendelet 12. cikk

⁵²⁰ 1083/2006/EK rendelet 70. cikk

⁵²¹ Az SAER2. 2/A. § (4) bekezdése is alapvető szinten deklarálja a projektgazdákra megillető tisztességes ügyintézéshez való jogot.

cél megvalósítására irányul, amit a Közösség/tagállam nem tud, vagy kíván saját maga megoldani, hanem e cél eléréséhez magánfeleket kíván megnyerni⁵²².

A jogviszony létrejöttéhez mindenképpen szükséges egy döntés a támogatás odaítéléséről. A már tárgyalt rendelkezések alapján e döntésnek meg kell felelnie az előre rögzített kritériumoknak (vagyis a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek és a pályázati kiírásban rögzített feltételeknek), és a döntés meghozatala során érvényesülnie kell az egyenlő elbánás követelményének a pályázókkal szemben. E döntés egyértelműen közigazgatási jogi döntés lesz, egy mellérendelt közigazgatási jogviszonyban⁵²³, ahol a döntést hozó állami szerv meghatározott feltételekkel és célok elérésére meghatározott összegű támogatás odaítéléséről dönt.

Az eljáró hatóság e döntését kérelemre, illetve a benyújtott pályázatok alapján hozza meg. E döntése során a hatóság szükségszerűen szelektál a pályázatok között: van amelyet a pályázati feltételeknek megfelelőnek talál és van amelyet nem – ez utóbbit el kell utasítania. A feltételeknek megfelelő pályázatok között adott esetben további szelekcióra lehet szükség, például ha a formális feltételeknek megfelelő támogatási igények meghaladják a rendelkezésre álló forrásokat. E lehetőségre tekintettel előre rögzíteni kell legalább a pályázati kiírásban a rangsorolás szabályait. A pályázatok elbírálására vonatkozó szabályokban ezért elengedhetetlen a teljes, minden részletre kiterjedő eljárásrend meghatározása. E szabályok megalkotásakor alapvetően arra kell figyelemmel lenni, hogy a pályázatok elbírálásakor hátrányos megkülönböztetés semelyik pályázót ne érje.

A német jogirodalomban a támogatási jogviszonyok létrejöttével kapcsolatban két elmélet bontakozott ki. Az egyik a „két lépcsős” elmélet, amelynek lényege, hogy az állam, mint támogatást nyújtó a jogviszony keletkezésénél csak alkotmányjogi kötöttségeinek figyelembe vételével cselekedhet a közigazgatás területén, vagyis a támogatás engedélyezéséről szóló döntést a közigazgatási jog eszközeivel és annak keretében hozzák meg (első lépcső). A konkrét támogatási jogviszony (második lépcső) ezt követően létrejöhet mind a közigazgatási jog, mind a magánjog eszközeivel (pl. szerződés útján). A tiszta államigazgatási jogi elmélet szerint a támogatási jogviszony teljes egészében az államigazgatási jog kereteiben jöhet létre, így a támogatási jogviszonyt közjogi aktus, vagy közjogi szerződés keletkezteti. A kétlépcsős elméletben kétségtelenül meg van az az előny a tiszta államigazgatási jogi elmélettel szemben, hogy a konkrét támogatási jogviszonyra a közigazgatási jog mellett – ha az úgy célszerűbb – a magánjog szabályait – is –

⁵²² HARMATHY ATTILA: Az állami támogatások jogi kérdéseiről, In: Állam és jogtudomány 1980/1. sz. 47. o.

⁵²³ Vö.: FAZEKAS MARIANNA, FICZERE LAJOS (szerk.): Magyar Közigazgatás – Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 74. o.

alkalmazzák⁵²⁴. Elengedhetetlen azonban annak tisztázása, hogy egy közigazgatási és magánjogi elemeket is magában hordozó jogviszonyban melyik elem a domináns, mivel az arra jellemző jogorvoslati eszközöket kell az eljárás során biztosítani.

HARMATHY ATTILA egy közel harminc évvel ezelőtti tanulmányában anélkül, hogy nevesítené, evidenciaként kezeli a támogatási jogviszonyok kétlépcsős elmélet szerinti létrejöttét⁵²⁵.

A magam részéről nem látok okot arra, hogy a konkrét jogviszony létrejöttével kapcsolatban a polgári jogi megközelítést kizárjam, ezért célszerűbbnek tartom a kétlépcsős elméletet alkalmazni, amely lehetővé teszi, hogy a konkrét jogviszony akár egy közigazgatási határozaton, akár egy magánjogi jellegű támogatási szerződésen alapuljon. A hazai gyakorlatban mindkettőre van példa: a vidékfejlesztési támogatási jogviszonyok alapvetően közigazgatási határozatokon, a strukturális támogatási jogviszonyok pedig szerződéseken alapulnak.

Egyetértek ugyanakkor azzal az állásponttal, amely szerint a költségvetési kiadások ugyanúgy az állami újraelosztáshoz tartozónak, mint a költségvetés bevételei, és ha a bevételek tekintetében nem kérdés, hogy az hatósági ügy, akkor nem lehet vitás a kiadások tekintetében sem, hogy a közpénzek támogatások keretében történő felhasználásáról szóló döntés is közigazgatási döntés⁵²⁶.

A második lépcsővel, a konkrét jogviszonyok létrejöttével kapcsolatban is többféle nézet alakult ki. Ebben az egyszerűbb eset, ha a jogviszonyt közigazgatási határozat hozza létre, ekkor a megítélés nem kétséges: közigazgatási [hatósági] jogviszonyról van szó. Nehezebb a helyzet azonban, ha a támogatást nyújtó és a kedvezményezett között szerződés jön létre. Ebben az esetben a jogviszony különböző elméletek szerint lehet: tisztán magánjogi, közigazgatási [hatósági], vagy egy speciális, de a közigazgatási szerződésekkel rokonságot mutató szerződés⁵²⁷.

A magyar jogirodalomban leginkább elterjedt nézet szerint e szerződések közigazgatási szerződések, vagy legalábbis annak kellene lenniük⁵²⁸.

⁵²⁴ HANS-PETER IPSEN: Öffentliche Subventionierung Privater, Carl Heymanns, Berlin und Köln, 1956, 61-67.o., HANS-UWE ERICHSEN, DIRK EHLERS, PETER BADURA: Allgemeines Verwaltungsrecht, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 2002, 47-48. o., RADNÓCZY ZSOLT: Támogatások az Európai Unióban, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004., 126-128. o.

⁵²⁵ HARMATHY ATTILA: Az állami támogatások jogi kérdéseiről, In: Állam és jogtudomány 1980/1. sz. 37-40. o.

⁵²⁶ KOVÁCS ANDRÁS: A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai, In: Magyar Jog, 2007/7. sz. 400. o.

⁵²⁷ HARMATHY ATTILA: Az állami támogatások jogi kérdéseiről, In: Állam és jogtudomány 1980/1. sz. 52. o.

⁵²⁸ Lásd pl.: BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatási szerződések, In: FAZEKAS MARIANNA, FICZERE LAJOS (szerk.): Magyar Közigazgatás – Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2004, 305-306. o., BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997.

A közigazgatási szerződés fogalmát a francia jogirodalom dolgozta ki. Eszerint a közigazgatási szerződéshez szükséges, hogy az egyik szerződő fél államigazgatási szerv, vagy közjogi jogi személy legyen, a szerződés közszolgáltatás megszervezésére, vagy működtetésére irányul, és – bár nem szükséges elemként – olyan kikötést tartalmaz, amely nem illeszthető be a polgári jog kereteibe⁵²⁹. E fogalmat használja BERÉNYI SÁNDOR is⁵³⁰.

HORVÁTH M. TAMÁS a közigazgatási szerződést olyan jogviszonynak tekinti amelyben a magán és közjogi elemek sajátos módon kapcsolódnak össze. Jellemzően a közigazgatási szerv feladatai ellátása érdekében köt megállapodást más nem állami szervekkel, jogalanyokkal. E megállapodásba azonban beszűrődnek az egyoldalú kötelezés elemei. A közigazgatási szerződés fogalmi elemei közé tartozik, hogy a szerződő felek legalább egyike közigazgatási szerv, amely feladata ellátásával összefüggésben, annak ellátása céljából köt megállapodást, a felek viszonya alapvetően mellérendelt, de megjelennek benne a jogszabályi előírásokon alapuló egyoldalú kötelezések, a jogi szabályozáshoz való kötöttség elvileg nem feltétlen, de némileg behatárolt, a kötelezett számára többletgaranciákat kell nyújtani (így különösen a bírói kontroll lehetővé tételét), továbbá a szerződés nyilvánosságának kiemelkedő szerepe van⁵³¹.

A közigazgatási szerződések e fogalmi meghatározásainak lényeges eleme, hogy egyrészt az egyik szerződő fél valamely közigazgatási szerv, másrészt, hogy a szerződés valamilyen állami feladat ellátására irányul. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagynunk, hogy az uniós szabályozás szerint a strukturális alapok tekintetében az irányító hatóság akár magánszerv is lehet⁵³², így az egyik alapfeltétel nem minden esetben teljesül. Emellett a mezőgazdasági, illetve strukturális alapokból nyújtott finanszírozás alapvetően nem valamely konkrét állami feladat ellátására, hanem a mezőgazdasági termelők jövedelmének biztosítására, valamint a regionális és vidékfejlesztési célok elérésére irányul. Mindezek alapján véleményem szerint e szerződések bár sok szempontból hasonlíthatnak a közigazgatási szerződésekhez, azoktól az említett okokból némileg elkülönülnek.

A jogviszonyok létrejötte és formája mellett még két további kérdést kell a fentiekkel összefüggésben megemlíteni. Az egyik a támogatás odaítéléséről szóló döntés indokolásának, a másik pedig a döntés elleni jogorvoslat biztosításának követelménye.

66.o., FERENCZI ENDRE: A beruházások állami támogatásának államigazgatási, pénzügyi jogi és szerződési problémái, Állam és jogtudomány, 1984/2. sz. 290., 320.

⁵²⁹ HARMATHY ATTILA: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983, 13.o.

⁵³⁰ BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatási hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997. 64. o.

⁵³¹ HORVÁTH M. TAMÁS: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, In: Magyar Közigazgatás 2005/3. sz., 142-43. o.

⁵³² 1083/2006/EK rendelet 59. cikk

Elsőként az indokolási kötelezettségről. Az Alkotmánybíróság szerint a jogorvoslathoz való joggal szoros összefüggésben van a közigazgatási határozatok indokolási kötelezettsége, ugyanis az indokolás elmulasztása, vagy nem kimerítő indokolás esetén az ügyfél ugyanis nem tudhatja, „[h]ogy pusztán adminisztratív mulasztásról van szó, vagy érdemi véleménykülönbség van az ügyfél és az eljáró közigazgatási szerv között, s az utóbbi esetben melyek azok a tényállási elemek vagy jogi érvek, amelyek a hatóság szerint nem teszik lehetővé az ügyfélre kedvező döntés meghozatalát”⁵³³.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is rámutatott, hogy „[A]z indokolás alapvető rendeltetése a döntés ténybeli és jogi megalapozása. A döntés megalapozottsága csak akkor válhat mindenki számára nyilvánvalóvá, ha az indokolás magában foglalja a tényállás bizonyítékokkal alátámasztott megállapítását. Ez egy pályázat elbírálása esetén a szükséges dokumentáció teljességének vizsgálatát jelenti. Az indokolás másik fő eleme a tényállás – jogi – értékelése kell, hogy legyen. Pályázat-elbírálás esetén ez a döntés alapjául szolgáló jogszabályhelyek, valamint a pályázati kiírás megfelelő pontjai alapján történő értékelést – elutasítás esetén a hiányosságok érdemi kiemelését –, valamint e jogszabályhelyek és a pályázati kiírás megfelelő pontjainak pontos hivatkozására vonatkozó követelményt jelenti. A pontosság alatt álláspontom szerint az is értendő, hogy a jogszabály pontos megjelölésén (számának és címének rögzítése) túl, meg kell jelölni azt a rendelkezést (szakasz, bekezdés, pont szinten) is, amelyen a döntés – különösen az elutasító döntés – alapul”⁵³⁴. Az országgyűlési biztos jelentésében nem látta alkotmányos indokát annak sem, hogy e téren szükség lenne a közigazgatási határozatok indokolásának követelményeitől eltérni.

A jogorvoslathoz való jog tekintetében ehelyütt csak az Alkotmánybíróság gyakorlatára utalnék, tekintettel arra, hogy a jogorvoslat lehetősége szoros összefüggésben van az ágazati szabályok Ket.-hez való viszonyával, ezért e kérésre a későbbiekben még visszatérek.

A közigazgatási határozatokkal szembeni jogorvoslattal összefüggésben az AB a kifejtette, hogy az Alkotmánynak a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatáról, a bírósághoz fordulás jogáról és a jogorvoslathoz való jogról szóló, egymással összefüggő rendelkezései – a jogállamiság elvével összhangban – milyen követelményeket támasztanak a jogszabályokkal szemben. Az Alkotmány 57. § (5) bekezdésének első mondata szerint „A Magyar Köztársaságban a törvényben meghatározottak szerint mindenki jogorvoslattal élhet az olyan bírósági, közigazgatási és más hatósági döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a jogorvoslathoz való jog,

⁵³³ 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103,106

⁵³⁴ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 4785/2007. sz. jelentése

mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy (...) ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége”⁵³⁵. A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát⁵³⁶. A jogorvoslathoz való jog az alapjogok azon csoportjába tartozik, amelyek korlátozhatók, feltéve, hogy a korlátozás a szükségesség-arányosság feltételeinek megfelel⁵³⁷. Ebben szempontrendszerben a jogviták ésszerű időn belül történő elbírálásához fűződő érdek szükségességét, és a korlátozás ezzel összefüggő arányosságát kell mérlegelni. Az Alkotmány nem határozza meg a jogorvoslat konkrét formáját. Az Alkotmány rendelkezéseiből az következik, hogy a jogorvoslatnak többféle fajtája lehet. Az AB több határozatában megállapította, hogy az Alkotmány az egyes eljárásokra bízta a jogorvoslati rendszer meghatározását⁵³⁸. Az Alkotmánybíróság értelmezésében tehát az Alkotmányból nem következik, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosítására miként kerül sor a bírósági, közigazgatási és más hatósági döntések ellen, pusztán az következik, hogy a jogorvoslathoz való jogot valamilyen formában biztosítani kell.

Az Alkotmánybíróság azonban meglehetősen vitatható álláspontot foglalt el a pályázaton alapuló támogatásokról szóló döntésekkel szemben támasztott jogorvoslati igények elbírálásával kapcsolatban. A testület határozatai szerint a pályázaton alapuló támogatások odaítéléséről szóló döntések nem minősülnek közigazgatási döntésnek (legalábbis a vizsgálat tárgyát képező jogszabályok, így pl. az agrártámogatások igénybe vételének általános feltételeiről szóló 273/1997. (XII. 22.) Korm. rendelet, illetve az agrár és vidékfejlesztési támogatások igénybe vételének általános feltételeiről szóló 290/2002. (XII. 27.) Korm. rendelet hatálya alá tartozó esetekben), a bíráló szerv ugyanis nem hoz közigazgatási határozatot, hanem értesítésben tájékoztatja döntéséről a pályázót. A pályázat elbírálásának eljárási kéréseit a pályázati kiírás és a vonatkozó Korm. rendelet határozza meg. Mivel a támogatási döntés nem közigazgatási határozat, így bírósági felülvizsgálata sem kötelező⁵³⁹. Az Alkotmánybíróság hivatkozott döntéseiben nem egyszerűen kizárta a pályázat

⁵³⁵ 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27, 31m 22/1995. (III. 31.) AB határozat, 1995, 108, 109

⁵³⁶ 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 1998, 182, 186, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382, 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150, 156

⁵³⁷ KILÉNYI GÉZA (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 201. o.

⁵³⁸ 1437/B/1990. AB határozat ABH, 1992, 453, 454, 22/1995. (III.31.) AB határozat, ABH, 1995, 108, 109-110, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 382

⁵³⁹ 719/B/2001 AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557-1559, 794/D/2004 AB határozat, ABH 2005, 1496, 1501-02., Az említett alkotmánybírósági döntések részletes kritikái elemzését lásd: F. ROZSNYAI KRISZTINA: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei, In: Új Magyar Közigazgatás, 2. évf., 8. sz., 2009. augusztus, 12-18. o.

elbírálásával kapcsolatos döntéseket, hanem közigazgatási döntésnek sem tekinti azokat. Az Alkotmánybíróság e gyakorlatából az viszont az következik, hogy a pályázat útján elnyerhető támogatások elbírálásáról szóló döntéssel szemben a bírói felülvizsgálat lehetőségét csak akkor kell biztosítani, ha a döntés közigazgatási hatósági döntésnek minősül, vagyis a közigazgatási eljárási törvényt a bírálati eljárás tekintetében legalább háttérjogszabályként kell alkalmazni. A magyar gyakorlat tehát adott esetben szűkíti az eljárásban részt vevők jogait és nem feltétlenül biztosítja a pályázók részére a bírósági felülvizsgálat lehetőségét⁵⁴⁰. Ehelyütt azonban szükséges utalni a jogalkalmazó közigazgatás (*administratio contentiosa*) és a hatalmi közigazgatás (*administratio pura*) közötti különbségre. E kettőt a bírói felülvizsgálat lehetősége különbözteti meg és ennek megfelelően a kétféle eljárásban rejlő hatalom: az első esetben jogi, a második esetben pedig pusztán igazgatási hatalom. Jogállamban a jogalanyokat érintő igazgatási döntések döntően *contentiosak* kell, hogy legyenek, a bemutatott szabályozás alapján azonban a döntéshozatali rendszerünk egyértelműen *pura* és nem *contentiosa*⁵⁴¹.

A pályázatok és azok „eredménye” tekintetében – e tekintetben egyetértve az Alkotmánybírósággal⁵⁴² – fontosnak tartom leszögezni, hogy a pályázóknak nincsenek anyagi joguk a pályázat útján – meghatározott célra – igénybe vehető források megszerzésére. A pályázatok elbírálásával kapcsolatos elengedhetetlen követelmény azonban, hogy ezen pályázati eljárások során teljes körűen érvényesüljön a tisztességes eljárás követelménye, így különösen a vonatkozó jogszabályokban, vagy a kiírásban meghatározott határidők betartása a kiíró részéről is, az esetleges hiánypótlási felhívások ésszerű és teljesíthető határidejének meghatározása, az indokolatlan többszöri hiánypótlási felhívás mellőzése, a döntés nem csak formális, hanem érdemi indokolása, valamint a jogorvoslathoz való jog biztosítása. Abban az esetben, ha a pályázatok elbírálása, a források odaítélése és jóváhagyott pályázati források folyósítása jelentős késedelmet szenved, e késedelem önmagában veszélyezteti egyrészt a fejlesztések megvalósítását, az érintett pályázók pénzügyi-gazdasági stabilitását, e fejlesztési célokba, illetve azok megvalósíthatóságába vetett közbizalmat, másrészt – mindezek által – a közpénzek hatékony és eredményes felhasználását, továbbá még távolabbra tekintve a közös agrárpolitika megfelelő végrehajtását, illetve a közös fejlesztéspolitikai célok elérését.

⁵⁴⁰ Vö.: OLAJOS ISTVÁN: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái, In: *Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIV(2006), 439-456. o.

⁵⁴¹ Az *administratio contentiosa* – *administratio pura* kérdéskörét lásd részletesebben: PATYI ANDRÁS, VARGA ZS. ANDRÁS: *Általános Közigazgatási Jog*, Mandamus Publishing 2008, 2. kiadás, 219-221. o.

⁵⁴² 719/B/2001 AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557-1559, 794/D/2004 AB határozat, ABH 2005, 1496, 1501-02

Különösen kiélezett pénzügyi helyzetben lévő pályázó esetén egy jelentős késedelem a pályázó gazdasági ellehetetlenüléséhez is vezethet⁵⁴³.

Mindezekon túlmenően röviden utalni szeretnék arra is, hogy az eddig tárgyalattól különböző, de pályázati rendszerben nyújtott hazai költségvetési támogatások esetében sem tipikus, hogy a pályázó számára a jogorvoslat bármilyen lehetősége biztosított legyen. Ennek egyik példája a – céljait tekintve a regionális támogatásokkal bizonyos fokú rokonságot mutató – területfejlesztési célelőirányzat lebonyolítási rendszere⁵⁴⁴. A vonatkozó szabályozás szerint a területfejlesztési célelőirányzat felhasználása pályázati rendszerben történik, a döntéshozatal pedig a megyei fejlesztési tanácsok, illetve az illetékes miniszter hatáskörébe tartozik. A szabályozás semmilyen utalást nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a Ket.-et – legalább – háttérjogszabálynak kellene tekinteni ezen eljárásokban így annak jogorvoslati rendszere nem alkalmazható. Ugyanakkor jogorvoslati lehetőséget sem a területfejlesztésről szóló törvény⁵⁴⁵, sem a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályait meghatározó kormányrendelet nem biztosít.

Ilyen hiányosságok azonban nem csak a fejlesztési ügyekben kiírt pályázatok esetén merülnek fel, hiszen hasonló problémákkal lehet találkozni a Nemzeti Kulturális Alapból finanszírozott támogatások pályázati rendszere kapcsán is, amint arra az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is rámutatott⁵⁴⁶.

5.3.2 Az ágazati eljárási szabályok és a közigazgatási eljárás általános szabályai

Annak érdekében, hogy az agrár és strukturális támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárási szabályokat el tudjuk helyezni a közigazgatási jog általános szabályaihoz képest, illetve meg tudjuk határozni a mezőgazdasági, valamint a strukturális támogatások lebonyolítására vonatkozó speciális szabályok és az általános közigazgatási eljárási szabályok viszonyát, amelyek aktuálisan Ket. hatálya alá nem, illetve nem teljes körűen tartoznak, azt konkrét kérdést kell tisztázni, hogy az Metv., valamint az SAEr1. és az SAEr2. rendelkezései milyen viszonyban vannak a közigazgatási eljárás általános törvényi szabályaival.

Az MEtv. 2007. április 7-én, az SAEr1. 2004. augusztus 16-án lépett hatályba. A közigazgatási eljárás általános törvényi szabályaival való összefüggések vizsgálatát ezért az MEtv. esetében csak a Ket.-re kell fókuszálni, az SAEr1. esetében azonban az Áe.-re is ki kell

⁵⁴³ Vö.: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 4785/2007. sz. jelentése 3. pont

⁵⁴⁴ Vö.: 26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól

⁵⁴⁵ 1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről

⁵⁴⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa OBH 3448/2007. sz. jelentése

terjeszteni. Az SAEr2. 2007. január 1-jén lépett hatályba, így e rendelet szintén csak a Ket.-tel összefüggésben vizsgálendő.

Az SAEr1. és az Áe. viszonyának vizsgálata során a következőket állapíthatjuk meg. A támogatásnyújtásról szóló döntés (az 1. lépcső), amint arra az előzőekben már rámutattam, szükségszerűen közigazgatási ügy. A SAEr1. hatályba lépésekor hatályos Áe. 3. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási szerv eljárása során államigazgatási ügyben az Áe. rendelkezéseit kellett alkalmazni. A 3. § (3) határozta meg az államigazgatási ügy fogalmát: minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási szerv az ügyfelet érintő jogot vagy köteletséget állapít meg, adatot igazol, nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. A támogatás odaítéléséről szóló döntés különböző jogok és kötelezettségek megállapításáról szól, az eljáró szerv pedig valamely közigazgatási szerv (irányító hatóság⁵⁴⁷, kifizető ügynökség). A 3. § (6) bekezdése bizonyos ügykörökre speciális rendelkezést tartalmazott: az Áe.-t akkor rendelte alkalmazni ez esetekben, ha jogszabály másképp nem rendelkezett. E speciális ügykörök listájában a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások igénybevételéhez kapcsolódó eljárások szerepeltek, a strukturális támogatások igénybevételéhez kapcsolódó eljárások nem.

Mindebből több megállapítás is következik.

Egyrészt az, hogy ha a jogalkotó ugyan speciális, de közigazgatási ügynek tekinti a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások lebonyolítására irányuló eljárást, akkor minden bizonnyal a vidékfejlesztési és strukturális támogatások rendszerének és jellegének nagyfokú hasonlósága okán a strukturális támogatások lebonyolítására irányuló eljárást is közigazgatási eljárásnak kellene, kellett volna tekintenie.

Másrészt, az előzőekből következően, ha a strukturális támogatások lebonyolítására irányuló eljárás közigazgatási eljárás, ugyanakkor az Áe. 3. § (6) bekezdésében szereplő listában nem szerepel, akkor a rá vonatkozó miniszteri rendelet (SAEr1.), amely számos ponton az Áe. szabályaival össze nem egyeztethető rendelkezéseket tartalmazott, mint felsőbb szintű jogszabállyal ellentétes jogszabály komoly alkotmányossági aggályokat vet fel.

Időközben az Áe. helyébe lépett a Ket. A Ket. 12. § (1) értelmében a közigazgatási hatóság közigazgatási hatósági ügyekben folytatott eljárására kell a Ket. rendelkezéseit alkalmazni. A Ket. az államigazgatási ügy helyett a közigazgatási hatósági ügy fogalmát használja, amely azonban témánk szempontjából tartalmilag nem változott. A Ket. 13. § (2) bekezdés b) pontja szerint a Ket. rendelkezéseit a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő

⁵⁴⁷ Vö. 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet melléklete

eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta vonatkozó törvény (és nem bármely jogszabály) eltérő szabályokat nem állapít meg. A Ket. e szabálya álláspontom szerint nem ad egyértelmű eligazítást a támogatások tekintetében. Nem világos ugyanis, hogy mit kell a „jogszabály alapján juttatott” fogalom alatt érteni. (Csak a normatív támogatásokat, vagy e fogalom bővebben is értelmezhető.) Eljárási szempontból minden szóban forgó támogatás jogszabály alapján juttatottnak tekintendő figyelemmel az MEtv. és az SAEr1. és az SAEr2. rendelkezéseire. Anyagi szempontból azonban a szóban forgó támogatások nem tekinthetők jogszabály alapján nyújtottnak, mert alapvetően az Európai Közösségek/Unió kötelező jogi aktusain, valamint a jogszabálynak nem tekinthető operatív programokon nyugszanak. Ha e problémát félre tesszük és úgy tekintjük, hogy a 13. § (2) bekezdését relevancia hiányában nem kell alkalmazni, akkor még kérdéses lehet a 13. § (3) és a 2009. október 1-jétől hatályos bekezdésének alkalmazása. A Ket. hatálya alól a 13. § (1) bekezdésével ki nem vett és egyúttal a 13. § (2) bekezdésben nem említett közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozó jogszabályok – tehát minden egyéb, valamely speciális közigazgatási eljárásra vonatkozó jogszabály – a Ket. rendelkezéseitől kizárólag abban az esetben térhetnek el, ha azt a Ket. kifejezetten megengedi, illetve ha az az Unió jogi aktusa ellentétes eljárási rendelkezést nem állapít meg.

A Ket. Szakértői Bizottsága a Ket. támogatási eljárásokkal kapcsolatos állásfoglalásában rámutatott, hogy a közigazgatási szervek hatáskörébe a közigazgatási eljáráson kívül igen sok egyéb eljárásfajta is tartozik, így nem lehet azt mondani, hogy mindazon eljárásra, amely a 13. § (1) bekezdésében nem szerepel, arra automatikusan a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. A számos módon és célra nyújtott állami – és EU költségvetésből származó – támogatások odaítélése is különböző módokon történhet, így pusztán a támogatást megelőző eljárás jellege önmagában véve nem elegendő annak eldöntéséhez, hogy az adott eljárásfajta a Ket. hatálya alá tartozik-e vagy sem. A Ket. Szakértői Bizottság állásfoglalása szerint a vonatkozó jogszabály – a Ket.-re történő utalással – a Ket. hatálya alá vonhat olyan eljárásfajtaikat, amelyekben – rendszerint a rendelkezésre álló pénzügyi források korlátai miatt – az eljáró hatóságnak van bizonyos mérlegelési jogköre, így például felhatalmazása van arra, hogy az állami támogatásra jogosultak között a jogszabályban megállapított mérlegelési szempontok alapján rangsort állapítson meg, illetőleg döntsön a támogatás mértékéről. Ugyanakkor nem tartoznak a Ket. hatálya alá azok az eljárások, amelyekben a jogszabály, vagy a pályázati kiírás csupán kis mértékben – pl. a pályázat tárgykörének megjelölésével, vagy a pályázók körének meghatározásával (önkormányzatok, kisvállalkozók, non profit szervezetek, stb.) – korlátozza az eljáró közigazgatási szerv döntési jogkörét, egyébként

azonban diszkrecionális jogkörébe utalja, hogy legjobb belátása szerint, a nemzetgazdasági, területfejlesztési, közegészségügyi, tudományos, stb. érdekek, értékek és preferenciák figyelembe vételével határozza meg az érintettek rangsorát és a támogatás mértékét. Álláspontom szerint nyilvánvaló, hogy sem a mezőgazdasági közvetlen támogatások, sem a vidékfejlesztési, sem a strukturális támogatások nem tartoznak e körbe. A Szakértői Bizottság szerint nem tartoznak a Ket. hatálya alá az olyan pénzügyi támogatások, amelyekről nem magyar, hanem külföldi vagy nemzetközi szervezet dönt, s a magyar szervek legfeljebb lebonyolítóként, a pályázatban foglaltakat ellenőrző szervként vagy javaslattevőként vesznek részt az eljárásban. Álláspontom szerint az említett támogatások e kategóriába sem tartoznak. Egyetértve a Szakértői Bizottsággal egyértelműen nem tartoznak a Ket. hatálya alá azok az állami támogatások vagy megbízások, amelyeket valamely közigazgatási szerv – akár pályázat keretében, akár anélkül – nem közhatalmi, hanem tulajdonosi minőségében ítél oda (pl. közbeszerzési eljárás, díjak odaítélése).

A Szakértői Bizottság azonban nem zárja ki, hogy bármely támogatásra vonatkozó jogszabály (pályázati felhívás) a Ket.-ből részben vagy egészben átvegyen egyes rendelkezéseket⁵⁴⁸. Mindezt azzal egészíteném ki, hogy bármely jogszabály tartalmazhat olyan rendelkezést, amellyel háttérjogszabályként a Ket. szabályait rendeli alkalmazni minden olyan kérdésben, amelyet saját maga nem rendez.

A fentiekből egyvalami nyilvánvalóan következik: azzal szemben, hogy a hazai és közösségi költségvetési-újraelosztási rendszerben a bevételi oldal egyértelműen, törvényi szinten és a Ket.-et háttérjogszabályként alkalmazva van szabályozva, a kiadások jelentős részét képező mezőgazdasági, vidékfejlesztési és strukturális támogatások esetében, nincs koherens szabályozás, a szabályozás csak részben ölt törvényi formát, és nem mindig tekinthető rendszerszinten egyértelműnek.

A Ket. az MEtv.-nek háttérjogszabálya, az SAEr1.-nek és az SAEr2.-nek viszont nem. Ebből fakadóan a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások odaítélésére vonatkozó eljárás (az első lépcső) biztosan közigazgatási (hatósági), a strukturális támogatások odaítélésére vonatkozó eljárásról viszont nem állítható egyértelműen.

A támogatási döntéseket a strukturális támogatások esetében akkor köteles indokolni a döntéshozó hatóság, ha a döntés csökkentett összegű támogatásról, vagy a pályázat elutasításáról szól⁵⁴⁹. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások esetében azonban

⁵⁴⁸ A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó 20. számú módszertani állásfoglalás a Ket.-nek az állami támogatások odaítélésével kapcsolatos eljárásokban való alkalmazásáról

⁵⁴⁹ Vö.: A strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 14/2004.

kissé hiányos e téren a szabályozás. Hiába háttérjogszabálya a Ket. az METv.-nek, a pályázati eljárásra az METv. speciális szabályokat határoz meg. E szabályok szerint az ügyfelet a döntésről értesíteni kell, nem ír azonban elő semmilyen formát a döntésre és – noha a közösségi szabályozás követelményként rögzíti⁵⁵⁰ – nem írja elő az indokolási kötelezettséget sem. Mindez egy kissé bizonytalanná teszi, hogy a döntést fellebbezhető határozat formájában kell-e meghozni. Álláspontom szerint igen, de a jogszabály megfogalmazása bizonytalanságra ad okot⁵⁵¹. Találkozni ugyanakkor olyan szakmai állásponttal is, amely szerint a pályázatra induló mezőgazdasági támogatásoknál a Ket. alkalmazására nincs lehetőség⁵⁵².

HARMATHY ATTILA közel harminc éve rámutatott, hogy a jogorvoslat az egész – akkori – támogatási rendszer legmostohábban kezelt kérdése volt⁵⁵³. E megállapítás sajnos a jelenlegi rendszerről is elmondható, ugyanis a jogorvoslat rendszere és lehetőségei teljesen eltérnek a két támogatási esetkör szabályaiban. A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások esetén az METv. 12. §-a rögzíti azokat a Ket. szabályokat, amelyeket nem kell a támogatási eljárásban alkalmazni. Tekintettel arra, hogy a jogorvoslat szabályait e rendelkezések nem érintik, a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások esetében egyértelműen érvényesülnie a Ket. jogorvoslati szabályainak.

Ettől egészen eltérő a helyzet a strukturális támogatások esetében. Az SAEr1. és az SAEr2. nem tartalmaz semmilyen rendelkezést a jogorvoslat lehetőségével kapcsolatban. A strukturális támogatások esetében mindössze arra van lehetőség a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről szóló 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet (SAKr.) 19. §-a alapján, hogy a projektgazda a projekt javaslat (pl. önálló fejlesztés) elutasítása, csökkentett összköltséggel történő támogatása vagy feltételekkel történő támogatása ellen jogszabálysértés vagy a pályázati kiírás szerinti tájékoztatásban foglaltak megsértése esetén a döntés kézhezvételétől számított 5 munkanapon belül panaszt tegyen a Nemzeti Fejlesztési Ügynökségnél. E panaszok elbírálása az NFÜ hatáskörébe tartozik, ha a támadott döntést a közreműködő szervezet hozta, ha pedig a döntést az NFÜ hozta, akkor a panaszt a fejlesztéspolitikáért felelős

(VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet 21. és 26. §, a 2007-2013 időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól szóló 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet 6. § (8) és 10. § (1) bekezdés

⁵⁵⁰ 1605/2002/EK (Költségvetési) rendelet 116. cikk

⁵⁵¹ Vö.: METv. V. fejezet, különösen a 68. § (7) bekezdés

⁵⁵² F. ROZSNYAI KRISZTINA: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei, In: Új Magyar Közigazgatás, 2. évf., 8. sz., 2009. augusztus, 12, 18. o.

⁵⁵³ HARMATHY ATTILA: Az állami támogatások jogi kérdéseiről, In: Állam és jogtudomány 1980/1. sz. 44. o.

miniszter bírálja el. Megjegyzendő azonban, hogy e jogorvoslati lehetőségre csak az SAKr. hatályba lépése, 2007. január 1-je óta van lehetőség, de e jogorvoslat közel sem tökéletes és teljeskörű. Egyrészt formailag a hatályos szabályozás szerint egy egyfokú jogorvoslati rendszert hoz létre. Másrészt, tartalmi szempontból pedig csak a pályázat elutasítása, csökkentett összegű, vagy megváltozott feltételekkel történő támogatása esetén alkalmazható, de nem alkalmazható pl. egy utólagos támogatáscsökkentés, vagy felfüggesztés esetén.

Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a hatályos hazai szabályozás jogorvoslati lehetőséget igen korlátozottan biztosít a strukturális támogatások lebonyolítási eljárásában. Kérdés az, hogy a hatályos szabályozás alapján lehetőség van-e bírósági felülvizsgálatra, illetve kellene-e erre lehetőséget biztosítani? A bírósági felülvizsgálat lehetőségéről sem rendelkezik az SAEr1. és SAEr2. és az SAKr. sem, de *expressis verbis* nem is zárják ki. Figyelemmel az Alkotmánybíróság már idézett határozataira⁵⁵⁴, amelyek szerint e döntések nem keletkeztetnek alanyi jogot, azt a következtetést kell levonnunk, hogy a bírósági felülvizsgálatra is csak a második lépcsőben, vagyis támogatás részletes feltételeit meghatározó támogatási szerződés tartalmával, módosításával, felmondásával kapcsolatban kerülhet sor. A közpénzek felhasználásának átláthatósága, és a döntéshozatal megalapozottságának megkérdőjelezhetősége érdekében megfontolandó lenne álláspontom szerint a bírói felülvizsgálat lehetőségének biztosítása.

Az ágazati eljárási szabályozások problémakörét összegezve szükségesnek tartom kiemelni, hogy nem látom indokát egyrészt a mezőgazdasági, vidékfejlesztési, másrészt a strukturális támogatások lebonyolítási rendjének egymástól ilyen jelentősen történő megkülönböztetésének. A felvetett alkotmányossági és ésszerűségi aggályok miatt célszerűnek tartanám az alapkérdések tisztázását (a döntéshozatali rendszerben mindenek előtt annak tisztázását, hogy közigazgatási, közigazgatási hatósági, vagy magánjogi ügyről/jogviszonyról van-e szó), ezt követően az eljárásrendek egységesítését, amelynek alkalmas alapját képezhetik az METv. rendelkezései. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy amennyiben helyes az álláspontom és a szóban forgó támogatások lebonyolítására vonatkozó eljárást közigazgatási hatósági eljárásnak tekintjük, akkor a közigazgatási illetve bírói jogorvoslat kizárása a jogorvoslathoz való jog lényeges korlátozását jelenti, és mint ilyen formailag is csak törvény által történhetne, figyelemmel az Alkotmány 8. § (2) bekezdésére. Ha mégsem tekintjük közigazgatási ügynek, akkor az eljárás közigazgatási, de nem hatósági, illetve polgári jogi ügy lehet. Ha ebben az esetekben a támogató szerv több

⁵⁵⁴ 719/B/2001 AB határozat, ABH 2002, 1552, 1557-1559, 794/D/2004 AB határozat, ABH 2005, 1496, 1501-02

pályázó közül egyoldalúan szelektál az azonos helyzetben lévő pályázók közül, és e döntése bíróság előtt nem megkérdőjelezhető, akkor pedig e téren további – pl. versenyjogi – aggályok is fel fognak merülni⁵⁵⁵.

5.4 A támogatásról szóló döntés tisztasága – az összeférhetetlenség kérdése

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések igen részletesen szabályozzák az összeférhetetlenség kérdéskörét.

Az SEAr1.⁵⁵⁶ és az SAKr.⁵⁵⁷ strukturális alapokból és Kohéziós Alapból nyújtott támogatásra vonatkozóan határozza meg az összeférhetetlenségi szabályokat. Ezek szerint a döntés előkészítésében vagy meghozatalában – így különösen a pályázat értékelésében, minőség-ellenőrzésében vagy elbírálásában – nem vehet részt olyan személy, aki a döntés tárgyát képező dokumentumot benyújtotta (a továbbiakban: érdekelt szervezet), illetőleg az olyan személy, aki

- a) az érdekelt szervezettel munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll;
- b) az érdekelt szervezet vezető tisztségviselője vagy felügyelő bizottságának tagja;
- c) az érdekelt szervezet tagja, vagy abban közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkezik;
- d) az értékelésre, minőség-ellenőrzésre vagy elbírálásra benyújtott dokumentumok előkészítésében vagy kidolgozásában bármilyen formában részt vett;
- e) az a)-d) pont szerinti személy Ptk. szerinti közeli hozzátartozója;
- f) elfoglaltságát bejelenti / bíráló bizottság megállapítja.

Ehhez sok szempontból hasonlóképpen szabályozza az összeférhetetlenséget a METv. 68. §-a. Eszerint a pályázatra vonatkozó döntés előkészítésében vagy meghozatalában, illetve a kifizetés engedélyezésében nem vehet részt

- a) a pályázó;
- b) a pályázó szervezet tagja (részvényese), vagy abban közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkező személy, vezető tisztségviselője, felügyelő-bizottságának tagja, könyvvizsgálója;
- c) a pályázóval munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban álló személy;

⁵⁵⁵ Vö.: KOVÁCS ANDRÁS: A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai, In: Magyar Jog, 2007/7. sz. 401-402. o.

⁵⁵⁶ 3. §

⁵⁵⁷ 18. §

- d) a pályázat folyamatba épített (adminisztratív, illetve helyszíni), valamint utólagos ellenőrzését végző személy;
- e) az a)-d) pontokban szereplő személyek hozzátartozója [Ptk. 685. § b) pont];
- f) politikai párt vezető tisztségviselője vagy alkalmazottja, valamint önkormányzati vagy országgyűlési képviselő;
- g) akitől a tárgyilagosságot elvárni nem várható el.

Az ágazati törvények rendelkezései mellett az átlátható döntéshozatal biztosítása tekintetében lényeges rendelkezéseket tartalmaz a közpénzekből nyújtott állami támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény is. E törvény 6. §-a kizárja a közpénzekből nyújtott támogatásból mindazt

- a) aki a pályázati eljárásban döntés-előkészítőként közreműködő vagy döntéshozó,
- b) kizárt közjogi tisztségviselő (a Kormány tagja, a kormánybiztos, az államtitkár, a szakállamtitkár, a regionális fejlesztési tanács elnöke, a fejlesztéspolitikai ügyekben feladatkörrel rendelkező központi hivatal vezetője, a regionális fejlesztési tanács által törvény előírása alapján létrehozott társaság vezető tisztségviselői, felügyelő bizottsága tagjai, illetve az Ágazati Operatív Programok Közreműködő szervezetei vezető tisztségviselői és ellenőrző szervének tagjai),
- c) az a)-b) pont alá tartozó személy közeli hozzátartozója,
- d) az a)-c) pontban megjelölt személy tulajdonában álló gazdasági társaság,
- e) olyan gazdasági társaság, alapítvány, társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező olyan szervezeti egysége, amelyben az a)-c) pont alá tartozó személy vezető tisztségviselő, az alapítvány kezelő szervének, szervezetének tagja, tisztségviselője, a társadalmi szervezet, az egyház vagy a szakszervezet ügyintéző vagy képviselői szervének tagja,
- f) az a társadalmi szervezet, egyház vagy szakszervezet, illetve ezek önálló jogi személyiséggel rendelkező azon szervezeti egysége,
 - amely a pályázat kiírását megelőző öt évben együttműködési megállapodást kötött vagy tartott fenn Magyarországon bejegyzett párttal,
 - amely a pályázat kiírását megelőző öt évben párttal közös jelöltet állított országgyűlési, európai parlamenti vagy helyi önkormányzati választáson,
- g) akinek a részvételből való kizártságának tényét az e célból működtetett honlapon közzétették.

E jogszabályokban rögzített összeférhetlenségi szabályok kétségtelenül fontos szerepet játszanak a pályázatok elbírálása tisztaságának biztosítása érdekében. A jogalkotó azonban

egy lényeges momentumot szem elől tévesztett az összeférhetlenségi szabályok meghozatala során. Ez pedig nem más, mint a pályázat összeállításában és benyújtásában közreműködő (pályázatíró) cég tevékenysége, illetve az ő befolyás(nyomás)-gyakorlásuk az általuk menedzselte pályázatok sikere érdekében. Mint láthatjuk, a bemutatott szabályok *expressis verbis* nem zárják ki a pályázatok értékeléséből és elbírálásából azokat a személyeket, akiknek, vagy akik közeli hozzátartozójának tulajdonában van egy pályázatíró cég, amely történetesen éppen olyan pályázatok elkészítésében vállal szerepet, amelyek a pályázatíró cég tulajdonosa, vagy az ő közeli hozzátartozója által lesznek értékelve vagy elbírálva. Álláspontom szerint, ha a jogalkotó komolyan gondolja a pályázati rendszer tisztaságát, akkor e kérdést mindenképpen rendeznie kell.

5.5 A támogatási jogviszony második lépcsője

Az előzőekben igen részletesen foglalkoztam a támogatási jogviszony létrejöttének és az arra vonatkozó szabályozásnak számos problémájával. Nem lenne teljes a kép, ha – bár az előzőeknél sokkal rövidebben – nem foglalkoznék a támogatási jogviszony második lépcsőjével. E második lépcsőben is felvetődik számos olyan kérdés, amely a kedvezményezettek alapvető jogait érintik. Nyilvánvalóan ebben a szakaszban is elengedhetetlen, hogy a pályázati célok megvalósítása során, a nyomon követés, az értékelés, az esetleges jogsértések és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények alkalmazása során teljes körűen érvényesüljön a tisztességes eljárás és az egyenlő elbánás követelménye.

E követelmények egyik biztosítéka lehet az iratbetekintési jog megadása. A METv. az pályázat elbírálásáról szóló jegyzőkönyv tekintetében biztosítja a betekintés jogát⁵⁵⁸, az SAEr1. és az SAEr2. azonban meg sem említi. Annyit tesznek lehetővé, hogy az eredményről történő tájékoztatást követően a támogatást igénylő jogosult a pályázatára vonatkozóan az értékelő lapban és a bíráló bizottság üléséről készült emlékeztetőben foglaltakat megismerni⁵⁵⁹.

További lényeges kérdés, hogy a kedvezményezetteket számos kötelezettség (jelentéskészítés, beszámolás, biztosítékkadás, stb.) terheli a pályázati pénzek felhasználása során is. E kötelezettségek megismerése formálisan a kedvezményezettek kötelessége, de e köteleességek teljesítése akkor várható el, ha a támogatást nyújtó állami szervek – különösen a közreműködő hatóságok – megfelelő tájékoztatást adnak az érintetteknek arról, hogy pontosan milyen kötelezettségeik vannak és azokat miként kell teljesíteni. Elengedhetetlen ezért a

⁵⁵⁸ METv. 68. § (8)

⁵⁵⁹ SAEr1. 26. § (5), SAEr2. 10. § (4)

tájékoztatáshoz való jog rögzítése, amelyet – az iratbetekintéshez hasonlóan – a METv. az Art. szabályaihoz hasonlóan biztosít, az SAEr1. és SAEr2. azonban meg sem említi.

Az első lépcső mellett ebben a szakaszban is lényeges kérdés a különböző hatósági intézkedésekkel szembeni jogorvoslati jog biztosítása. Ebben az esetben azonban más nem lesz annyira képlékeny a helyzet, mint az első lépcsőnél. Az alapjogviszony ugyanis két formát ölthet: vagy határozatban vannak meghatározva a támogatás konkrét feltételei, vagy szerződésben. Ennek függvényében, ha a támogatás nyújtó a támogatás visszavonásáról dönt, akkor ezt, vagy határozatban közli a támogatási összeg visszakövetelését, vagy eláll a szerződéstől, vagy a szerződésben kikötött „szankciókat” alkalmazza. A kedvezményezett ezzel szemben a következő lépéseket teheti:

- amennyiben a forma közigazgatási hatósági határozat, akkor ellene nyitva áll a teljes közigazgatási jogorvoslati fórumrendszer;
- amennyiben pedig a szerződéstől való elállás, illetve a szerződésben kikötött „szankciók” alkalmazása, akkor ez bíróság előtt vitatható.

Ehelyütt is szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a forma tekintetében akkor lehetne egy világos és egyértelmű rendszert felrajzolni, ha a jogviszony jellege tisztázott lenne.

5.5.1 A támogatás visszavonása

A vonatkozó uniós szabályokkal összhangban, az METv. a támogatások jogosulatlan igénybe vétele esetére előírja a támogatás visszavonását, visszafizetését. Jogosulatlanul igénybe vettnek minősül a támogatás, ha az ügyfél valótlan tényeket közöl, adatot eltitkol, a támogatás céljának megvalósulásával kapcsolatos vizsgálatot vagy ellenőrzést akadályozza, adatszolgáltatási vagy fizetési kötelezettségét megszegi, a támogatást rendeltetéstől eltérően használja fel, a jogszabályban, illetve a pályázati felhívásban meghatározott támogatási feltételeket – ideértve a támogatás kifizetését követő időszakra vállalt kötelezettségeket is – megszegi, vagy olyan támogatást vett igénybe, amelynek alkalmazását az Európai Közösség nem engedélyezte vagy nem vette tudomásul. A jogosulatlanul igénybe vett támogatást – az egyéb jogkövetkezményektől függetlenül – a mindenkori jegybanki alapkamat kétszeres mértékének megfelelő kamattal növelten kell visszafizetni⁵⁶⁰.

A strukturális alapok tekintetében a SAEr1.-ben nem találunk kifejezett rendelkezést a támogatás visszavonására. A rendelet e téren azt írja elő, hogy az elállásra vonatkozó

⁵⁶⁰ METv. 69. §

szabályokkal együtt a támogatási szerződésben kell meghatározni a visszafizetésre vonatkozó szabályokat. A rendelet emellett visszafizetés két esetét rögzíti:

- egyrészt ha a kedvezményezett a projekt jelentések tekintetében jelentési kötelezettségét határidőben nem teljesíti, és a lebonyolító szervezet írásbeli felszólítására, az ott közölt határidőn belül sem tesz eleget e kötelezettségének, a lebonyolító szervezet köteles a támogatást felfüggeszteni, vagy a támogatási szerződést – az eddigi támogatás visszafizetésének elrendelése mellett – megszüntetheti;
- másrészt amennyiben a lebonyolító szervezet megállapítja, hogy az elvégzett tevékenységek nem állnak összhangban a támogatási szerződésben foglaltakkal, illetve a közbeszerzéssel, illetve a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítése nem történt meg a támogatási szerződésben foglalt rendelkezések szerint, valamint a célokhoz mért előrehaladás nem kielégítő, vagy tájékoztatja a kedvezményezettet a támogatás kifizetéséhez szükséges korrekciókról, vagy kezdeményezi a támogatási szerződés módosítását, vagy kezdeményezi a támogatás felfüggesztését vagy a támogatási szerződés – az eddigi támogatás visszafizetésének elrendelése mellett – megszüntetését⁵⁶¹.

Az SAEr2. e szankciók tekintetében egyrészt arról rendelkezik, hogy a közreműködő szervezet támogatási szerződéstől elállhat, ha a támogatási szerződés aláírását követő 12 hónapon belül a kedvezményezett

- a megvalósítás érdekében harmadik féltől megvásárolandó szolgáltatásokat, árukat, építési munkákat legalább azok tervezett összértékének 50%-át elérő mértékben – esetleges közbeszerzési kötelezettségének teljesítése mellett – nem rendeli meg, illetve az erre irányuló szerződést harmadik féllel nem köti meg; vagy
- időközi kifizetési kérelem benyújtásával a megítélt támogatás legalább 10%-ának felhasználását nem igazolja.

Mindemellett további szankcióként rögzíti, hogy amennyiben a kedvezményezett az előírt formában és tartalommal készített előrehaladási jelentést határidőre nem nyújtja be, az előrehaladási jelentés alapján az elvégzett tevékenységek nem állnak összhangban a támogatási szerződésben foglaltakkal, a közbeszerzéssel, vagy a tájékoztatással és nyilvánossággal kapcsolatos kötelezettségek teljesítése nem történt meg a támogatási

⁵⁶¹ SAEr1. 27., 30., 32. §

szervezésben foglalt rendelkezések szerint, illetve a célokhoz mért előrehaladás nem kielégítő, a közreműködő szervezet

- tájékoztatja a kedvezményezettet arról, hogy a támogatás kifizetéséhez milyen korrekciókat kell tennie, vagy
- kezdeményezi a támogatási szerződés módosítását, vagy
- kezdeményezi a támogatás felfüggesztését, a már kifizetett támogatás visszafizetésének elrendelését, vagy a támogatási szerződés megszüntetését⁵⁶².

Mind a mezőgazdasági, mind a strukturális támogatások esetén érvényesül az a szabály, hogy a szabálytalanul igénybe vett és vissza nem fizetett támogatások adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülnek⁵⁶³. Ebből az következik, hogy e támogatások behajtása érdekében az állami adóhatóság (APEH) fog eljárni. Ebből azonban az is következik, hogy amint az APEH átveszi az eljárást, akkor az ügyfél az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) 4. és 6. §-a alapján adózónak fog minősülni, és őt is megilletik az adózói jogok. A helyzetet azonban bonyolítja, hogy ha az APEH eljárásában a pályázó, illetve a kedvezményezett adózónak minősül, akkor már az adótitokra vonatkozó, az Art.-ban meghatározott szabályokat is alkalmazni kell rá. Mindez pedig azt a furcsa helyzetet eredményezi, hogy míg a támogatások – jogszerű – felhasználóinak bizonyos, közérdekből nyilvános adatai⁵⁶⁴ közléteendők és közlétehetők, addig azon pályázók, illetve kedvezményezettek adatai, akik valamilyen jogsértést követtek el és emiatt velük szemben az adóhatóság valamilyen szankciót alkalmazott, azok adatai – az adótitokra vonatkozó szabályok alapján – nem tehetők közzé. E helyzet mindenképpen orvoslást igényelne.

5.5.2 Szankciók

Noha az uniós szabályozás⁵⁶⁵ hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási és pénzügyi szankciók alkalmazását írja elő, kifejezett közigazgatási szankciókat a strukturális alapokra vonatkozó szabályozásban nem, csak a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások szabályozásában találunk. (Megjegyzendő, hogy az Európai Bíróság értelmezésében a nemzeti jogszabályi rendelkezések sem alkalmazhatók a szankciók hatékonyságának rovására⁵⁶⁶.)

⁵⁶² SAEr2. 19. és 23. §

⁵⁶³ 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, METv. 59. §

⁵⁶⁴ METv. 24. §, SAEr. 5. §

⁵⁶⁵ Költségvetési rendelet 114. cikk

⁵⁶⁶ C-383/06, C-384/06 és C-385/06 előzetes döntéshozatal a Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale

Az METv. szankciórendszere nagyban hasonlít az Art. szankciórendszeréhez. Az alkalmazható szankciók a következők:

- késedelmi pótlék: a határozattal előírt visszafizetési kötelezettség késedelmes megfizetése esetén alkalmazandó az esedékesség napjától, mértéke pedig megegyezik az Art. szerinti késedelmi pótlékkal, naponta a mindenkori jegybanki alapkamat kétszeresének 365-öd része⁵⁶⁷;
- mulasztási bírság: a különböző eljárási kötelezettségek nem, vagy nem szabályszerű teljesítése esetén alkalmazandó, mértéke 500 ezer forintig terjedhet.

Mindemellett egyfajta intézkedésként fogható fel a támogatásokból való kizárás lehetősége: az az ügyfél, aki jogosulatlanul vette igénybe a támogatást, illetve a mulasztási bírság alapjául szolgáló cselekményt szándékosan, illetőleg ismételten valósítja meg, legfeljebb öt évre kizárható egyes támogatások igénybevételéből.

Noha a strukturális támogatásokra vonatkozó szabályozás az METv.-hez hasonló szankciókat nem tartalmaz, ez nem jelenti azt, hogy e támogatások szabad prédává válnának. A támogatási szerződések ugyanis e kérdést rendezni tudják a szerződéstől való elállással, a támogatás visszakövetelésével, a további támogatásból való kizárással, a kamatfizetési kötelezettséggel, stb. kapcsolatos szabályok meghatározásával. Álláspontom szerint azonban e téren is célszerűbb lenne tiszta vizet önteni a pohárba és a mezőgazdasági támogatásokhoz hasonlóan a strukturális támogatások tekintetében is meghatározni egy egyértelmű szankciórendszert.

6. A Lisszaboni Szerződés hatása a költségvetés végrehajtására

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 317. cikke szerint a Bizottság a költségvetést a tagállamokkal együttműködve és a 322. cikk értelmében elfogadott rendelet (a Költségvetési rendelet) rendelkezéseinek megfelelően, saját felelősségére és az előirányzatok keretein belül hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek tiszteletben tartásával.

E cikk érdemben alapvetően nem változtat a jelenlegi szabályozáson. A változás pusztán annyi, a Bizottság a költségvetést „a tagállamokkal együttműködve” hajtja végre.

Werkvoorziening, a Gemeente Rotterdam és a Minister van Sociale Zeken en Werkgelegenheid, valamint a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant és az Algemene Directie voor de Arbeidvoorziening között, ECR(2008) I-01561

⁵⁶⁷ A késedelmi pótlék alkalmazására korábban az METv., jelenleg az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény alapján kerülhet sor.

Hasonló rendelkezést tartalmazott az Európai Alkotmányszerződés is, annyi kiegészítéssel, hogy a még nem végleges tervezete (III-412. cikkében) európai törvényben meghatározni rendelte volna a költségvetés végrehajtása során a tagállamok ellenőrzési kötelezettségeit és felelősségét is. Ez utóbbi kitétel végül azonban nem került bele az Alkotmányszerződés végleges szövegébe a Lisszaboni Szerződésbe⁵⁶⁸.

Noha e szabály nem került bele az Unió alapszerződésébe néhány fontos alapkérdést mégis felvet. Meg lehet és meg szabad-e osztani a költségvetés végrehajtásáért viselt felelősséget a Bizottság és a tagállamok között? Ha igen, akkor miként?

Álláspontom szerint bár kétségtelen, hogy a költségvetés majdnem 80%-ának a végrehajtása „a tagállamok kezében van”, ebből nem fakadhat az a következtetés a Bizottság oldaláról, miszerint ha már nem ő látja el közvetlenül a feladatot, akkor a felelősséget sem ő viselje. Sokkal inkább azon kellene gondolkodnia a Bizottságnak, hogy miként tud olyan hatékony ellenőrzési rendszert működtetni, amely rákényszeríti a tagállamokat arra, hogy tevékenységük során a lehető legjobban megfeleljenek az uniós szabályoknak és egyúttal tevékenységük ellenőrizhető is legyen. Mindehhez azonban megint csak az alapkérdést kellene tisztázni: kormányközi vagy föderális Uniót képzelnek el a tagállamok. A jelen rendszerben a Bizottság nem igazán tud továbblépni, hiszen a saját források tekintetében rögzített egyhangú döntéshozatal miatt minden tagállam a végsőkéig küzdeni fog saját egyéni érdekeiért. Ugyanakkor nem megvalósítható a jelenlegi rendszerben az sem, hogy a Bizottság mellett a tagállamok is – a Bizottsággal egyenrangúan – felelősek legyenek a végrehajtásért. Elvi síkon ez ahhoz vezetne, hogy 27 felelőse lenne a végrehajtásnak, vagyis senki sem lenne felelős. Másrészt a beszámolás is feloldhatatlan problémákat eredményezne. Egyrészt hogyan készítsék el a beszámolót? Hogyan számoljanak el az egymás között vitás esetekről? Mi lenne ebben a helyzetben a Tanács szerepe? (A tagállamok maguknak számolnának be?) Az Európai Parlament kérdezhetne a tagállamoktól? Esetleg intézkedéseket is kezdeményezhetne náluk? Látható, hogy egy ilyen szabály az EU teljes intézményi struktúráját borítaná fel.

7. Összefoglalás, következtetések

A költségvetés végrehajtásának témaköre egy rendkívül széles területet ölel fel a Bizottság feladatainak és felelősségének elemzésétől kezdve, a tagállami végrehajtási kompetenciákon

⁵⁶⁸ GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006. 11-12. o.

keresztül, a végrehajtás által érintett fő közösségi politikák – a végrehajtás kérdését érintő – speciális szabályozásai. E nagyon tág területen számos olyan kérdés, probléma merül fel, amelyekkel kapcsolatos szabályozás legalább átgondolást, de bizonyos esetekben kisebb, vagy jelentősebb módosítást is igényelhet. Az alábbiakban röviden összefoglalom, hogy melyek azok a fő területek, problémakörök, amelyek ekként érintettek.

Az első ilyen kérdés a mezőgazdasági támogatások terén a kifizető ügynökségek akkreditációját érinti. Az uniós szabályozás meghatározza az akkreditáció feltételeit, ugyanakkor az akkreditáció megadását tagállamokra bízta. Az akkreditációt egy tagállami minisztérium végezheti, akit az uniós szabályozás illetékes hatóságnak nevez. Noha az illetékes hatóság kifizető ügynökségeket köteles folyamatos felügyelet alatt tartani, ha azonban a tagállami illetékes hatóság nem teszi meg a szükséges intézkedéseket a hiányosságok felszámolása érdekében, a Bizottság nem rendelkezik túl tág beavatkozási lehetőségekkel, pusztán az éves számlaelszámolási eljárás keretében van lehetősége a költségvetési érdekek védelme érdekében fellépni.

Az uniós pénzügyi érdekek védelme szempontjából ugyanakkor a számlaelszámolási eljárás sem jelent tökéletes védelmet. Ezen eljárással összefüggésben ugyanis több okból is felvetődik a jogbiztonság sérelme. Egyrészt amint az a számos bírósági jogvitából látszik, nem sikerült kellő pontossággal a tagállami felelősség meghatározása. Noha a felelősségi rendszer a szabályozásból levezethető a bírósági ítéletekkel összhangban, mégis egyértelműbb helyzetet eredményezne, ha e felelősségi rendszert a szabályozás világosan és egyszerűen lefektetné. További problémákat vet fel e téren az átalány-korrekciók kérdése. Egyrészt kérdésként merül fel, hogy az átalány-korrekciók kategóriái miért nem kötelező jogi aktusból és miért csak bizottsági munkadokumentumokból derülnek ki, másrészt az is, hogy amennyiben a munkadokumentumban meghatározott – 2%-os, 5%-os, 10%-os, 25%-os – kategóriáktól indokolt esetben el lehet térni, akkor a Bizottság miért nem esetről-esetre határozza meg a korrekció mértékét. Mindkét fél szempontjából lényeges, hogy a hibákért és hiányosságokért fennálló tagállami felelősség alapján a tagállam teljes körűen köteles legyen helyt állni, de e felelőssége csak a valóban bekövetkezett hiányosságokra terjedjen ki. E rendszer e szempontból legalább két tekintetben problémás. Egyrészt a bírósági ítéletek tanúsága szerint igen kivételes a tagállami ellenbizonyítás sikere. Ez önmagában kételyekre ad okot. Másrészt egyes tagállamok az átalánykorrekció lehetőségét az adott költségvetési területen elkövetett szabálytalanságokból eredő adósságok leírására használják fel az átalánykorrekció összegével megegyező szintig, ahelyett, hogy ezen összegeket tételesen

elszámolnák. E kár kockázata egyértelműen a szabályozás hiányosságára vezethető vissza, amely szükségessé teszi e téren a döntéshozatali rendszer felülvizsgálatát.

A mezőgazdasági támogatások mellett számos problémakör kapcsolódik a strukturális támogatások végrehajtásához is. E problémák nem a támogatási rendszer alapjait kérdőjelezik meg, de szorosan összefüggenek az alapelvek érvényesülésének kérdésével.

A koncentráció elve alapján a támogatásoknak a leginkább rászorult régiókba kell(ene) irányulni. Ehhez képest azt tapasztalhatjuk, hogy ez csak nagy általánosságban igaz és valamilyen jogcímen – arányaiban eltérő módon ugyan, de – az Unió valamennyi régiója támogatásban részesülhet. Ebből pedig azt a megállapítást mindenképpen leszűrhetjük, hogy a koncentráció célját és fogalmát meglehetősen tágan kell értelmezni. E problémakör egy kissé hasonlít ahhoz, amelyet a költségvetés bevételeinek vizsgálata során már láttunk, vagyis, hogy a tagállamok – az egyhangú döntéshozatal adottságait kihasználva – a Tanácsban egyfajta „üzletet” kötöttek, és nem tudják, vagy nem akarják belátni, hogy a regionális politikai támogatások nem egyszerűen pénzügyi transferek a tagállamok között.

Az addicionalitás elve azt követeli meg, hogy az uniós támogatások ne helyettesítsék, hanem egészítsék ki a tagállami fejlesztési forrásokat. Megfordítva ez azt jelenti, hogy ha a tagállam közösségi forrásokhoz akar jutni, akkor saját magának is a zsebébe, a költségvetésébe kell nyúlnia kisebb-nagyobb mértékben. Azon tagállamok azonban, akik jelentősebb közösségi regionális támogatásban részesülnek, gazdaságilag még nem érték el többnyire azt a szintet, amely a Gazdasági és Monetáris Unió feltételrendszerének megfelel. E kritériumrendszerből a költségvetési hiányra vonatkozó előírás nem mindig egyeztethető össze az addicionalitás követelményével. A GMU-ban nem részes tagállamok ugyanis konvergencia programot kötelesek készíteni, amelyben lefektetik, hogy milyen lépésekben kívánják és tudják teljesíteni a közös valuta bevezetéséhez szükséges feltételeket. Közismert, hogy az egyik kritérium a költségvetési hiány csökkentése, ugyanakkor ezzel ellentétes irányba hat a társfinanszírozás követelménye, amely nyilvánvalóan költségvetési kiadásokat generál.

Célszerű lenne a koncentrációra és az addicionalításra vonatkozó szabályozást több szempontból is átgondolni. Egyrészt biztosítani kellene, hogy a támogatások a valóban leginkább támogatásra szoruló régiókba irányuljanak. Másrészt szükséges lenne az átlag GDP helyett egy mind a gazdasági, mind a társadalmi (munkanélküliségi) helyzetet figyelembe vevő mutató megalkotása. Harmadrészt át kellene gondolni azt is, hogy a tagállami támogatás abszorpcióra vonatkozó szabályt valóban indokolt-e fenntartani. Negyedrészt azt is meg

kellene vizsgálni, hogy a konvergencia kritériumok és az addicionalitási követelmények nem gyengítik-e a kettős célt elérni próbálkozó tagállamok eredményeit mindkét területen.

A tagállamok és a Bizottság kapcsolata, partnersége kapcsán az a kérdés merül fel, hogy a regionális támogatások kereteit képező operatív programok bizottsági jóváhagyásának követelménye, pontosabban a tagállami fejlesztési politikának közösségi fejlesztési politikába való beágyazása nem eredményezi-e azt, hogy a nehezebb gazdasági szituációban lévő tagállamokat megfossza az önálló fejlesztési politika folytatásának lehetőségétől, jelentősen korlátozva ezáltal az önálló gazdaságpolitika folytatásának lehetőségét is. Önmagában nem látom problémásnak, ha a szabályozás és a gyakorlat úgy kerül összhangba, hogy ha a Bizottság részben átveszi a tagállamoktól gazdaság/fejlesztés-politika meghatározását. Közvetetten hátrányos megkülönböztetést eredményezhet azonban a tagállamok között, ha ezt csak egyes tagállamok viszonyában teszi, és különösen ha ez a tagállami fejlettség és jövedelemszint függvénye. Szükségesnek tartanám mindezek fényében a regionális politikán belül a Bizottság és a tagállamok viszonyának újragondolását. Megoldás lehet a nagyprojektek és a nagyprojektnek nem minősülő projektek mainál markánsabb szétválasztása. Célszerűtlen lehet ugyanis összecszerűségtől függetlenül mindenre ugyanazt az eljárás- és követelményrendszert szabni.

A vonatkozó szabályozást áttekintve az az érzésünk támadhat, hogy a Bizottság és a tagállamok közötti elszámolások kérdése a hiányosságok, szabálytalanságok feltárásának esetén is alapvetően rendezett, e célt – szükség esetén – a pénzügyi korrekciós szabályok kellő módon és mértékben rendezik. Probléma azonban a pénzügyi korrekciók gyakorlatában és az abból levont következtetésekből rejlik. A pénzügyi korrekciók aránya ugyanis annyira alacsony, hogy abból a támogatások lebonyolításával kapcsolatos eljárások összességének szabályszerűségére érdemi megállapításokat sem lehet tenni. Viszonylag kis számuk miatt, nem alkalmasak arra sem, hogy megfelelő preventív hatást eredményezzenek. Mindemellert mivel a korrekciók alkalmazására – természetükből adódóan – csak utólag kerülhet sor, a szabálytalanságok megakadályozására sem alkalmasak. A Bizottság nem képes minden tagállami irányítási és ellenőrzési rendszert és az általuk szolgáltatott információkat ellenőrizni. Az ellenőrzések hiányosságait a pénzügyi korrekciók alkalmazásával próbálják semlegesíteni – bár ez inkább csak pótcselekvésnek tűnik.

Mindebből levonható az a következtetés, hogy a megosztott végrehajtás a szükségesnél alacsonyabb szintű elszámoltathatóságot is jelent, amely a költségvetés végrehajtásáért viselt felelősség szétterjedését is eredményezi. E helyzet megoldásához elengedhetetlen lenne, hogy a megosztott irányításban minden szereplő a vállalt feladatának megfelelő felelősséget

viselje és ehhez legyenek számára biztosítva a megfelelő eszközök, hogy indokolatlanul ne lehessen olyasmiről felelősségre vonni, amit nem ő követett el. A megoldás nem a Bizottság végrehajtási felelősségének átalakítása. Szükséges lenne azonban egy a mainál sokkal hatékonyabb ellenőrzési kapacitás biztosítása a számára (és egyúttal az Európai Számvevőszék számára is), és egyúttal célszerű lenne a tagállami ellenőrzési kompetenciák és a felelősség kérésének egyértelművé tétele. (Azt azonban mindenképpen el kellene kerülni, hogy a tagállamok a saját források beszedési költségeihez hasonlóan a támogatások lebonyolítása miatt is valamilyen költségátalányra terjesszenek elő igényeket). Mindemellett megfontolandó lenne a Bizottság számára a pénzügyi szankciók alkalmazásának érdemi lehetőségét megadni a tagállamokkal, vagy azon tagállami intézményekkel szemben, amelyek a közös költségvetés forrásainak felhasználásáért felelősek.

A szankciók tekintetében a jelenlegi szabályozás meglehetősen visszafogottnak tekinthető. Előírja ugyan a tagállamok számára a hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási és pénzügyi szankciók alkalmazását, ugyanakkor a hazai szabályozásban például kifejezett közigazgatási szankciókat a strukturális alapokra vonatkozó szabályozásban nem, csak a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások szabályozásában találunk. Noha a szankciókkal szemben általános követelmény, hogy mind a szankcionált cselekmény, vagy mulasztás, mind az ahhoz kapcsolódó konkrét joghátrány a vonatkozó jogszabályokban egzakt módon meg legyen határozva, az említett igen sommás rendelkezéseken túlmenően más rendelkezést nem találunk, sem a Költségvetési rendeletben, sem annak végrehajtási rendeletében. Egyrészt a közös költségvetés pénzügyi érdekeinek védelme, másrészt a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, harmadrészt pedig a különböző tagállamok eltérő eljárási – és szankciós – szabályaiból fakadó közvetett hátrányos megkülönböztetés elkerülése érdekében célszerű lenne már az uniós szabályozásban egy részletesen meghatározott szankciórendszer kialakítása. Erre a jogbiztonság követelményének érvényre juttatása mellett különösen is azért lenne szükség, mert a tagállami szabályozási rendszerek eltérése rendszerszinten hordozza magában a diszkrimináció veszélyét.

A szankciórendszer mellett a támogatási jogviszony kérdésköre szintén egy olyan terület, amely nem, illetve nagyon visszafogottan jelenik meg az uniós szabályozásban, amely e kérdéskört a tagállami szabályozási hatáskörbe utalja.

A támogatási jogviszony azonban a magyar jogrendszerben is meglehetősen inkoherens módon van szabályozva. Ezen inkoherenciára utal, hogy a jogalkotó ugyan speciális, de közigazgatási hatósági ügynek tekinti a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások lebonyolítására irányuló eljárást, ugyanakkor nem tekinti annak a strukturális támogatások

lebonyolítására irányuló eljárást. A szabályozás mind tartalmilag, mind formailag eltér a mezőgazdasági és a strukturális támogatások esetén. Ezen eltérés azonban nem látszik indokoltnak. Alkotmányossági és ésszerűségi aggályok miatt célszerű lenne az eljárásrendek egységesítése, amelynek alkalmas alapját képezhetik az METv. rendelkezései.

A mezőgazdasági és strukturális támogatások esetén a támogatási jogviszony szabályozási koncepcióját a német jogirodalomban uralkodó „két lépcsős” elméletre lenne célszerű építeni, amelyben kétségtelenül meg van az az előny, hogy a támogatásról szóló döntést egyértelműen közigazgatási döntésnek tekinti, a konkrét támogatási jogviszony tekintetében azonban a közigazgatási jog mellett – ha az úgy célszerűbb – a magánjog szabályainak alkalmazását is lehetővé teszi.

A támogatásról szóló döntés jellegével kapcsolatban egyértelművé kell tenni, hogy a költségvetési kiadások ugyanúgy az állami újraelosztáshoz tartoznak, mint a költségvetés bevételei, és ha a bevételek tekintetében nem kérdés, hogy az hatósági ügy, akkor nem lehet vitás a kiadások tekintetében sem, hogy a közpénzek támogatások keretében történő felhasználásáról szóló döntés is közigazgatási hatósági döntés.

Abban az esetben pedig, ha egyértelművé tesszük, hogy a támogatásról szóló döntés közigazgatási hatósági döntés, akkor nem lesz kétséges a jogorvoslat lehetősége sem, amely ma a strukturális támogatások esetében meglehetősen hiányos, és a mezőgazdasági támogatások tekintetében sincs egyértelműen szabályozva.

V. fejezet

AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ELLENŐRZÉSI RENDSZERE ÉS PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME

A költségvetési szabályozás fő elemeinek sorában – a költségvetés megalkotása és végrehajtása mellett – hagyományosan a harmadik lényeges elem a költségvetési ellenőrzés témaköre. E témakör ma már legalább annyira hangsúlyos, mint a költségvetés megalkotása és a végrehajtása, még ha a közösségi szabályozás fejlődését áttekintve azt láthatjuk, hogy a Közösségek történetének kezdeti időszakában mintha egy kissé mostohán lett volna kezelve.

A vonatkozó szabályozás alapján a tág értelemben vett költségvetési ellenőrzés két fontos elemét lehet megkülönböztetnünk: a „hagyományos” parlamenti-politikai és a számvevőszéki-pénzügyi ellenőrzés, valamint a Közösségek pénzügyi érdekei védelmének kérdéskörét.

1. A pénzügyi ellenőrzés és a pénzügyi érdekek védelmének összefüggései

A pénzügyi, költségvetési ellenőrzés úgy az Európai Unióban, mint minden más jogállami keretek között működő államban a költségvetési gazdálkodás alapvető fontosságú eleme. A pénzügyi ellenőrzés egyrészt a költségvetési gazdálkodást folytató egyes intézmények, illetve a részben vagy egészben költségvetési forrásból gazdálkodó egyéb jogalanyok ellenőrzését jelenti. Más nézőpontból azonban a pénzügyi ellenőrzés a fő végrehajtó szerv – tagállamok esetében a kormányok, az EU esetében a Bizottság –, mint a költségvetés végrehajtásáért általánosan felelős intézmény tevékenységének ellenőrzését is jelenti.

A közösségi pénzügyek ellenőrzését vizsgálva az ellenőrzés három fajtáját különböztethetjük meg. Az *adminisztratív ellenőrzés* belső monitoring tevékenységeken alapul és elsősorban a Bizottság felügyeleti feladatai ellátása során merül fel. A *szűk értelemben vett pénzügyi ellenőrzés* keretébe több különféle ellenőrzési mód sorolható: az intézményen belüli belső ellenőrzéstől kezdve a tagállami pénzügyi ellenőrzési intézmények eljárásán keresztül egészen a számvevőszéki ellenőrzésig. Végül a költségvetési ügyek

politikai ellenőrzése keretében alapvetően a képviseleti intézmények tevékenységét kell megemlíteni. E körbe a Közösségen belül első sorban az Európai Parlament sorolandó, de itt kell megemlíteni a miniszterek tanácsának – a Parlamenténél sokkal szűkebb – hatáskörét is⁵⁶⁹. Mindezekre figyelemmel a költségvetés végrehajtásának ellenőrzését illetően elsőként azt érdemes számba venni, hogy milyen belső és külső szervezeti egységek és intézmények működnek közre a pénzügyi ellenőrzésben, és ezeknek mi tartozik a feladat és hatáskörükbe⁵⁷⁰.

Az ellenőrzést végzők számba vétele során mindenképp először meg kell különböztetni az adott intézményen belül működő *belső* ellenőrzést és a *külső* ellenőrzést végző intézményeket. A külső ellenőrzést vizsgálva – amely az Európai Unióban is elsődleges fontosságú a költségvetési eljárásban és a támogatások kifizetésének rendjében, felhasználásában⁵⁷¹ –, ide kell sorolnunk

- a közös költségvetés végrehajtásának jogszerűségén, hatékonyságán és eredményességén – politikai oldalról – örökös Európai Parlamentet,
- az ugyanezt a kérdést szakmai oldalról vizsgáló az Európai Számvevőszéket, valamint
- a Bizottsághoz kapcsolódó, illetve annak keretei között működő intézményeket: kezdetben a Bizottság főigazgatóságain kialakított ellenőrzési részlegeket, később 1988-ban szintén a Bizottság keretein belül létrehozott egységes Európai Csalás Elleni Irodát (UCLAF), illetve ennek utódát, az 1999-ben létrehozott Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF),

A belső ellenőrzés körébe pedig minden EU intézmény belső ellenőrzési szervezeti egysége sorolható.

A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmét, illetve a csalás elleni küzdelmet érintő jogszabályi rendelkezések alapját az EK Szerződés 274. és 280. cikkei, ma már az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 317. és 325. cikkei képezik.

Mielőtt azonban e rendelkezéseket megvizsgálánk, röviden érdemes kitérni arra, hogy milyen tipikus cselekmények keretében történnek a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalások. Mindenképp először sorolandók az áruk exportjához, illetve importjához kapcsolódó csalások, amelyek sérthetik a költségvetés mindkét oldalát. A bevételi oldalt a

⁵⁶⁹ HELEN WALLACE: Budgetary Politics: The Finances of the European Communities, University Association for Contemporary European Studies, 1980, 99. o.

⁵⁷⁰ A pénzügyi ellenőrzés fajtáit tekintve vö. ERDŐS ÉVA: A pénzügyi ellenőrzés rendszere az Európai Unióban, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 63-69. o.

⁵⁷¹ ERDŐS ÉVA: A közpénzek külső ellenőrzésének rendszere és rendje az Európai Unióban, In: SZABADFALVI JÓZSEF (szerk.): Facultas nata, Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára, Miskolc, 2006, 91. o.

vámokkal kapcsolatos csalások által, a kiadási oldalt pedig az exporttámogatásokkal összefüggő csalások által. A második nagy kategóriába az Áfa.-val kapcsolatos csalások sorolhatók, tekintettel arra, hogy a közös költségvetés bevételeit közvetlenül csökkentik a tagállami Áfa-bevételek csökkentésére irányuló jogsértések. Végül a harmadik kategóriába a tagállami piaci intervenciós mechanizmusokkal (ártámogatásokkal, a Közösség költségére történő intervenciós raktározással) összefüggő csalások sorolhatók⁵⁷². Egyes szerzők szerint a költségvetés sérelmére elkövetett csalások összege a költségvetés 7-10%-ára tehető⁵⁷³, míg mások szerint – a költségvetés mindkét oldalát figyelembe véve – meghaladja a költségvetés főösszegének 10%-át⁵⁷⁴.

Az EK Szerződés 274. cikke, valamint az EUMSZ. 317. cikke kimondja, hogy a költségvetést a Bizottság saját felelősségére hajtja végre a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét követve. Ugyanezen rendelkezések a tagállamok kötelezettségévé teszik a Bizottsággal való együttműködést a költségvetési előirányzatok hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének megfelelő felhasználása érdekében. A Lisszaboni Szerződés a tagállamok szerepét és ezzel felelősségét némileg kibővítette azzal, hogy az új szabályozás szerint a Bizottság nem pusztán a saját felelősségére, hanem a tagállamokkal együttműködve hajtja végre a költségvetést. E rendelkezésekkel a Szerződések a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét lényegében a költségvetés végrehajtásának legfontosabb alapelvévé teszik.

A Szerződések azonban nem csak alapvető szinten kezelik a kérdést, hiszen az EK Szerződés 280. cikkének, valamint az EUMSZ. 325. cikkének rendelkezései a Közösség, illetve az Unió és a tagállamok kifejezett kötelezettségévé teszik a csalás és a Közösség (Unió) pénzügyi érdekeit sértő minden más jogellenes tevékenység elleni küzdelmet⁵⁷⁵. A vonatkozó rendelkezések azt nem határozzák meg, hogy a csalás és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekmények elleni küzdelem keretében milyen intézkedéseket kell

⁵⁷² JOHN A. E. VERVAELE: *Fraud against the Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1992, 37. o.

⁵⁷³ BRIGID LAFFAN, JOHANNES LINDNER: *The Budget*, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2005, 209. o.

⁵⁷⁴ ALAN PRATLEY: *Budgetary Control in the European Union: Strengths and Weaknesses* In: ROGER LEVY: *Managing, Monitoring and Evaluating the EU Budget*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1999

⁵⁷⁵ A közös költségvetés sérelmére elkövetett és a Bizottság tudomására jutott jogsértő cselekmények száma 2005-ben 12.076 darab volt, amelynek összértéke 1042 millió eurót (a költségvetés mintegy 1%-ának megfelelő összeget) tett ki. 2008-ban a bejelentett szabálytalanságok száma 11.939, összértéke: 1134 millió euró volt. Forrás: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme Éves jelentés 2005 COM(2006) 378 végleges, A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme, Csalás elleni küzdelem, Éves jelentés 2008 COM(2009) 372 végleges

a Közösségnek és a tagállamoknak, pusztán azt írják elő, hogy legyenek elrettentő hatásúak és biztosítsanak hatékony védelmet. Ugyanakkor ezen csalás elleni tagállami intézkedések nem lehetnek enyhébbek, mint azok az intézkedések, amelyeket a tagállamok a saját pénzügyi érdekeiket sértő csalások elleni küzdelem céljából hoznak.

Mindezek mellett fontos sajátossága a vonatkozó szabályozásnak, hogy *e rendelkezések a közigazgatási és nem a büntető jogi szabályozás részét képezik*. A büntetőjogi szabályozás ugyanis – sem anyagi sem eljárási jogi szempontból – nem tartozik közösségi hatáskörbe. Erre figyelemmel az EK Szerződés 280. cikke külön ki is emelte, hogy bár a Tanács hozhat, illetve hozni köteles megfelelő intézkedéseket a csalások megelőzése, illetve a csalás elleni küzdelem tárgyában ezen intézkedések nem vonatkozhatnak sem a nemzeti büntetőjog alkalmazására, sem pedig a tagállamokban folyó igazságszolgáltatásra. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés ilyen rendelkezést már nem tartalmaz, elhárítva az egyik akadályt a csalás elleni küzdelem büntetőjogi szabályozása előtt.

Ugyanakkor e téren nem szabad figyelmen kívül hagyni az EK Szerződés 5. cikkének, az Európai Unióról szóló Szerződés jelenleg hatályos 4. cikkének rendelkezéseit sem, amelyek alapján a tagállamok kötelesek megtenni minden általános, illetve egyedi intézkedést, amelyek – a Szerződésből, vagy a Közösség intézményeinek rendelkezéseiből fakadó – kötelezettségeik teljesítéséhez szükségesek. E rendelkezés a közösségi hűség elvén alapul és a tagállamok számára a közösségi jogból – legyen az szerződési rendelkezés, vagy másodlagos jogforrás – fakadó kötelezettségek teljesítését írja elő.

Noha a büntetőjog mindig is a tagállami szuverenitás részét képezte, ennek ellenére már a Közösségek történetének elején tapasztalható volt a közösségi befolyás erre a területre is, amint az az Európai Bíróság döntéseiből is kiderül⁵⁷⁶. A szóban forgó ítéletében⁵⁷⁷ a Bíróság rámutatott, hogy a közösségi és a tagállami jog viszonyában a tagállami büntetőjogra nem vonatkozhatnak eltérő szabályok. Később a Bíróság ítéletében a közösségi hűség elvéből levezette, hogy a tagállami hatáskör büntetések kiszabására a közösségi jog megsértése miatt ténylegesen végrehajtási és büntetési kötelezettséget jelent⁵⁷⁸.

Mindez nem jelenti azonban azt, hogy ne lettek volna a Bizottság részéről törekvések arra, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme ne csak közigazgatási, hanem büntetőjogi úton is biztosítva legyen. A közösségi intézmények és a tagállamok már korábban felismerték a Közösség pénzügyi érdekei hatékony védelmének fontosságát. A közösségi

⁵⁷⁶ JOHN A. E. VERVAELE: *Fraud against the Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1992, 6-7. o.

⁵⁷⁷ 82/71., *Il Pubblico Ministero v S.p.A. Società Agricola Industria Latte (SAIL)* ECR(1972) I-00119

⁵⁷⁸ 68/88., *Bizottság v. Görög Köztársaság* ECR(1989) I-02965

szabályozás szerint, ha a pénzügyi érdekek védelme érdekében büntetőjogi eszközökhöz kívánnának nyúlni, akkor az csak a kormányközi kooperáció (harmadik pillér) keretében lehetséges. Ez azonban nem hatékony eszköz a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme tekintetében, egy olyan helyzetben, ahol az a veszteség, amely a Közösséget a csalásokból fakadóan éri eléri a közös költségvetés összegének 10%-át. Hatékony eszköz e problémára – mint erre a Corpus Juris⁵⁷⁹ összeállítói rámutattak – egy olyan egységes büntetőjogi térség megteremtése lenne, amelyben megszűnnek a tagállami határok a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás előtt, ha az EU pénzügyi érdekeinek védelméről van szó⁵⁸⁰. E törekvések egyik legfontosabb dokumentuma az 1995-ben aláírt, az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény*, illetve az ehhez csatolt jegyzőkönyvek⁵⁸¹.

Az Egyezmény megkötésének – a preambulumban – deklarált célja volt, hogy a tagállamok büntetőjogi – és nem csak egyszerűen közigazgatási jogi – jogszabályai hatékonyan járuljanak hozzá az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméhez, mivel az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és egyúttal megköveteli egy egységes fogalom-meghatározást. Az Egyezmény megkötése után nem sokkal a témával foglalkozó kutatók kifejezetten rámutattak, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos egységes szabályozás megalkotása előtt két fő akadály áll: eljárási problémák, amelyek abból adódnak, hogy a tagállami büntetőügyekben eljáró hatóságok csak az adott tagállam határai között jogosultak eljárni, valamint a tagállamok jogrendszerei közötti eltérések⁵⁸².

Alapvető eleme az Egyezménynek, hogy meghatározza az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát⁵⁸³. Maga a fogalom-meghatározás is alapvető fontosságú lépés figyelemmel a törvényesség elvéből fakadó követelményekre, amelyből következik a cselekmény büntethetőségének megalapozása, de egyúttal a visszaható hatály tilalma is. A költségvetési kiadások esetében ilyennek minősül minden szándékos aktív cselekedet vagy mulasztás, amely

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános

⁵⁷⁹ Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union

⁵⁸⁰ LÉVAI ILONA: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére In: Európai Tükör 1998/4. 65-66. o.

⁵⁸¹ Az Egyezmény csak hosszas ratifikációs eljárást követően, 2002. októberében lépett hatályba.

⁵⁸² MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Economica, Paris, 1997, 14. o.

⁵⁸³ Lásd bővebben: MÁTYÁS IMRE: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre, In: Publicationes Universitatis Miskociensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XVII. (2000), pp. 135-158.

költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,

- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.

A bevételek tekintetében a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalásnak minősít az Egyezmény minden szándékos cselekményt vagy mulasztást, amely

- olyan hamis, helytelen vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében levő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, vagy a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása az előbbiekkal megegyező következményekkel.

Az Egyezmény a tagállamok kötelezettségévé teszi, hogy e magatartásokat a nemzeti büntetőjogukba átültessék akként, hogy e magatartások a nemzeti büntetőjogok szerint büntetendő cselekménynek minősüljenek⁵⁸⁴.

Az Egyezmény az elkövetési magatartások valamennyi formáját, a tetteseket és a részeseket is büntetni rendeli mind a befejezett cselekmény, mind a kísérlet esetében. Az egyezmény ugyanakkor nem rendeli büntetni a gondatlanságból elkövetett cselekményeket. A szankciónak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie, és súlyos, 50.000 ECU-t meghaladó elkövetési érték esetén kötelező formája a szabadságvesztés. E szankciók ki kell terjedjenek az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalásnak vállalkozások általi elkövetése esetén a vállalkozások vezetőire is.

Az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások esetén az Egyezmény rendelkezései szerint nem egy újonnan létrehozott bírói szerv, hanem a tagállamok bíróságai járnak el. Az Egyezmény a tagállamok kötelezettségévé teszi annak biztosítását, hogy bíróságaik e cselekmények esetében az adott tagállam joghatóságát megállapítsák.

⁵⁸⁴ Megjegyzendő, hogy a szakirodalom az EU pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmével kapcsolatban a büntetőjogi szabályozási körbe nem csak az EU pénzügyi érdekeit sértő csalást sorolják, hanem a befolyással való üzérkedést, a vesztegetést, a hivatali visszaélést, a támogatások helytelen felhasználását, a hivatali titoksértést, a pénzmosást, valamint a bűnszövetség létrehozását is. MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Economica, Paris, 1997.

E rendelkezések bár az Európai Közösség pénzügyi érdekei védelmének szempontjából igen előremutató szabályokat tartalmaznak, de a szükséges tagállami ratifikációk hiánya csak 2002. októberében léptek hatályba. Mindez nem jelenti azt, hogy a Közösség pénzügyi érdekei védelmének terén nem történt előrelépés az Egyezmény aláírása és hatályba lépése között⁵⁸⁵.

A fejlődés azonban a büntetőjogi jellegű szabályozás helyett inkább a közigazgatási jellegű szabályozás felé terelődött. E téren kiemelendők a következő jogi aktusok:

- a Tanács 1995. december 18-i 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről⁵⁸⁶,
- a Tanács 1996. november 11-i 2185/96/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról⁵⁸⁷,
- a Bizottság 1999. április 28-i 352/1999/EK határozata az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról⁵⁸⁸,
- az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról⁵⁸⁹,
- a Tanács 1999. május 25-i 1074/1999/Euratom rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról⁵⁹⁰,
- Intézményközi Megállapodás (1999. május 25.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága között az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) belső vizsgálatairól,
- a Tanács 1999. május 25-i 1999/394/EK, Euratom határozata a csalás, a korrupció és a Közösség érdekeit sértő jogellenes tevékenységek elleni küzdelemmel kapcsolatos belső vizsgálatok feltételeiről⁵⁹¹.

Mindemellett az EU – a Bizottság – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény ratifikációjának elhúzódása ellenére sem vetette el a

⁵⁸⁵ Az Egyezményhez több kiegészítő jegyzőkönyvet csatoltak, amelyek közül máig csak az első (1996. évi) jegyzőkönyv lépett hatályba. Magyarországon az egyezményt és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyveket kihirdette: az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. cikkének (2) bekezdése alapján megtett nyilatkozat kihirdetéséről szóló 2009. évi CLIX. törvény

⁵⁸⁶ HL L 312., 1995.12.23., 1-4. o.

⁵⁸⁷ HL L 292., 1996.11.15., 2-5. o.

⁵⁸⁸ HL L 136., 1999.5.31., 20-22. o.

⁵⁸⁹ HL L 136., 1999.5.31., 1-7. o.

⁵⁹⁰ HL L 136., 1999.5.31., 8-14. o.

⁵⁹¹ HL L 149., 1999.6.16., 36-38. o.

Közösségek pénzügyi érdekeit érintő csalások büntetőjogi szankcionálását. Ennek érdekében 2001-ben előterjesztette a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló irányelv tervezetét⁵⁹², a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről és az Európai Ügyész intézményének létrehozásáról szóló Zöld Könyvet⁵⁹³.

2. A belső ellenőrzés

A belső ellenőrzés működtetése a Közösség valamennyi, közösségi forrásokat felhasználó intézményének kötelessége. A belső ellenőr felel a költségvetés-végrehajtási rendszerek és eljárások megfelelő működésének ellenőrzéséért.

A belső ellenőrzésre az alapító szerződések és azok módosításai közvetlen rendelkezéseket nem tartalmaznak, de az EK 279. (korábban 209.) cikkéből levezethető az előzetes belső ellenőrzés működtetésének kötelezettsége⁵⁹⁴.

A költségvetési rendelet⁵⁹⁵ a költségvetés végrehajtására vonatkozó rendelkezések között szabályozza a belső ellenőr feladatait és felelősségét. Belső ellenőr minden intézményben működik. Az intézmények belső ellenőrzési szervezetének feladata az intézmény gazdálkodásának figyelemmel kísérése és véleményezése, a gazdálkodás feltételeinek javítására ajánlások készítése az intézmény vezetése számára, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve alkalmazásának elősegítése. Ennek érdekében a belső ellenőr az adott intézmény minden tevékenységét és részlegét megvizsgálhatja, és a feladataihoz szükséges minden információt a rendelkezésére kell bocsátani. A belső ellenőrzési szervezet eseti és éves rendszeres jelentések keretében tájékoztatja az adott intézményt a megállapításairól. Az intézményeknek a belső ellenőr ajánlásai alapján megfelelő lépéseket kell tenniük a feltárt hibák és hiányosságok orvoslására. Az éves ellenőrzési jelentésben a belső ellenőr feltünteti a végrehajtott ellenőrzések számát és típusát, ajánlásait és az intézménynek az ajánlások alapján tett lépéseit.

⁵⁹² Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről, COM(2001) 272 final

⁵⁹³ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM(2001) 715 final

⁵⁹⁴ CLAUS-DIETER EHLERMANN: Der Europäische Rechnungshof, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1976, 10-11. o.

⁵⁹⁵ 1605/2002/EK rendelet

A belső ellenőr legfőbb feladata tehát, hogy tanácsaival, javaslataival segítse az adott intézményt a pénzügyi, költségvetési kockázatok kezelésével kapcsolatban. Ezt független szakvélemény formájában teszi⁵⁹⁶.

A belső ellenőr szerepe tehát az engedélyezésre jogosult tisztviselők által működtetett igazgatási és ellenőrzési rendszerek megfelelő működésének ellenőrzése. A belső ellenőr nem részese a pénzügyi műveletek végrehajtásának, és nem feladata az e műveletek feletti ellenőrzés gyakorlása az engedélyezésre jogosult tisztviselők döntései előtt.

Speciálisan, a többi közösségi intézménytől eltérően alakul a belső ellenőrzés rendszere a Bizottságon belül. Ennek alapvető oka, hogy a költségvetés kiadási oldala rendszerét tekintve az EU intézményi struktúráját követi, de ebben a rendszerben a Bizottság fejezete a többi intézményétől eltérően épül fel. A költségvetés kiadási oldala kilenc fő fejezetre oszlik: az Európai Parlament, a Tanács, a Bizottság, a Bíróság, a Számvevőszék, a Gazdasági és Szociális Bizottság, a Régiók Bizottsága, az Európai Ombudsman, valamint Európai Adatvédelmi Biztos fejezetre. A kiadási fejezetek előirányzatai kizárólag igazgatási előirányzatok a Bizottság fejezetet kivéve, amely két fő részből tevődik össze:

- az egyik rész tartalmazza a Bizottság igazgatási előirányzatait,
- a másik rész azonban a közösségi politikák (mezőgazdaság, strukturális politika, stb.) finanszírozására vonatkozó előirányzatokat tartalmazza.

Ezt figyelembe véve alakul a Bizottság belső ellenőrzési rendszere akként, hogy jelenleg valamennyi főigazgatóság (köztük a kiadások szempontjából legfontosabbak, mint például a mezőgazdasági, vagy regionális politikai főigazgatóság) önálló belső ellenőrzési részleggel rendelkezik. Korábban a Bizottságon belül is működött egy egységes belső pénzügyi ellenőrző egység, de a Bizottság szervezetének folyamatos növekedése miatt 2002-től áttértek a főigazgatóságoként belső ellenőrzési struktúra kialakítására. Ezeket egészíti ki az Internal Audit Service, amely a főigazgatóságok belső ellenőrzési rendszereit „kívülről” ellenőrző, illetve támogató belső szervezeti egység a Bizottság szakszolgálatai között⁵⁹⁷.

A Bizottság által végzett belső pénzügyi ellenőrzés nem csak utólagos ellenőrzést jelent, hanem lényegében a költségvetés végrehajtásának menetébe épített ellenőrzési folyamatot is. Mindez nem is lehet meglepő, hiszen ha a Bizottság viseli a felelősséget a költségvetés végrehajtásáért, akkor biztosítani kell számára, hogy ne csak azokat a pénzügyi folyamatokat

⁵⁹⁶ NYIKOS LÁSZLÓ: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára, Európai Műhelytanulmányok 101. szám, Miniszterelnöki Hivatal – Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2005., 13-14. o.

⁵⁹⁷ Lásd: Charter of the Internal Audit Service of the European Commission SEC (2000) 1801/2., Mission Charter of the Internal Audit Service of the European Commission

– a közvetlen végrehajtás eseteit – kísérhessen figyelemmel, amelyekre a rendszer lényegéből adódóan közvetlen ráhatása van, hanem azokban az esetekben is legyen lehetősége közvetlen ellenőrzések lefolytatására, ahol valamely tagállam, vagy harmadik állam hatóságai járnak el a költségvetés végrehajtása, így a különböző támogatások kiutalása és kifizetése, vagy egyes költségvetési bevételek beszedése során. A Bizottság által végzett ellenőrzések hatékony lebonyolítására természetesen akkor kerülhet csak sor, ha a közös költségvetésből finanszírozott különböző támogatási rendszerek szabályait magukban foglaló jogszabályok – e körben alapvetően tanácsi rendeletek – megfelelő jogszabályi környezet biztosításával a Bizottság ellenőreinek megfelelő mozgásteret biztosítanak.

A mezőgazdasági támogatások tekintetében – ideértve mind az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), mind az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) által finanszírozott támogatásokat – a szabályozás⁵⁹⁸ a tagállamok köteletségévé teszi, hogy a támogatásokkal kapcsolatos minden szükséges információt a Bizottság rendelkezésére bocsássonak, és megtegyenek minden megfelelő intézkedést annak megkönnyítésére, hogy a Bizottság a közösségi finanszírozás irányítása keretében szükségesnek ítélt ellenőrzéseket – ideértve akár a helyszíni ellenőrzéseket is – elvégezhesse. A tagállami szervek, illetve az Európai Számvevőszék ellenőrzéseitől függetlenül a Bizottság ellenőrei jogosultak minden szükséges dokumentumhoz hozzáférni⁵⁹⁹. Az ellenőrzés különösen arra terjed ki, hogy

- a tagállami közigazgatási gyakorlat megfelel-e a közösségi szabályoknak;
- az előírt bizonylatok megvannak-e és összhangban vannak-e az EMGA-ból, illetve az EMVA-ból finanszírozott ügylettel;
- melyek azok a feltételek, amelyek mellett az EMGA-ból és EMVA-ból finanszírozott ügyleteket megvalósították és ellenőrizték.

Az ellenőrzéseket vagy a Bizottság tisztségviselői folytatják le a tagállamok előzetes értesítését követően, vagy a Bizottság kérésére – az érintett tagállam egyetértésével – az adott tagállam illetékes hatóságai végzik. Az érintett tagállam tisztviselői részt vehetnek a Bizottság tisztviselői által lefolytatott ellenőrzésben, illetve a Bizottság tisztviselői is részt vehetnek a tagállami hatóságok által végzett ellenőrzésben.

A strukturális alapokból finanszírozott támogatások végrehajtásának ellenőrzésért egyszerre terheli felelősség a tagállamokat és a Bizottságot⁶⁰⁰. Alapvetően a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a támogatás végrehajtásának, illetve ellenőrzésének

⁵⁹⁸ A közös agrárpolitika finanszírozásáról szóló 1290/2005/EK tanácsi rendeletet

⁵⁹⁹ 1290/2005/EK rendeletet 36-37. cikk

⁶⁰⁰ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló 1083/2006/EK tanácsi rendelet alapján

jellegét, illetve feltételeit befolyásoló minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése. A Bizottság feladata az Európai Közösségek általános költségvetésének végrehajtásáért való hatáskörében eljárva annak biztosítása, hogy a tagállamok zavartalanul működő irányítási és ellenőrzési rendszerekkel rendelkezzenek a közösségi alapok hatékony és szabályszerű felhasználása érdekében. Ennek érdekében a Bizottság ellenőrzést végző tisztviselői – legalább egy munkanappal korábban történő előzetes értesítés mellett – az alapokból finanszírozott műveletekre vonatkozó, valamint az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó helyszíni ellenőrzéseket végezhetnek.

Természetesen nem csak az egyes ágazati szabályok teszik lehetővé a Bizottság ellenőreinek, hogy a tagállamokban pénzügyi ellenőrzéseket folytassanak le, hiszen az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló 2185/96/EK, Euratom tanácsi rendelet általánosan felhatalmazza a Bizottságot, hogy a tagállamokban helyszíni ellenőrzéseket tartson a súlyos vagy transznacionális szabálytalanságok, illetve több tagállamban működő gazdasági szereplőkre kiterjedő szabálytalanságok felderítése védett, vagy ott, ahol a szabálytalanságok felderítése végett a tagállamban a helyzet a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok megerősítését igényli, valamint az érintett tagállam kérésére.

3. A külső ellenőrzés

A költségvetés végrehajtásában fontos szerepet játszanak a belső ellenőrzés mellett a külső ellenőrzést végző intézmények is. A külső ellenőrzés feladatát alapvetően a Közösség három intézménye látja el: a Számvevőszék, a Parlament és a Tanács.

A költségvetés végrehajtása ellenőrzésének az alapja az éves költségvetési beszámoló, amelynek elkészítése a Szerződés rendelkezései szerint a Bizottság feladata. A Bizottság a költségvetési beszámolót köteles a költségvetési hatóság – a Tanács és az Európai Parlament részére – előterjeszteni. A költségvetési beszámoló lényegében lehetővé teszi a költségvetési hatóság részére annak ellenőrzését, hogy a költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság miként végezte el feladatát. A mikor a költségvetési beszámólóról beszélünk, akkor nem is egy hanem több dokumentumot kell szem előtt tartanunk:

- a) az intézmények pénzügyi beszámolóit;

- b) az összevont pénzügyi beszámolót, amely összesített formában mutatja az intézmények pénzügyi kimutatásaiban szereplő adatokat;
- c) az intézmények költségvetéseinek végrehajtásáról szóló jelentéseket;
- d) a költségvetés végrehajtásáról szóló összevont jelentést, amely összesített formában mutatja az intézmények költségvetéseinek végrehajtásáról szóló jelentésekben szereplő információkat.

A Közösség intézményei a költségvetési évet követő március 1-ig kötelesek a Bizottság részére⁶⁰¹ az előzetes beszámolót megküldeni. A Bizottság március 31-ig küldi meg az összevont beszámolót a Számvevőszék részére, amely június 15-ig teszi meg észrevételeit. E beszámolót a Bizottság megküldi a Tanács és az Európai Parlament részére is. Az intézmények – figyelembe véve a Számvevőszék észrevételeit – július 1-ig készítik el és küldik meg a végleges beszámolójukat a Bizottság és a Számvevőszék részére. A Bizottság e beszámolók alapján elkészíti a végleges összevont beszámolót és július 31-ig megküldi az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek. A Bizottság által jóváhagyott összevont beszámolót a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatával együtt november 15-ig kell a Hivatalos Lapban közzétenni⁶⁰².

Az éves beszámolási kötelezettség mellett azonban a Bizottság havonta megküldi az Európai Parlament és a Tanács részére a költségvetés végrehajtására vonatkozó számadatokat, mind a bevételekre, mind a kiadásokra vonatkozóan. Emellett a Bizottság évente háromszor egy részletes beszámolót is készít az Európai Parlament és a Tanács részére a költségvetés végrehajtásáról. A számadatokat és a költségvetés végrehajtására vonatkozó beszámolót a Bizottság a Számvevőszék részére is köteles megküldeni⁶⁰³.

3.1 A számvevőszéki ellenőrzés

Minden számvevőszék közös törekvése, hogy a közpénzek felhasználásának elszámolásait ellenőrizze és vizsgálatának eredményeiről tájékoztasson. Egyes számvevőszékeknek – köztük az Európai Számvevőszéknek – feladatukra ennél erősebb, felhatalmazásuk kiterjed arra is, hogy kimutassák azt a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet, amellyel a közpénzeket elköltik⁶⁰⁴.

⁶⁰¹ Gyakorlatban a beszámolókat az adott intézmény számvitelért felelős tisztségviselője küldi meg a Bizottság számvitelért felelős tisztségviselőjének.

⁶⁰² A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről 128-129. cikk

⁶⁰³ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről 131. cikk

⁶⁰⁴ NYIKOS LÁSZLÓ: Pénzügyi ellenőrzés az Európai Unióban, In: Európai Tükör 1999. évi 2-3. szám 66. o.

3.1.1 Az Európai Számvevőszék létrejötte

A Számvevőszék az Unió külső ellenőre. Önálló intézmény, amelynek feladata a bevételekkel és kiadásokkal – a közösségi pénzügyi szabályoknak megfelelő – hatékony gazdálkodás ellenőrzése. A Számvevőszék létrehozásáról 1975-ben a Brüsszeli Szerződés keretében döntöttek a tagállamok, és 1977. július 1-én kezdte meg munkáját Luxemburgban⁶⁰⁵. A Maastrichti Szerződés hatályba lépésével intézményi rangra emelkedett.

Az Európai Számvevőszék létrehozása előtt a pénzügyi ellenőrzés feladatait az Ellenőrző Bizottság (Audit Board) és az általa irányított Számvevő Hivatal (European Communities Audit Office)⁶⁰⁶ látta el. A Közösségek működésének első két évtizedében a pénzügyi ellenőrzés közel sem kapott olyan hangsúlyos szerepet, mint amekkorát napjainkban betölt. Az Ellenőrző Bizottság nem volt önálló közösségi intézmény, és a Római Szerződés rendelkezéseit megvizsgálva megállapítható, hogy még a tanácsadó feladatokat ellátó Gazdasági és Szociális Bizottság szintjét sem érte el az „intézményi rangsorban”. Az Ellenőrző Bizottság feladatait az EGK-Szerződés eredeti 206. cikke határozta meg. Eszerint az Ellenőrző Bizottság vizsgálta meg a költségvetésben szereplő összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolást. Az Ellenőrző Bizottság olyan pénzügyi ellenőrökből állt, akiknek függetlenségéhez nem férhetett kétség, az elnöki tisztelet pedig e pénzügyi ellenőrök egyike töltötte be. Az Ellenőrző Bizottság tagjainak számát a Tanács egyhangúlag határozta meg, a tagokat és elnökét a Tanács szintén egyhangú határozattal, öt éves időtartamra nevezte ki. A tagok javadalmazását is a Tanács minősített többséggel határozta meg. Az Ellenőrző Bizottság minden egyes pénzügyi év lezárását követően jelentést készített, amelyet tagjainak többségével fogadott el. A költségvetés végrehajtására vonatkozó elszámolást a Bizottság az Ellenőrző Bizottság jelentésével együtt nyújtotta be a Tanácsnak és a Közgyűlésnek. Az Ellenőrző Bizottság – a Számvevőszék jelenlegi struktúrájához hasonlóan – testületként járt el, és alkotta meg jelentéseit. A 206. cikk e rendelkezései mellett a Szerződésben egyéb rendelkezéseket nem találunk az Ellenőrző Bizottság feladataival és összetételével kapcsolatban. A részletkérdéseket a Tanács által jóváhagyott Statutum tartalmazta.

⁶⁰⁵ Szabályozási érdekességként lehet megemlíteni, hogy ugyan a Számvevőszék székhelye 30 éve Luxemburgban található, az alapító szerződések a székhely kérdését nem rendezték és a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott, a Számvevőszék ideiglenes elhelyezéséről határozat (HL L 104., 1977.4.28.) szerint a Számvevőszék ideiglenesen került Luxemburgban elhelyezésre. Ezt az ideiglenes állapotot a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az Európai Unió intézményeinek, egyes szerveinek, hivatalainak és szervezeti egységeinek székhelyéről szóló (6.) Jegyzőkönyv véglegesítette 2009-ben.

⁶⁰⁶ BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF, In: JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: The institutions of the European Union, Oxford University Press, 2006, 212. o.

Az ESZAK működési költségvetésének ellenőrzésére az Ellenőrző Bizottság hatásköre nem terjedt ki, e feladatot a Tanács által az ESZAK-Szerződés 78. cikke alapján három évre kinevezett számvevő (auditor, Rechnungsprüfer) látta el⁶⁰⁷.

Az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés jelentősen megerősítette az Európai Parlament költségvetési hatásköreit, a korábbi konzultatív szerep helyett, érdemi beleszólási jogot kapott a költségvetés megalkotásába, és a költségvetési beszámoló elfogadásáról szóló döntés tekintetében is a Tanáccsal egyenrangú intézménnyé vált. Emellett 1970-től elkezdődött a költségvetés bevételi oldalának átfogó reformja, a saját források rendszerének bevezetése. Tekintettel azonban arra, hogy a hatáskörét érintő módosítások jelentősen alatta maradtak az EP elvárásainak, a Bizottság – politikai – kötelezettséget vállalt arra, hogy két éven belül javaslatot tesz az EP költségvetési hatásköreinek további erősítésére. (Az EP olyannyira komolynak tekintette követeléseit, hogy amikor a Bizottság elmulasztotta a javaslattételt a Szerződés további módosítására, a Parlament Költségvetési Bizottságának elnöke bizalmatlansági indítványt terjesztett elő a Bizottsággal szemben).

Az 1975-ben megkötött 2. Költségvetési Szerződés – a Brüsszeli Szerződés – tárgyalása során merült fel a Parlament részéről egy, az Ellenőrző Bizottságnál jóval fajsúlyosabb pénzügyi ellenőrző intézmény, a Számvevőszék létrehozásának igénye. Ezen igény abból fakadt, hogy a Brüsszeli Szerződés tervezete – és végleges változata is – a Parlament hatáskörébe utalta a költségvetési beszámoló elfogadásának és a felmentvényről szóló döntés meghozatalának hatáskörét⁶⁰⁸. E megfontolásokra – is – figyelemmel határoztak úgy a tagállamok, hogy létrehozzák az Európai Számvevőszéket.

A Számvevőszék hatásköre és feladatai bővebbek lettek az Ellenőrző Bizottságénál: így például a Számvevőszéket feljogosították a tagállamokban helyszíni ellenőrzések lefolytatására, továbbá a számvevőszéki ellenőrzés nem pusztán formális törvényességi ellenőrzés, hanem a Számvevőszék vizsgálatai kiterjednek a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményeinek teljesülésére is⁶⁰⁹. A különbségek között megemlíthető továbbá, hogy szemben az Ellenőrző Bizottsággal, a Számvevőszék hatásköre – mint alább

⁶⁰⁷ Az Ellenőrző Bizottság működését és hatáskörét lásd részletesebben: CLAUS-DIETER EHLERMANN: Der Europäische Rechnungshof, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1976, 12-15. o., illetve ISAAC E. DRUCKER: Financing the European Communities, A. W. Sijthoff, Leyden, 1975, 335-337. o.; az ESZAK auditorát illetően pedig: ISAAC E. DRUCKER: Financing the European Communities, A. W. Sijthoff, Leyden, 1975, 180-181. o.

⁶⁰⁸ CLAUS-DIETER EHLERMANN: Der Europäische Rechnungshof, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1976, 16-17. o.

⁶⁰⁹ HELEN WALLACE: Budgetary Politics: The Finances of the European Communities, University Assotiation for Contemporary European Studies, 1980, 102. o.

látni fogjuk – nem csak a közös költségvetés bevételeire és kiadásaira, hanem a Közösség minden bevételére és kiadására is kiterjed⁶¹⁰.

A Számvevőszék 1977. októberében kezdte meg munkáját, és tizenhét évvel később, a Maastrichti Szerződés alapján önálló intézményi rangot kapott. A Maastrichti Szerződés e rendelkezése a Számvevőszék hatáskörét közvetlenül nem érintette, ugyanakkor fontos üzenetet hordoz magában, miszerint a pénzügyi ellenőrzés legfőbb intézménye egy szintre került a költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottsággal, valamint a költségvetés megalkotásáért és a végrehajtás politikai ellenőrzéséért felelős Tanáccsal és Parlamenttel (és természetesen az Európai Közösségek Bíróságával is, de ennek költségvetési szempontból nincs túl nagy jelentősége).

3.1.2 Az Európai Számvevőszék feladatai

Az Európai Számvevőszék feladatai, hatásköre sok szempontból hasonlít a magyar Állami Számvevőszék feladataihoz. Hatásköre kiterjed

- minden közösségi bevételi és kiadási pénzügyi művelet ellenőrzésére⁶¹¹;
- a Közösség és intézményei által készített pénzügyi beszámolók ellenőrzésére, ehhez kapcsolódóan az éves jelentés és a Megbízhatósági Nyilatkozat kiadására,
- bármely témáról egyedi jelentés elkészítésére,
- a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó javaslatlételre, valamint
- a pénzügyi témájú közösségi jogszabály-tervezetek véleményezésére.

Fontos látnunk, hogy az Európai Számvevőszék feladata alapvetően nem a korrupció- vagy másképpen megközelítve a csalás ellenes küzdelem, hanem annak elősegítése és a korrupció megelőzése az EU intézmények megfelelő gazdálkodásának biztosításával, vizsgálatok segítségével és a különböző támogatási programok felhasználásának a figyelemmel kísérésével és ellenőrzésével⁶¹². Amint arra az Európai Közösségek Bíróságának egyik korábbi elnöke – HANS KUTSCHER – a Számvevőszék első tagjainak beiktatásakor mondott és sokszor idézett beszédében rámutatott: „a Számvevőszék a Közösségek pénzügyi

⁶¹⁰ DIMITRIOS SKIADAS: The European Court of Auditors, Kogan Page Limited, London European Research Centre, The University of North London, 2000, 13. o.

⁶¹¹ A „minden művelet” magában foglalja a közös költségvetés ellenőrzésén túl az Európai Fejlesztési Alap, vagy a hitelezési műveletek ellenőrzését is.

⁶¹² ERDŐS ÉVA: A közpénzek külső ellenőrzésének rendszere és rendje az Európai Unióban, In: SZABADFALVI JÓZSEF (szerk.): Facultas nata, Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára, Miskolc, 2006, 99-100. o.

lelkiismerete”⁶¹³. Mindezt a Számvevőszék egy korábbi elnöke ALDO ANGIOI annyival egészítette ki, hogy a Számvevőszék az általa lefolytatott vizsgálatokkal segíti a Közösségek intézményeit a közösségi pénzügyek védelme terén. E tevékenysége nem minden egyes könyvelési tétel ellenőrzését jelenti, hanem egy vélemény a gazdálkodás minőségéről és megbízhatóságáról⁶¹⁴.

A Számvevőszék által végzett ellenőrzések három kulcsfogalom teljesülésére: a törvényességre, a szabályszerűsége, valamint a hatékony és eredményes gazdálkodásra irányulnak⁶¹⁵. A Számvevőszék ellenőrzései lehetnek:

- a) pénzügyi ellenőrzések, amelyek
 - lehetnek tisztán törvényességi, a pénzügyi szabályok betartását vizsgáló ellenőrzések (vagy másképpen törvényességi ellenőrzések), vagy
 - az elszámolások megbízhatóságára irányuló ellenőrzések
- b) teljesítmény ellenőrzések: irányulhatnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás ellenőrzésére, amely keretében a Számvevőszék az adott műveletek gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét vizsgálja.

A törvényességi ellenőrzés keretében a Számvevőszék azt vizsgálja, hogy a bevételek beszedése és a pénzeszközök felhasználása a jogszabályi előírásoknak megfelelően történt-e. A pénzügyi ellenőrzések másik fajtája esetén az ellenőrzés az elszámolások megbízhatóságára irányul. Az ellenőrzés során a Számvevőszék itt azt vizsgálja, hogy az év végi beszámolók megbízható és valós képet nyújtanak-e a pénzügyi helyzetről, az eszközökről és forrásokról, valamint a beszámolóban feltüntetett adatok alapjául szolgáló az ügyletekről. A teljesítményellenőrzés keretében a cél annak vizsgálata, hogy az ésszerű gazdálkodás elvei, a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség miként valósultak meg.

A Számvevőszék vizsgálatai nemzetközi szabványokon és irányelveken alapulnak. E szabványok alapvető forrásai: az INTOSAI⁶¹⁶ ellenőrzési szabványai, az IFAC⁶¹⁷ szabványai, az EU vonatkozó jogszabályai, valamint az Európai Unió tagállamai számvevőszéki elnökeinek bizottsága által elfogadott szabályok és ajánlások⁶¹⁸.

⁶¹³ BARRY DESMOND: Managing the finances of the European Union – The role of the European Court of Auditors, Institute of European Affairs, Dublin, 1996, 6. o.

⁶¹⁴ ALDO ANGIOI: The Court of Auditors and the protection of Community Finances, In: European Commission: Legal protection of the financial interests of the Community, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990, 311-312. o.

⁶¹⁵ DIMITRIOS SKIADAS: The European Court of Auditors, Kogan Page Limited, London European Research Centre, The University of North London, 2000, 22. o.

⁶¹⁶ A Legfőbb Pénzügyi Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete

⁶¹⁷ Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége

⁶¹⁸ ERDŐS ÉVA: A pénzügyi ellenőrzés rendszere az Európai Unióban, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 83. o.

A Számvevőszék minden költségvetési év után a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolóról – amelyet a Bizottság, mint a költségvetés végrehajtásáért felelős intézmény készít el – kötelezően éves jelentést és saját döntése alapján egyedi ellenőrzéseiről külön jelentéseket készít, amelyeket az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában közzé is tesz. A Számvevőszék az éves jelentésben a költségvetés végrehajtásának értékelése mellett, részletesen elemzi az elszámolások megbízhatóságát, az alapul szolgáló jogügyletek jogszerűségét, szabályszerűségét, továbbá értékeli a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét⁶¹⁹. A Számvevőszék a jelentéseit és véleményeit tagjai szavazatának egyszerű többségével fogadja el. Az éves jelentés tartalmazza a pénzgazdálkodás hatékonyságának és eredményességének értékelését. Intézményi oldalról tekintve az éves jelentés minden intézményről tartalmaz egy részt és ezt kiegészíti egy összefoglaló jelentés. Az éves jelentés tervezetét a Számvevőszék megküldi az érintett intézményeknek, akik a tervezetre észrevételt tehetnek. A Számvevőszék jelentéseiben megfogalmazott megállapítások alapvetően az ellenőrzött intézménynek, az éves jelentés esetében pedig a Bizottságnak szólnak. Az éves jelentés végleges változatát a tárgyévet követő év október 31-ig kell a Tanács és a Parlament részére benyújtani, valamint a Hivatalos Lapban közzétenni.

Az éves jelentés legfontosabb eleme a Közösségek elszámolásainak megbízhatóságáról és az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek szabályszerűségéről szóló *megbízhatósági nyilatkozat (Déclaration d'assurance – DAS)*, amely jellegét tekintve egy beszámolóhoz fűzött könyvvizsgálói jelentéshez hasonlítható. A Számvevőszék az Unió minden főbb tevékenységéről külön megbízhatósági nyilatkozatot készít és tesz közzé. A DAS, amelynek elkészítését maga az EUMSZ 287. cikk (1) bekezdése írja elő, az Unió pénzügyi beszámolóinak megbízhatóságáról, valamint a beszámolók alapjául szolgáló ügyletek jogszerűségéről és szabályszerűségéről szóló véleményből áll. A költségvetési beszámolóhoz kapcsolódó átfogó DAS az Unió főbb tevékenységeinek egyedi értékelésén alapszik, amelyek keretében a Számvevőszék figyelembe veszi az adott intézménynél működő kontroll-mechanismusokat, saját ellenőrzésének megállapításait, más ellenőrök megállapításait, valamint a Bizottság főigazgatói által készített éves tevékenységi jelentéseket is. Tekintettel arra, hogy a több százezer költségvetési tétel tételes átvizsgálása gyakorlatilag lehetetlen feladat, ugyanakkor valamilyen módon meg kell győződni a költségvetés végrehajtásának szabályszerűségéről a Számvevőszék kialakított egy mintavételi eljárást, amelyben a különböző költségvetési területek, a tagállamok, illetve a költségvetési sorok külön rétegeket

⁶¹⁹ KROLL ESZTER: Az Európai Unió éves költségvetése, In: MARJÁN ATTILA: Az Európai Unió gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005. 582. o.

képeznek. E rétegekből homogén csoportokat alakítanak ki, amelyekből már lehetővé válik a megfelelő minta kiválasztása és a minta tételes vizsgálata, amely alapján kellő mélységben meg lehet győződni a végrehajtás szabályszerűségéről⁶²⁰.

A Számvevőszék ellenőrzést végezhet mind a Közösség intézményeinél és egyéb szerveinél, mind tagállamok szerveinél és intézményeinél, továbbá minden olyan természetes és jogi személynél – tehát a magánszférában is –, aki végső kedvezményezettként az EU közös költségvetéséből származó kifizetésben részesül. A Számvevőszék, mint az Európai Unió önálló intézményének ellenőrzési hatásköre kiterjed az Unió mindhárom pillére pénzügyi műveleteinek ellenőrzésére. A Számvevőszék a tagállamokban folytatott ellenőrzései során – a Nizzai szerződés hatályba lépése óta kötelezően – együttműködik a helyi ellenőrzési feladatokat ellátó intézményekkel, a tagállamokban folytatott ellenőrzést a nemzeti ellenőrző szervekkel együttműködve kell elvégezni. Az EUMSZ vonatkozó rendelkezése (287. cikk (3) bekezdése) szerint az Európai Számvevőszék és a nemzeti ellenőrző szervek függetlenségük megőrzése mellett a bizalom szellemében működnek együtt. A közös költségvetésből származó kifizetések felhasználásának ellenőrzése mellett a Számvevőszék hatásköre természetesen kiterjed a költségvetés bevételeinek ellenőrzésére is.

Noha a Számvevőszék széles ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik, nem tudja minden évben megvizsgálni a közös költségvetés valamennyi kiadásának jogszerűségét, gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét. Ehelyett vizsgálati témákat jelöl ki az adott témakör jelentősége, összecszerűsége, kockázata, a korábbi tapasztalatok, illetve esetlegesen az arra irányuló politikai figyelem alapján⁶²¹. Ez önmagában azonban nem feltétlenül okoz problémát, hiszen ha a Számvevőszék tevékenységét képzeletben párhuzamba állítjuk egy gazdasági társaság könyvvizsgálójának tevékenységével, akkor ott is azt fogjuk tapasztalni, hogy a könyvvizsgáló sem feltétlenül ellenőrzi végig az összes számlát, hanem különböző módszerek alapján történő kiválasztással folytathat szűrőpróbaszerű ellenőrzéseket és ennek alapján készíti el nyilatkozatát arról, hogy a beszámoló összességében megbízható és valós képet mutat-e.

A Számvevőszék a jelentéseiben köteles minden szabálytalanságot jelezni, és amennyiben szükséges a csalás és más szabálytalanságok vizsgálatával foglalkozó közösségi, vagy tagállami szerveket, különösen az Európai Csalás Elleni Hivatalt (OLAF) tájékoztatni. Az OLAF feladata, hogy csalás gyanúja esetén részletes vizsgálatot folytasson le, az érintett

⁶²⁰ NYIKOS LÁSZLÓ: A közpénzek kezelése és ellenőrzése az Európai Unióban, In: Európai Tükör 2002/3., 17. o., HALUSTYIK ANNA (szerk.): Pénzügyi Jog I., Szent István Társulat, Budapest, 2006, 553. o.

⁶²¹ NYIKOS LÁSZLÓ: A közpénzek kezelése és ellenőrzése az Európai Unióban, In: Európai Tükör 2002/3., 15. o.

tagországban (vagy más kedvezményezett országban) büntetőeljárást kezdeményezzen, és hogy nyomon kövesse a jogalap nélkül felhasznált közösségi támogatások visszatéríttetését.

A Számvevőszék hatáskörét illetően nem szabad figyelmen kívül hagyni a jogszabályvéleményezési hatáskört. E vélemények rögzítése és a jogalkotó szervek felé történő közlése által a Számvevőszék igencsak sokat tud tenni a költségvetést érintő jogalkotás során, e véleményeivel, amelyeket saját tapasztalata alapján alakít ki, valóban segítséget tud nyújtani a Közösség rendelkezésére álló források minél hatékonyabb felhasználása érdekében. E cél érdekében a költségvetést érintő jogszabályok, így különösen a költségvetési rendelet, illetve a saját forrásokról szóló határozat megalkotásának kötelező feltétele, hogy a jogszabálytervezetet a Számvevőszék véleményezze⁶²².

Végül megemlíteném, hogy a Szerződések nem tartalmazzak külön rendelkezést a Számvevőszék működési költségvetésének végrehajtásáról és ellenőrzéséről. A beszámolók független vizsgálata érdekében a Számvevőszék 1993 óta magánkönyvvizsgálókat kér fel a számviteli adatok és pénzügyi beszámolók ellenőrzésére⁶²³. Néhány éve ehhez hasonló módon jár el a magyar Állami Számvevőszék is.

3.1.3 Az Európai Számvevőszék szervezete

Az Európai Unió tagországai számvevőszékeinek körében struktúrájukat tekintve négy fajta számvevőszéktípust lehet jól elkülöníteni:

- testület bizonyos bírói jogkörrel (pl.: Belgium, Franciaország, Olaszország),
- testület bírói jogkör nélkül (pl.: Hollandia, Németország, Lengyelország),
- független, egyszemélyi vezetés alatt álló hivatal (pl.: Magyarország, Ausztria, Szlovákia), valamint
- kormányzati irányítás alatt működő hivatal (pl.: Finnország 2000-ig, Svédország 2003-ig).

Struktúráját tekintve az Európai Számvevőszék eltér a magyar Állami Számvevőszék felépítésétől, mivel nem egy egyszemélyes, hanem testületi irányítás alatt működő intézmény. Ugyanakkor, hasonlóan a magyar megoldáshoz az Európai Számvevőszék sem rendelkezik sem igazságszolgáltatási (bírói) jogkörökkel, és nem terjed ki arra sem a hatásköre hogy büntetéseket szabjon ki, vagy egyéb határozatokat hozzon. Az Unió intézményei közül bírói jogköre csak az Európai Közösségek Bíróságának és az Elsőfokú Bíróságnak (valamint a Közszolgálati Törvényszéknek) van.

⁶²² BARRY DESMOND: Managing the finances of the European Union – The role of the European Court of Auditors, Institute of European Affairs, Dublin, 1996, 19-20. o.

⁶²³ GIDAY ZOLTÁN: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata, In: Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége, Európai Tükör Műhelytanulmányok, 87. sz., 10. o.

A Számvevőszéknek 27 tagja van, akik egy-egy tagállam állampolgárai. A tagokat a Tanács – az Európai Parlamenttel való konzultáció után – 6 évre választja minősített többséggel. A Számvevőszék tagjainak megbízatása megújítható. A tagokra a tagállamok tesznek javaslatot, majd az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága hallgatja meg a jelölteket és tesz javaslatot a plenáris ülésnek a támogatásukra, vagy elutasításukra vonatkozóan. A plenáris ülés titkos szavazással dönt a jelöltek támogatásáról. Noha a tagjelöltek meghallgatása formálisnak tűnhet, valójában nem az, eddig két alkalommal előfordult (először 1989-ben, majd legutóbb 2004-ben a ciprusi tagjelölt esetében⁶²⁴), hogy a Költségvetési Ellenőrző Bizottság nem támogatta a jelölt taggá választását. A Tanács a Parlament plenáris ülése véleményének megismerését követően határoz a jelöltek megválasztásáról. Bár a tagokat a tagállamok jelölik, megválasztásukat követően „tevékenységüket teljes függetlenségben, a Közösség általános érdekeinek szolgálatában gyakorolják”. A tagok nem kérhetnek és nem fogadhatnak el semmilyen utasítást valamely kormánytól, vagy más intézménytől. Noha a Számvevőszék tagjainak, illetve magának az intézménynek a függetlensége manapság evidenciának tűnhet, mégis alkalmasint érdemes e kérdést nem elfelejteni. Amint arra az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottságának elnöke – a Számvevőszék 30 éves fennállása alkalmából tartott konferencián 2007 októberében – rámutatott, az intézmény függetlenségét érinti a Bizottság, illetve alkalmasint magának az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottságának az a gyakorlata, hogy a Számvevőszék ellenőrzési módszereit kritizálják. Érdekes módon a függetlenséggel kapcsolatos eme gondolata nem zavarta a Költségvetési Ellenőrző Bizottság elnökét, hogy beszéde későbbi részében a Számvevőszék szervezetének alapvető átalakítására tegyen javaslatot⁶²⁵.

A Számvevőszék intézményi helyzetének fontos garanciális eleme a tagok függetlensége. Ezt egyrészt az előzőekben említett magatartási szabályok, másrészt a tagok elmozdítására vonatkozó korlátozások biztosítják. Az EK Szerződés 247. cikk (6) bekezdése, illetve az EUMSZ 286. cikk (5) bekezdése szerint a tagok megbízatása — a megbízatás lejártától vagy az elhalálozástól eltekintve — lemondással vagy az Európai Bíróság ítéletében kimondott felmentéssel szűnik meg. Emellett további, függetlenség szempontjából lényeges garanciális rendelkezés⁶²⁶, hogy a Számvevőszék tagjaira is alkalmazni kell az Európai Közösségek

⁶²⁴ Szavazás eredménye a Számvevőszék tíz új tagjának kinevezéséről, HL C 85E 37. o.

⁶²⁵ HERBERT BÖSCH, az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottsága elnökének az Európai Számvevőszék fennállása 30. évfordulóján elhangzott beszéde (2007. október 18.) Forrás: Az Európai Számvevőszék honlapja: <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/377502.PDF> [2009. május 16.]

⁶²⁶ EK Szerződés 247. cikk (9) bekezdés, EUMSZ 286. cikk (8) bekezdés

kiváltságairól és mentességeiről szóló jegyzőkönyvnek a Bíróság bíraira vonatkozó rendelkezéseit.

A Számvevőszék, mint intézmény működése szempontjából az EK Szerződés 247. cikk (8) bekezdésében és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 286. cikk (5) bekezdésében találunk egy igencsak figyelemre méltó rendelkezést, miszerint a hivatalból történő felmentés esetét kivéve, a Számvevőszék tagjai addig maradnak hivatalukban, amíg helyükbe új tagokat nem neveznek ki. Ismert egyes hazai alkotmányos intézmények – Alkotmánybíróság, ombudsman – nem is túl hosszú történetéből, hogy könnyen előfordulhatnak olyan helyzetek, amikor az intézmény működése azáltal került veszélybe, hogy az arra hivatott szerv a korábbi alkotmánybíró, ombudsman helyére, annak mandátuma lejártá előtt nem választott időben utódot. Valójában e problémák kapcsán azonban nem is kell más intézmények példáit keresni, hiszen elég csak arra gondolni, hogy a magyar Országgyűlés 2001 óta nem választotta meg a korábbi számvevőszéki alelnökök utódait, 2009 decemberében pedig az elnök megbízatása is lejárt, utódjának megválasztására pedig mintegy fél év elteltével sem került sor.

A Számvevőszék tagjai maguk közül választják meg titkos szavazással – három évre – a testület elnökét. Az elnök *primus inter pares*, hatáskörét tekintve nem emelkedik ki lényegesen a többi tag közül⁶²⁷. Fő feladatai:

- a) összehívja a Számvevőszék üléseit, vezeti azokat, és irányítja a viták lefolyását;
- b) biztosítja a testület döntéseinek végrehajtását;
- c) biztosítja a szervezeti egységek zökkenőmentes működését, valamint a Számvevőszék különböző tevékenységeinek megfelelő irányítását;
- d) kijelöli a Számvevőszéket annak bármely peres ügyében képviselő tisztviselőt;
- e) képviseli a Számvevőszéket annak külkapcsolataiban, különösen a költségvetési beszámoló elfogadásáért felelős hatóságnál (a Tanácsnál és a Parlamentnél), más közösségi intézményeknél, valamint a tagállamok legfőbb ellenőrző intézményeinél.

A Számvevőszék akkor határozatképes, ha a tagok legalább kétharmada jelen van. A Számvevőszék ülései főszabályként nem nyilvánosak. A Számvevőszéken belül ún. ellenőrzési csoportok (audit group) működnek, amelyek feladata, hogy előkészítsék az ellenőrzési dokumentumoknak (jelentéseknek, megbízhatósági nyilatkozatoknak, véleményeknek) a testület általi elfogadását. Az elnökön kívül a Számvevőszék minden tagja részt vesz valamelyik ellenőrzési csoport munkájában. Az ellenőrzési csoport minden

⁶²⁷ BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF In: JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: The institutions of the European Union, Oxford University Press, 2006, 214. o.

ellenőrzési feladattal egy vagy több tagot bíz meg előadóként. A Számvevőszéken belül a következő ellenőrzési csoportok működnek⁶²⁸:

I. Ellenőrzési Csoport – Természeti erőforrások kezelése és megőrzése

Feladatkör: Európai Mezőgazdasági Garancia Alap, Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési alap, halászati, környezeti, és egészségpolitika ellenőrzése

II. Ellenőrzési Csoport – Strukturális politika, közlekedés és energia

Feladatkör: strukturális politikák teljesítmény- és pénzügyi ellenőrzése, a közlekedés, a kutatás és az energia-politika teljesítmény- és pénzügyi ellenőrzése

III. Ellenőrzési Csoport – Külső fellépések

Feladatkör: a fejlesztési együttműködéssel kapcsolatos költségvetési kiadások, előcsatlakozási és szomszédsági szakpolitikák kiadásai, az európai fejlesztési alapok (afrikai, karibi és csendes-óceáni államok) kiadásainak ellenőrzése

IV. Ellenőrzési Csoport – Bevételek, kutatás és belső műveletek, közösségi intézmények és szervezetek

Feladatkör: az EU bevételei, az EU intézmények működési kiadásai, az EU belső politikái, kölcsönfelvételi és kölcsönzési ügyletek, banki tevékenység, közösségi ügynökségek és más decentralizált szervezetek kiadásainak ellenőrzése

V. CEAD Csoport – Koordináció, értékelés, megbízhatóság, fejlesztés, kommunikáció

Feladatkör: ellenőrzési módszertan és az ellenőrzési osztályok támogatása, minőségbiztosítás, ellenőrzés-felügyelet és a pénzügyi/megfelelőségi ellenőrzést támogató tevékenység, az elszámolások és a vezetői állásfoglalások megbízhatósága

Igazgatási Bizottság

Illetékes minden olyan igazgatási jellegű ügyben, amely számvevőszéki döntést igényel

A tagok számának a tagállamok számával párhuzamos növekedése, szükségessé tette, hogy 2004-ben kétféle – A és B típusú – döntéshozatali eljárást vezessenek be. Az A-típusú eljárás lényegét tekintve egy egyszerűsítő eljárás, amelynek során a döntéseket (pl. a jelentések elfogadását) a teljes ülésen külön vita nélkül fogadják el, ha az illetékes ellenőrzési csoport erre ilyen javaslatot tesz. Ugyanakkor meg kell vitatni az előterjesztést a teljes ülésen, ha ezt több tag indítványozza. E döntéshozatali rendszer jelentősen megnöveli az ellenőrzési csoportok szerepét, amelyek ezáltal a viták és a döntéshozatal első számú helyévé váltak⁶²⁹.

⁶²⁸ Forrás: Az Európai Számvevőszék honlapja: eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/organisation/organisationchart [2009. április 16.]

⁶²⁹ BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF In: JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: The institutions of the European Union, Oxford University Press, 2006, 215. o.

A Számvevőszék munkaszervezetének irányítója a nem az elnök, hanem a főtitkár, akit a Számvevőszék tagjai bízzák meg feladatával. A főtitkár nevezi ki a Számvevőszék tisztségviselőit, irányítja a szervezet működését, valamint ellátja a testület által rábízott egyéb feladatokat.

Végül érdemes röviden kitérni arra, hogy a témával foglalkozó angol nyelvű szakirodalom külön magyarázatot szokott szentelni az intézmény elnevezéséből fakadó problémáknak. Az Unió hivatalos nyelveinek többségén ugyanis a Számvevőszék elnevezéséből (Court of Auditors, Cour des comptes, Corte dei conti) arra lehet következtetni, mintha az intézmény bírói hatáskörrel rendelkezne. Mint láthattuk, az Európai Számvevőszék egyáltalán nem rendelkezik – nem is rendelkezett – bírói hatáskörrel. A Bíróság és a Számvevőszék hatásköre közötti különbségre talán a leginkább erre hivatott szerv, az Európai Közösségek Bírósága világított rá. A Bíróság a Zöldek Környezetvédő Párt és az Európai Parlament közötti ügyben hozott ítéletében⁶³⁰ rámutatott, hogy az Európai Számvevőszék „csak a kiadásoknak a költségvetés és a másodlagos joganyag azon rendelkezései tekintetében fennálló jogszerűségét ellenőrizheti, amelyek a kiadás alapjául szolgálnak (ez utóbbi közkeletű megnevezése az alap jogi aktus). Ellenőrzése ezért különbözik a Bíróság által gyakorolt felülvizsgálattól, amely az alap jogi aktus jogszerűségére vonatkozik”.

3.2 A parlamenti ellenőrzés

E körben lényegében nem kizárólag a parlament ellenőrzési jogköréről kell szót ejteni, hanem – tekintettel arra, hogy a költségvetési hatáskörök kettejük között oszlanak meg – ide tartozik a Tanács ellenőrzéssel kapcsolatos jogköre is. Mindazonáltal, a költségvetés végrehajtásának politikai ellenőrzését túlnyomó részt mégis a Parlament végzi. E feladatait a kezdetekben a Költségvetési Bizottságon keresztül látta el. Az 1970-ben és 1975-ben megkötött költségvetési szerződések azonban a korábbinál jóval nagyobb hatáskört adtak a Parlament kezébe mind a költségvetés elfogadása, mind pedig végrehajtásának ellenőrzésével kapcsolatban. Mint láthattuk, e hatáskörbővülés lényeges mozgatórugója volt az Európai Számvevőszék létrehozásának, ugyanakkor hatással volt a Parlament belső szervezetének alakulására is. A Bizottság költségvetési beszámolójának elfogadásáról és a felmentvény (discharge) megadásáról szóló döntést eredetileg a Költségvetési Bizottság készítette elő. E bizottság e feladat ellátására 1976-ban egy albizottságot hozott létre, amely 1979-ben, az első

⁶³⁰ 294/83. Parti écologiste „Les Verts” v Európai Parlament ECR(1986) I-01339, lásd hivatkozva: DIMITRIOS SKIADAS: The European Court of Auditors, Kogan Page Limited, London European Research Centre, The University of North London, 2000, 23. o.

közvetlenül megválasztott Európai Parlament megalakulását követően önálló parlamenti bizottsággá alakult Költségvetési Ellenőrző Bizottság (Committee on Budgetary Control – CoCoBu) néven. Az önálló bizottság létrehozása természetesen nem nélkülözhetette a politikai megfontolásokat, így különösen a közösségi források felhasználása intézményesített parlamenti ellenőrzésének demonstrálását⁶³¹.

A parlamenti ellenőrzés eredetileg csak utólagos ellenőrzést jelentett, amely tevékenységét a Parlament főként a Költségvetési Ellenőrző Bizottságon keresztül gyakorolta. Ebből az utólagos ellenőrzésből fejlődött ki – és a Maastrichti szerződéssel vált jogszabályi előírássá is – a költségvetés végrehajtása előzetes, vagy folyamatos ellenőrzésének jelenlegi rendszere. Az előzetes ellenőrzésnek különösen nagy szerepe van az Európai Unióban, és előnye abban rejlik, hogy könnyebb megelőzni a téves kiadásokat, mint utólag helyrehozni azok következményeit⁶³².

A mára már kialakult és bevetté vált gyakorlat szerint a Bizottság a Parlamentnek nemcsak utólag, a költségvetési év lezárulta után számol be a költségvetés végrehajtásáról, hanem havonta, illetve négyhavonta tájékoztatást nyújt a Parlament részére. Mindezekon túl a Költségvetési Ellenőrző Bizottság további információkat, tájékoztatást kérhet, illetve a Parlament eseti vizsgáló bizottságot állíthat fel⁶³³.

A jelenlegi szabályozás szerint a Költségvetési Ellenőrző Bizottság az a szerv, amely a parlamenti ellenőrzés során – magán a Parlamenten belül – a legfontosabb szerepet játssza. E Bizottság hatáskörébe tartozik ugyanis

- az Unió és az Európai Fejlesztési Alap költségvetése végrehajtásának ellenőrzése,
- az Unió, az Unió intézményeinek és az általa finanszírozott szervek számláinak és mérlegeinek lezárása, elszámolása és könyvvizsgálata,
- az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenységeinek ellenőrzése,
- az uniós finanszírozás különböző formái hatékonyságának felügyelete az Unió politikáinak végrehajtása során,
- az Unió költségvetésének végrehajtása során előforduló csalások és szabálytalanságok vizsgálata, ezen ügyek megakadályozására, illetve üldözésére, valamint általában az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére irányuló intézkedések,

⁶³¹ Parliamentary control of Community finances, European Parliament Directorate-General for Research, 1988, 9. o.

⁶³² ERDŐS ÉVA: A közpénzek külső ellenőrzésének rendszere és rendje az Európai Unióban, In: SZABADFALVI JÓZSEF (szerk.): Facultas nata, Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára, Miskolc, 2006, 95. o.

⁶³³ European Union Public Finance, EUR-OP, Luxembourg, 2002, 298-299. o., A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248., 2002.9.16., 1. o., 131. cikk

- a Számvevőszékkal való kapcsolattartás, a Számvevőszék tagjainak kinevezése és jelentéseinek vizsgálata,
- a költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtása, irányítása es ellenőrzése tekintetében⁶³⁴.

A Számvevőszék jelentéseit a Költségvetési Ellenőrző Bizottság mellett az Európai Parlament más, szakmai szempontból illetékes bizottságai is megtárgyalhatják.

A parlamenti ellenőrzés legfontosabb mozzanata a *mentesítés, vagy felmentvény (discharge)* megadása a Bizottság számára, amely a magyar fogalmak szerint a zárszámadás megvitatásához és elfogadásához hasonlítható. A mentesítésről szóló döntés a Parlament egyik legfontosabb hatásköre. A mentesítés megadása azt jelenti, hogy a költségvetési év lezárultát követően az Európai Parlament – az EK Szerződés 276. cikke, illetve az EUMSZ 319. cikke szerint – a Tanács ajánlása alapján, a – költségvetés végrehajtásáért általánosan felelős – Bizottságot mentesíti a költségvetési gazdálkodásból minden további felelőssége alól, és az adott költségvetési időszakot minden vonatkozásban befejezettnek és lezártnak tekinti. A mentesítés megadása egyrészt a költségvetési hatóság politikai – értékelő – nyilatkozata a költségvetés végrehajtásáról, másrészt számviteli szempontból a beszámolók végső elfogadását jelenti. A mentesítési eljárás magában foglalja az adott költségvetési év számláinak lezárását. A Parlament a mentesítésről szóló határozata mellé csatol egy állásfoglalást, amely tartalmazza a költségvetés végrehajtására vonatkozó észrevételeit. Ezek az észrevételek kérhetik a Bizottság eljárásainak és gyakorlatának módosítását. Az eljárás során a Parlament felkérheti a Bizottságot arra, hogy a kiadások végrehajtására vonatkozóan adjon magyarázatokat a gazdálkodással kapcsolatos kérdésekre. A Bizottság köteles minden megfelelő lépést megtenni annak érdekében, hogy eleget tegyen a mentesítő határozatban foglalt észrevételeknek. E lépéseiről a Bizottság az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak külön jelentésben köteles beszámolni. Az erről szóló döntést a Parlament

- a Bizottság által készített beszámolók,
- a Számvevőszék éves jelentése,
- a Számvevőszék arról szóló nyilatkozata, hogy az elszámolások megbízhatóak és az alapul szolgáló műveletek jogszerűek és szabályszerűek (megbízhatósági nyilatkozat),
- a Tanácsnak a mentesítés megadására vonatkozó előzetes ajánlása

⁶³⁴ Európai Parlament Eljárási Szabályzata VII. melléklet V. pont, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20091201+0+DOC+PDF+V0//HU&language=HU> [2010. május 17.]

alapján hozza meg. A Parlament döntését a Költségvetési Ellenőrző Bizottság készíti elő. A mentesítés megadásáról, vagy az erről szóló döntés lehalasztásáról a Parlament a tárgyévet követő második év május 15-ig dönt.

A költségvetési beszámolók elfogadásában és a mentesítés megadásában a Tanács hatásköre formálisnak tűnhet, hiszen lényegében csak a fent említett ajánlás elkészítése tartozik ide, politikailag azonban ez a nem kötelező ajánlás igen fontos eszköz a Tanács kezében, amely adott esetben jelentősen tudja befolyásolni a Parlament döntését.

Természetesen előfordulhat, és a gyakorlatban elő is fordult többször (pl. 1990-ben, 1992-ben, 1997-ben, és 1998-ban), hogy a Parlament különféle okokból – komoly problémák esetén – elhalasztotta a beszámolók elfogadását és a mentesítés megadását. (Ebben az esetben a mentesítés megadásáról az újabb szavazás az adott költségvetési évet követő második év októberében történik. Ekkor a Parlament vagy elfogadja, vagy elutasítja a mentesítés megadását).

Ugyanígy előfordulhat, hogy a Parlament elutasítja a beszámolók elfogadását és a mentesítés megadását, amely a gyakorlatban kétszer (1984-ben és 1998-ban⁶³⁵) fordult elő eddig. A mentesítés megtagadását mindig végső fegyvernek tekintették. Következésképpen sem a Szerződés, sem a Költségvetési rendelet nem tartalmaz semmilyen előírást. A mentesítés engedélyezésének elutasítása konkrét jogi következményekkel tehát nem jár, de komoly politikai szankciónak lehet tekinteni. A gyakorlatban abban két esetben amikor ilyen helyzet előfordult, a Bizottság – különböző okokból – nem mondott le azonnal. (1998-ban azonban nem sokkal később igen).

A Számvevőszékkel való kapcsolatok vonatkozásában kiemelendő, hogy a Költségvetési Ellenőrző Bizottság hallgatja meg a számvevőszéki tagjelölteket és a meghallgatás alapján a jelöltekről kinevezésüket támogató vagy elutasító véleményt nyilvánít a plenáris ülés részére ajánlás formájában. A Számvevőszék elnöke és tagjai részt vesznek a bizottság ülésein alapvetően az éves munkaprogram, az éves jelentés vagy a külön jelentések ismertetése érdekében.

A csalás elleni küzdelem keretében a Költségvetési Ellenőrző Bizottság rendszeresen tart megbeszéléseket az OLAF⁶³⁶ igazgatójával és felügyeleti bizottságával. Az Unió pénzügyi

⁶³⁵ A Parlament 1998-ban a Santer-bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása miatt.

⁶³⁶ Az Európai Csaláselleni Hivatalt a Santer-Bizottság bukása után a Parlament szorgalmazására hozták létre, mint a Bizottság szerkezetébe ágyazódó, de független testületet a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem hatékonyabb megvalósítása érdekében.

érdekeinek védelmével foglalkozó minden témakör, így az Európai Ügyészség felállítása vagy a Bizottság csalás elleni harcról szóló éves jelentése szintén e bizottság hatáskörébe tartozik.

A költségvetési rendelet, valamint a költségvetés végrehajtása, kezelése és ellenőrzése körében a Költségvetési Ellenőrző Bizottság rendszeres időközönként meghívja a költségvetésért felelős biztost az üléseire. A bizottsággal kell konzultálni a költségvetését érintő jogszabályok módosításáról.

3.3 A külső pénzügyi ellenőrzés intézményrendszere néhány EU tagállamban

Miután áttekintettük költségvetési ellenőrzés számvevőszéki és parlamenti aspektusait a Közösség szintjén, az alábbiakban néhány példán keresztül azt szeretném bemutatni, hogy néhány – általam önkényesen kiválasztott – tagállamban e kérdéskörre milyen megoldási alternatívákat dolgoztak ki, illetve vezettek be⁶³⁷.

Ausztriában a Számvevőszék (Rechnungshof) alapvető feladata a Szövetségi Állam (a Bund), a tartományok (Länder), a településszövetségek, valamint a – 20.000 főnél nagyobb lakosságú – települések (Gemeinde-k) pénzügyi gazdálkodásának ellenőrzése. A Számvevőszék ellenőrizheti azon gazdasági társaságokat is, amelyekben az állami (szövetségi állami, tartományi, vagy települési) tulajdon aránya az 50%-ot meghaladja. Más hasonló európai intézményekkel összehasonlítva egyedinek tekinthető az Osztrák Számvevőszék azon feladata, miszerint ő készíti el a szövetségi költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadást és ő terjeszti azt a Parlament alsóháza (Nationalrat) elé. A Számvevőszék a hatáskörébe tartozó, valamint a Parlament felé beszámolásra köteles intézményeket és szervezeteket legalább kétfévente köteles ellenőrizni. Az Osztrák Számvevőszék – a szövetségi államberendezkedésnek megfelelően – a szövetségi pénzügyek tekintetében a Parlament alsóházának, a tartományi pénzügyek tekintetében pedig az érintett tartományi gyűlés (Landtag) szerveként működik. Független a szövetségi és tartományi kormánytól. A Számvevőszék elnökét a Parlament alsóháza választja 12 éves időtartamra. Az elnök nem újraválasztható, ugyanakkor a Parlament visszahívhatja. Az Osztrák Számvevőszék nem rendelkezik bírói, szankcionálási jogkörrel⁶³⁸.

Belgiumban, illetve a mai Belgium területén az ország létrejötte előtt Flandriában 1386-ban hozta létre Flandria akkori grófja az első Számvevő kamarát. Ez az intézmény egészen

⁶³⁷ Források: Parliamentary Control of Budget Implementation (Working Document), European Parliament, Luxembourg, 1999, NYIKOS LÁSZLÓ: Pénzügyi Ellenőrzés az Európai Unióban In: Európai Tükör, 1999/2-3. szám 62-75. o., NYIKOS LÁSZLÓ: Az államszámvitel fő kérdései a jelenlegi időszakban Magyarországon, 2005. (kézirat), valamint a bemutatott intézmények honlapjai

⁶³⁸ vö. Osztrák Köztársaság Alkotmánya (Bundesverfassungsgesetz) Art. 121-128., Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof

Belgium létrejöttéig, 1830-ig működött. Az újonnan létrejött Belgium alkotmánya szintén rendelkezett a Számvevőszék (Cour des comptes) létrehozásáról. A Számvevőszéket egy testület irányította, amely nyolc tagból: egy elnökből, hat tanácsnokból és egy jegyzőből állt. 1921-től a Számvevőszék belső szervezete két kamarára oszlik, mindkettőnek egy elnöke, négy tagja és egy jegyzője van. Az első kamara feladata az általános pénzügyi beszámolók ellenőrzése volt, míg a második kamara azért volt felelős, hogy megelőzze a költségvetési felhatalmazás nélküli kifizetéseket. 1932-től a két kamarás rendszer alapvetően megváltozott, a két kamara ugyan fennmaradt, de a feladatok elosztása nyelvi alapon (francia-flamand) történt. A jelenlegi struktúra 1998 óta működik, és alapvetően összefügg az állam – meglehetősen komplikált – szövetségi felosztásával. A Francia Kamara hatáskörébe tartozik a Francia Közösség, Brüsszel Főváros Régió Francia Közösségének Bizottsága, a Vallon Régió, a Vallon Régió részét képező tartományok, valamint ezek közszolgáltatást végző intézményei pénzügyeinek ellenőrzése. A Flamand Kamara hatáskörébe tartozik, a Flamand Régió, a Flamand Régió részét képező tartományok, valamint ezek közszolgáltatást végző intézményei pénzügyeinek ellenőrzése. A Számvevőszék közgyűlése hatáskörébe pedig a Szövetségi Állam, Brüsszel Főváros Régió, valamint a Német nyelvű közösség pénzügyeinek ellenőrzése. A belga Alkotmány 180. cikke szerint a Számvevőszék tagjait a parlament alsóháza választja. Megbízatásuk hat évre szól és újraválaszthatók. A Számvevőszék az általános gyakorlatnak megfelelően pénzügyi-gazdaságossági és törvényességi ellenőrzéseket végez. Az Alkotmány szerint a Számvevőszék feladata a közigazgatás számláinak ellenőrzése és érvényesítése, valamint a kincstárnak felelős pénzügyi tisztségviselők tevékenységének ellenőrzése. A Számvevőszék hatásköre kiterjed az állami bevételek, különösen az adók beszedésének ellenőrzésére is. A Parlament a Számvevőszék jelentésével együtt tárgyalja meg a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolót. A Számvevőszék a pénzügyi tisztségviselők tevékenységének ellenőrzésével – e tisztségviselők felelősségre vonásával összefüggésben – összefüggésben bírói jogkörrel is rendelkezik⁶³⁹.

Franciaországban a közpénzügyi ellenőrző intézményrendszer története szintén a XIV. században kezdődött. A Számvevő Kamarát (Chambre des comptes) 1303-ban hozták létre, és egészen a forradalomig működött. A forradalmat követően Napoléon megreformálta a pénzügyi ellenőrzés rendszerét és 1807-ben létrehozta a Számvevőszéket (Cour des comptes). A Cour des Comptes törvényben rögzített feladata a Kormány és a Parlament támogatása a pénzügyi törvények végrehajtásának ellenőrzésében, a közpénzek felhasználásának

⁶³⁹ vö. Belga Királyság Alkotmánya 180. cikk, The Court of Auditors organic law of 29 October 1846

ellenőrzése a közigazgatásban, az állami szervezeteknél, valamint egyes magánszervezeteknél. Az általános pénzügyi ellenőrző funkciója mellett bírói jogkörrel is rendelkezik. Bírói jogköre arra terjed ki, hogy megítélje, hogy az egyes költségvetési intézményeknél dolgozó pénzügyi tisztségviselőket, akik a közpénzek felhasználásáért személyes felelősséggel tartoznak, e felelősségük alól felmentse, vagy elmarasztalja. Az intézmény hét kamarából tevődik össze, és élén az első elnök áll. Az első elnököt a miniszterek tanácsa nevezi ki. A pénzügyi ellenőrzés intézményrendszerében Cour des Comptes intézményrendszerében meg kell említeni a pénzügyi ellenőrzés regionális intézményeit, a regionális számvevő kamarákat (Chambres régionales des comptes), valamint a Pénzügyi és Költségvetési Fegyelmi Bíróságot (Cour de discipline budgétaire et financière), amely a Számvevőszék intézményén belül működik és feladata a közpénzek helytelen kezelésével összefüggő személyi felelősség megállapítása és szankcionálása⁶⁴⁰

Nagy-Britanniában a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv a National Audit Office (NAO), amelynek élén a – Parlament két házának javaslata alapján az uralkodó által határozatlan időre kinevezett – Comptroller and Auditor General áll. A NAO mellett külön számvevőszékek működnek Skóciában, Walesben és Észak-Írországban is. A NAO jelen formájában 1983 óta működik, de az állami pénzügyek ellenőrzése természetesen sokkal hosszabb történetre tekint vissza. A legrégebbi ismert kormányzati pénzügyeket ellenőrző intézmény az 1314-ben létrehozott Auditor of the Exchequer. A jelenlegi pénzügyi ellenőrzési rendszer alapját az 1866-ban elfogadott Exchequer and Audit Departments Act képezi. E törvény egyrészt előírta a kormány éves pénzügyi beszámolási kötelezettségét, valamint létrehozta a Comptroller and Auditor General tisztségét, valamint az ő tevékenységét segítő intézményt, az Exchequer and Audit Department-et. A Comptroller and Auditor General számára két fő feladatot írt elő, egyrészt annak ellenőrzését, hogy a Bank of England a parlamenti felhatalmazás kereteit túl nem lépve bocsátott-e ki készpénzt, másrészt a kormányzati szféra pénzügyeinek ellenőrzését, és minderről beszámolási kötelezettséget a Parlament részére. A NAO ellenőrzési hatásköre kiterjed a teljes kormányzati szférára. A NAO az ellenőrzésekről a brit parlament alsóházának (House of Commons) számol be. A parlamenten belül a legszorosabb munkakapcsolat a Közpénzügyi bizottsághoz (Committee of Public Accounts) fűzi. A Comptroller and Auditor General formálisan a House of Commons tisztségviselője, és a NAO jelentéseinek döntő részét a Közpénzügyi Bizottság megtárgyalja, illetve saját maga is meg/továbbvizsgálja. A NAO más Számvevőszékekhez hasonlóan pénzügyi, valamint gazdaságossági (value for

⁶⁴⁰ vö. Code des juridictions financières

money) ellenőrzéseket végez. Azon számvevőszéki modellben (Westminster-modell), amelynek legtipikusabb példáját a brit számvevőszék mutatja, a számvevőszék nem hoz ítéletet a kormány gazdálkodásáról, nem ad felmentvényt, pusztán egy külső független véleményt mond⁶⁴¹.

*Németországban*⁶⁴² az állami pénzügyek intézményrendszerének története mintegy 300 évre tekint vissza. I. Frigyes Vilmos porosz király 1714-ben hozta létre az Általános Számvevőkamarát (General-Rechen-Kammer), amelyet később Porosz Főszámvevőkamarának is neveztek. Ez egy a kormánytól független testületi szerv volt, amelynek fő feladatául az államháztartási beszámolók ellenőrzését tűzték. Később átvette az Északnémet Szövetség, majd 1871-től a Német Birodalom pénzügyeinek ellenőrzését is. A Porosz Főszámvevőkamara 1872-től a Német Birodalom Főszámvevőszéke néven működött⁶⁴³. A II. Világháború után 1950-ben hozták létre a Szövetségi Számvevőszéket (Bundesrechnungshof). A szövetségi állami berendezkedésnek megfelelően a tartományokban is működnek a pénzügyi ellenőrzési feladatokkal megbízott tartományi számvevőszékek (Landesrechnungshof). A pénzügyi ellenőrzés hatékonyabbá tétele érdekében 1998-ban kilenc szövetségi ellenőrző hivatalt (Prüfungsamt) is létrehoztak, amelyek a Bundesrechnungshof felügyelete alatt állnak. Feladatuk a Szövetségi Számvevőszék vizsgálatainak előkészítése, támogatása, valamint vizsgálatok lefolytatása a Számvevőszék utasításai szerint. A Bundesrechnungshof feladata a szövetségi államháztartás és a társadalombiztosítás pénzügyi ellenőrzése, valamint ellenőrizheti azon vállalkozásokat is, amelyekben állami tulajdon áll fenn. A Bundesrechnungshof feladata az költségvetési gazdálkodás jogszerűségének és gazdaságosságának ellenőrzése. Jogosult az államháztartáson kívül mindazon szervezetek ellenőrzésére, amelyek költségvetési támogatásban részesülnek. Az ellenőrzött szervezetek és intézmények kötelesek minden szükséges, vagy igényelt információt a Számvevőszék rendelkezésére bocsátani. A Számvevőszék megállapításairól tájékoztatja az ellenőrzött intézményt, aki meghatározott határidőben belül a megállapításokra észrevételeket tehet. A Bundesrechnungshof az általa lefolytatott ellenőrzések alapján tett megállapításairól

⁶⁴¹ vö. Exchequer and Audit Departments Act 1866 (c.39), National Audit Act 1983 (c. 44), Government Resources and Accounts Act 2000 (c. 20.), NYIKOS LÁSZLÓ: A független pénzügyi ellenőrzés Westminster-modellje, In: Pénzügyi Szemle, 2007/3-4. szám, SIR JOHN BOURN: Public audit in the United Kingdom, In: MILAGROS GARCIA CRESPO (ed.): Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions is the European Union, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2005, p. 30-54

⁶⁴² A német pénzügyi ellenőrzési rendszerről lásd bővebben: HEDDA VON WEDEL: Public financial control in Europe: the example of the Federal Republic of Germany, In: MILAGROS GARCIA CRESPO (ed.): Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions is the European Union, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2005, p. 79-98

⁶⁴³ Gesetz, betreffend die Kontrolle des Reichshaushalts vom Jahre 1872. vom 5. Juli 1872.

tájékoztatja a Szövetségi Parlament mindkét házát, valamint a Szövetségi Kormányt. Az éves jelentés, amelyben a vizsgálatok legfontosabb megállapításait foglalják össze, a Szövetségi Kormány részére való felmentvény megadásáról szóló parlamenti döntés alapja. A Számvevőszék az éves jelentés mellett egyes vizsgálatokról különjelentést is készít. A Bundesrechnungshof a szövetségi állami intézményrendszerben a legfőbb szövetségi hivatalok (oberste Bundesbehörde) egyike. Független intézmény, amely csak a törvényeknek van alávetve. A Bundesrechnungshof tagjai az elnök, az alelnök, a vizsgálati osztályvezetők (Prüfungsabteilungsleiter) és a vizsgálati területvezetők (Prüfungsgebietsleiter). Az elnököt és az alelnököt a Parlament két háza választja, és a választás után a köztársasági elnök nevezi ki 12 évre. Az elnök és az alelnök nem választható újra. A Számvevőszék többi tagját és egyéb hivatalnokait a köztársasági elnök nevezi ki. A Számvevőszék döntéseit testületként – kettős, vagy hármas-kollégiumként, szenátusként, vagy nagyszénátusként – hozza. A kettős-kollégium egy vizsgálati osztályvezetőből és egy vizsgálati területvezetőből áll. A hármas-kollégium a kettős-kollégium kiegészülve az elnökkel, vagy az alelnökkel. A Szenátus egy adott terület vizsgálati osztályvezetőjéből és vizsgálati területvezetőből, valamint egy további egy vizsgálati területvezetőből áll. A nagy-szenátus az elnökből, az alelnökből, egy vizsgálati osztályvezetőből, egy vizsgálati területvezetőből, valamint egy további – előadó – vizsgálati területvezetőből áll. A kollégiumok döntéseiket egyhangúlag, a szenátusok, pedig többségi szavazással hozzák. A Bundesrechnungshof nem rendelkezik szankcionálási, vagy egyéb végrehajtási jogkörrel.⁶⁴⁴

Olaszországban a legfőbb pénzügyi ellenőrzési feladatokat az 1862-ben létrehozott Corte dei Conti látja el. Az intézményesített pénzügyi ellenőrzés története azonban itt is jóval korábban kezdődött, egészen 1351-ig, a Számvizsgáló Kamara létrehozásáig vezethető vissza. A Corte dei Conti a pénzügyi ellenőrzési feladatok mellett bírói hatáskörrel is rendelkezik. A pénzügyi ellenőrzési hatáskörében egyrészt – a kormány által kibocsátott, a költségvetést érintő jogszabályok és egyéb intézkedések tekintetében – előzetes törvényességi ellenőrzést végez, másrészt utólagosan ellenőrzi az állami költségvetési gazdálkodást. A Corte dei Conti az általa folytatott ellenőrzésekről legalább évente egy alkalommal beszámol a Parlamentnek és a Regionális Tanácsoknak. A Corte dei Conti bírói hatásköre kiterjed a köztisztviselők által az államnak okozott kártérítési eljárásokra, a közpénzekkel való gazdálkodással összefüggő beszámolók megítélésére, valamint a nyugdíjügyekre. A bírói funkció ellátása érdekében a

⁶⁴⁴ vö. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Abs. 114., Bundeshaushaltsordnung vom 29. August 1969, Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985

Corte dei Conti minden régióban egy bírói kamarát állított fel. E regionális kamarák határozatai ellen a központi kamarához lehet fellebbezni.

Intézményi helyzetét tekintve kiemelendő, hogy a Corte dei Conti nem csak a kormánytól, hanem – figyelemmel a bírói funkciójára – a Parlamenttől is teljesen független intézmény. A költségvetési gazdálkodásról szóló éves jelentés parlament elé terjesztése előtt a Corte dei Conti ítéletet hoz a Kormány által készített beszámoló megfelelőségéről. Ez ítélet képezi a felmentvény megadására irányuló parlamenti eljárás alapját. Noha a Corte dei Conti más állami szervektől független intézmény, elnökét ugyanakkor az intézmény munkatársai közül a kormány jelöli, és az elnöki tanács véleményének megismerése után a köztársasági elnök nevezi ki⁶⁴⁵.

Svédországban a Riksrevisionen a legfőbb független pénzügyi ellenőrző intézmény. A Riksrevisionen a svéd parlament (a Riksdag) felügyelete alatt működik. Meglehetősen fiatal intézmény, 2003 júliusában kezdte meg működését. A Riksrevisionen az állami pénzügyi ellenőrzési reform során jött létre, és két korábbi intézmény helyébe lépett. 2003-ig Svédországban elkülönülten működtek a parlamenti (Parliamentary Auditors) és a kormányzati pénzügyi ellenőrzés intézményei⁶⁴⁶. A Riksrevisionen működését alapvetően az Alkotmány szabályozza. Feladataul tűzi a pénzügyi ellenőrzést az átláthatóság biztosítása, a pénzügyi források költséghatékony felhasználása, valamint a hatékony közigazgatás működtetése érdekében. A Riksrevisionen-t egy 11 főből álló testület irányítja, akiket a Riksdag választ aktuális és korábbi tagjai közül. Az operatív irányítási feladatokat pedig három főszámvevő (Auditors general) látja el, akiket a szintén a Riksdag választ, és megbízatásuk hét évre szól. A Riksrevisionen hatásköre a teljesítményellenőrzések tekintetében kiterjed a kormány, a bíróságok, maga a Riksdag, a királyi palota, valamint az állami tulajdonú társaságok és alapítványok gazdálkodásának ellenőrzésére. A pénzügyi ellenőrzések tekintetében hatásköre még szélesebb, az előzőek mellett ellenőrzi a társadalombiztosítási alapok, a helyi önkormányzatok, valamint – külön nevesítve – a Királyi Állatkert pénzügyi beszámolóját is⁶⁴⁷.

⁶⁴⁵ vö. Olasz Köztársaság Alkotmánya, 100. és 103.cikk, Law of 21 July 2000, n. 202. on Provisions on the appointment of the President of the Corte dei Conti, Law 14th January 1994, n. 20. on Provisions relating to jurisdiction and audit by the Corte dei Conti

⁶⁴⁶ Az ezredfordulóig Finnországban is a svéd modellhez hasonlóan elkülönülten működött a parlamenti és a kormányzati pénzügyi ellenőrzés. 2001 óta azonban e kettősség megszűnt, a Számvevőszék – a parlament alá rendelt – látja el a pénzügyi ellenőrzési feladatokat.

⁶⁴⁷ Auditing of State Activities, etc. Act (2002:1022), Forrás: http://www.riksrevisionen.se/upload/622/legislation_SNAO.pdf [2009. április 16.]

3.4 Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)

3.4.1 Az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozása

A közösségi intézményrendszeren belül a csalás elleni fellépés a 90-es végéig igen nehézkesnek bizonyult és sokszor akadályokba ütközött. Ennek alapvető oka a közösségi tisztségviselők immunitása, illetve a mentelmi jog alóli feloldásnak a Bizottság diszkrecionális jogkörébe való utalása volt. E téren alapvető fordulatot az 1998-ban, a Jacques Santer vezette Bizottságot érintő, annak bukását eredményező korrupciós botrány hozott⁶⁴⁸. E botrány ugyanis azt eredményezte, hogy rá egy évre, 1999-ben létrehozták az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások és ehhez kapcsolódó más cselekmények központi szerveként az Európai Csalás Elleni Hivatalt, az OLAF-ot⁶⁴⁹.

1999 előtt ugyanis ilyen közösségi szintű központi intézmény nem működött. Bár a Bizottság már az 1960-as években felhívta a tagállamok figyelmét a csalás és a korrupció veszélyre, a Tanács – bár különböző munkacsoportokat felállított, érdemben – különösen Franciaország ellenállása miatt – nem foglalkozott a kérdéssel⁶⁵⁰. A csalások elleni közdelem keretében először az egyes főigazgatóságokon belül hoztak létre ellenőrzési részlegeket, amelyek hatáskörébe tartozott a közös költségvetésből folyósított támogatások felügyelete a tagállami közigazgatási szerveknél és gazdálkodó szervezeteknél. Tekintettel a rendszer hiányosságaiából eredő problémákra, 1988-ban a Bizottságon belül működő szervezeti egységként hozták létre az UCLAF-ot, az Európai Csalás Elleni Irodát. Az UCLAF létrehozása lényeges előrelépés volt abban a tekintetben, hogy ez már egy egységes szervezeti egységként működött, és nem széttagolva az egyes főigazgatóságok között⁶⁵¹. Vizsgálatait bejelentésre, illetve hivatalból megindítva folytatta le, de tevékenységének jelentős korlátja volt, hogy a vizsgálat lefolytatásához szükség volt az érintett tagállam engedélyére. Másik fontos, az UCLAF tevékenységét érintő korlátozás volt, hogy 1998-ig az UCLAF-nak nem volt joga a tagállamokban büntetőeljárást kezdeményezni. Ekkortól kezdve, az UCLAF közvetlen kapcsolatban állhatott a tagállami rendőri és büntető igazságszolgáltatási szervekkel, és kötelezettsége lett, hogy a pénzügyi bűncselekményekkel kapcsolatban a tagállami büntető igazságszolgáltatási szerveket tájékoztassa. Bár az UCLAF a Közösség

⁶⁴⁸ A Parlament 1998-ban a Santer-Bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása, a feltárt korrupciós ügyek miatt.

⁶⁴⁹ A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról

⁶⁵⁰ JOHN A. E. VERVAELE: *Fraud against the Community*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1992, 85. o.

⁶⁵¹ DANIEL STRASSER: *The Finances of Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992, 251. o.

pénzügyi érdekeinek védelmében alapvető fontosságú tevékenységet végzett, szabályozási oldalról megközelítve mégis furcsának tűnhet, hogy tevékenységét létrehozásától kezdve majdnem egy évtizedig, 1996-ig jogi háttér nélkül végezte. Ekkor született meg egy a Bizottság Főtitkársága által kiadott utasítás, amely jogot biztosított az UCLAF-nak vizsgálatok lefolytatására, mindez azonban még korántsem jelentette az UCLAF tevékenységének tökéletes jogi rendezését. Erre a körülményre 1997-ben az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságának jelentése (az ún. Bösch-jelentés) is felhívta a figyelmet, és szükségesnek találta az UCLAF-ra vonatkozó jogszabály megalkotását⁶⁵².

Emellett az UCLAF működésének értékelése során nem szabad azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy bár kétségtelenül fontos és szimbolikus lépésnek tűnhet egy ilyen önálló szervezeti egység létrehozása, a gyakorlatban e szervezeti egység mégsem tudta igazán betölteni küldetését. Létrehozásakor mindösszesen tíz állandó munkatárssal rendelkezett, amely azt jelentette, hogy alig tudott a többi főigazgatóság csalás elleni részlegeinek koordinálásánál többet tenni. Ebben érdemi változás csak a 90-es évek közepén történt, amikor a főigazgatóságok csalás elleni részlegeit az UCLAF-ba integrálták⁶⁵³.

A fentiek alapján megkezdődött jogalkotási folyamat eredményeképpen született meg a Bizottság 352/1999/EK, ESZAK, Euratom határozata, amely a csalások és a Közösségek pénzügyi érdekei vonatkozásában hátrányos egyéb jogellenes cselekedetek elleni küzdelem hatékonysága növelése érdekében már az Európai Csalás Elleni Hivatal felállításáról rendelkezett. Az OLAF felváltotta az UCLAF-ot és annak minden feladatát átvette. A határozat létrejöttének legfontosabb eredménye, hogy pontosan meghatározza a Hivatal feladatait, és egyúttal a Bizottsághoz fűződő viszonyát.

Az OLAF – a Közösség jogszabályok, illetve nemzetközi szerződések által – minden a Bizottságra ruházott hatáskört gyakorolva külső igazgatási vizsgálatokat folytat a csalások, a korrupció és a Közösség pénzügyi érdekeit károsító minden más jogellenes cselekedet, valamint a Közösség rendelkezéseinek bármilyen cselekedet vagy intézkedés általi megsértése elleni küzdelem megerősítése céljából. Amint az Európai Közösségek Bíróságának ítéleteiből is kitűnik, a Közösség pénzügyi érdekeinek fogalma tágabb a költségvetési érdekek fogalmánál, ezáltal az OLAF hatásköre sem csak a közös költségvetés védelmére terjed ki⁶⁵⁴.

⁶⁵² FARKAS ÁKOS: Az uniós bűnügyi együttműködés szervezeti keretei, In: KONDOROSI FERENC, LIGETI KATALIN (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 277. o.

⁶⁵³ BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF In: JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: The institutions of the European Union, Oxford University Press, 2006, 212-213. o.

⁶⁵⁴ C-11/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Központi Bank ügy [ECR 2003 I-07147], az ítélet részletes elemzését lásd: VÁRNAY ERNŐ: Az Európai Bizottság kontra Európai Központi Bank ügy In:

(Az Európai Bíróság szerint az egyes közösségi intézmények, mint például a Parlament, a Bizottság, vagy akár maga a Bíróság függetlenséget élveznek, de a függetlenség alapvetően politikai függetlenséget jelent és nem azt, hogy valamely intézmény – az adott ügyben az Európai Központi Bank – ki lenne véve a közösségi jog hatálya alól. Mivel minden közösségi intézményre vonatkoznak a közösségi jog rendelkezései, így a közösségi jog szabályai alapján működő OLAF mindenfajta különbségtétel és korlátozás nélkül jogosult bármelyik intézménynél vizsgálatot folytatni. Nem befolyásolja a vizsgálat lehetőségét az sem, hogy az OLAF szervezetileg a Bizottság keretein belül működik, mert tevékenységét a Bizottságtól teljes függetlenségben végzi, így vizsgálatai nem sértik más közösségi intézmények függetlenségét sem).

Az OLAF feladata a Közösség pénzügyi érdekeinek védelme minden olyan magatartástól, amely közigazgatás, vagy büntető eljárást eredményezhet; közreműködik a csalás elleni küzdelem módszereinek fejlesztésében; és koordinálja a tagállami pénzügyi ellenőrzési intézmények tevékenységét a csalás elleni küzdelem terén⁶⁵⁵. Noha a Hivatal a Bizottság szervezetébe tartozik, és annak hatásköreit gyakorolva jár el, feladatait mégis teljes függetlenséggel végzi. A Hivatal igazgatója a hatáskörök gyakorlásával kapcsolatosan sem a Bizottságtól, sem a kormányoktól, sem pedig az intézményektől, szervektől nem kérhet és nem fogadhat el utasításokat.

A Hivatal feladata belső vizsgálatok lefolytatása a csalások, a korrupció és az Európai Közösség pénzügyi érdekeit károsító egyéb jogellenes tevékenységek feltárása, valamint olyan, a szakmai feladatok teljesítéséhez kapcsolódó, súlyosnak minősülő tények kivizsgálása céljából, amelyek a Közösségek tisztviselői és alkalmazottai kötelességeinek fegyelmi vagy adott esetben büntetőeljárást eredményező elhanyagolásának, vagy olyan jogellenes cselekedetnek minősülnek, amelyeket az uniós intézmények és szervek tagjai, vezetői vagy ezek személyzetének olyan tagjai követtek el, amelyekre nem érvényes az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata és a Közösségek egyéb alkalmazottaira vonatkozó alkalmazási feltételek. A Hivatal feladata továbbá

- a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem koncepciójának a kidolgozása;
- a Bizottság jogalkotási és szabályozási kezdeményezéseinek a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szembeni védelem céljából történő kidolgozása;

Jogtudományi Közlöny 2004/6. szám 169-187. o.; C-15/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Beruházási Bank ügy [ECR 2003 I-07281]

⁶⁵⁵ BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF In: JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: The institutions of the European Union, Oxford University Press, 2006, 222. o.

- a Bizottság minden egyéb operatív tevékenységének ellátása a Közösség pénzügyi érdekeit sértő csalások vonatkozásában.

A feladatok pontos meghatározása mellett – a korábbi szabályokra tekintettel – szintén lényeges rendelkezése a határozatnak, hogy az OLAF közvetlen kapcsolatot tart fenn a tagállamok rendőrségeivel és igazságügyi hatóságaival.

A Hivatal élén az igazgató áll, akit az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatott konzultációkat követően a Bizottság nevez ki ötéves időszakra. Az igazgató kinevezése – az OLAF felügyelő bizottság támogató ajánlása esetén – egy alkalommal megújítható. Az OLAF által végzett vizsgálatok lefolytatásáért az igazgató felelős. Az OLAF vizsgálati tevékenységeinek rendszeres és folyamatos ellenőrzését a felügyelő bizottság végzi.

3.4.2 Az OLAF eljárása

Az EU pénzügyi érdekei védelmével összefüggő intézményi kérdések szabályozása mellett alapvető fontosságú ezen intézmények eljárásainak szabályozása is. E kérdések szabályozása, hasonlóan az intézményi szabályozáshoz szintén nem mondható túl réginek, hiszen a legrégebbi rendelkezéseket is alig egy évtizede alkották meg. Az OLAF eljárását vizsgálva szem előtt kell tartani, hogy az OLAF hatásköre kettős, egyrészt kiterjed a tagállamok, és bizonyos esetekben harmadik államok intézményeire, hatóságaira, természetes és jogi személyeire (külső vizsgálat/nyomozás), másrészt pedig az EU intézményeire, az ott foglalkoztatott alkalmazottakra, illetve az általuk elkövetett cselekményekre (belső vizsgálat/nyomozás). Az OLAF vizsgálatainak döntő részét a külső nyomozások teszik ki⁶⁵⁶.

Időrendben haladva elsőként a *Közösségek pénzügyi érdekeinek jogi védelméről szóló 1994-ben elfogadott tanácsi állásfoglalást* kell megemlíteni, amely lényegében körvonalazta a tervezett jogalkotás fő célkitűzéseit. A Tanács az állásfoglalásban rögzítette a Közösségek pénzügyi érdekeinek – egyebek mellett büntetőjogi – védelmére vonatkozó igényt, de egyúttal megállapította, hogy noha az egyes tagállamokban léteznek már a Közösségek pénzügyi érdekeit védő büntetőjogi jellegű szabályok, de e téren jelentős eltérések mutatkoznak mind a bűncselekmények meghatározása, mind a lehetséges szankciók között. Ezen eltérések pedig igen hátrányosan befolyásolják a hatékony fellépés lehetőségét. Az állásfoglalás kifejezetten rögzíti, hogy az egyes tagállamok nemzeti büntetőjogának keretében létre kell hozni egy jogi eszközt a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére, és egyúttal részletesen specifikálja is, hogy mit tartalmazzon a megalkotandó szabályozás.

⁶⁵⁶ LIGETI KATALIN: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004, 138-139. o.

Az első eljárási kérdéseket szabályozó jogszabály az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet*⁶⁵⁷. A rendelet megalkotásának egyik legfontosabb politikai célja a Közösségek pénzügyi érdekei ellen irányuló csalásokkal szembeni küzdelem eredményessé tétele érdekében a közösségi politikák által érintett összes területen egy egységes jogi keretet meghatározása. A szabályozás egy keretszabályozás, amely az egységes ellenőrzésekre, közigazgatási intézkedésekre és szankciókra vonatkozik. A rendelet alapfogalma a szabálytalanság (irregularity), amely a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. A szabálytalanság fogalmába beletartoznak az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről szóló egyezményben meghatározott csalárd tevékenységek (fraudment actions⁶⁵⁸) is.

A rendelet a bevezetendő ellenőrzések, közigazgatási intézkedések és szankciók vonatkozásában rögzíti, hogy

- általános elvként ezeknek hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük, hogy biztosíthassák a Közösségek pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét;
- a nulla poena sine lege elv alapján semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi jogi rendelkezés nem rendelkezett arról;
- közösségi jogszabályba foglalt, közigazgatási szankciót tartalmazó rendelkezések későbbi módosítása esetén – szintén a büntetőjog elveinek megfelelően – a kevésbé szigorú rendelkezéseket kell alkalmazni visszaható hatállyal;
- az arányosság elvének megfelelően a közösségi jog meghatározza azon közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, amelyek a szóban forgó szabályok megfelelő alkalmazásához szükségesek, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a nyújtott vagy szerzett előnyt és a felelősség mértékét;
- a szubszidiaritás elve alapján a közösségi ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai az irányadók.

⁶⁵⁷ HL L 312., 1995.12.23., 1-4. o.

⁶⁵⁸ E fogalomra a különböző magyar fordítások más-máskifejezéseket használnak, pl. csalárd tevékenységek, csalárd gyakorlat. FARKAS ÁKOS: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben c. tanulmányában (In: Farkas Ákos (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében) kiemeli, hogy ezt a kifejezést a mai magyar büntetőjog nem használja.

Noha ezen alapelvek egyfajta büntetőjogi szemléletet tükröznek, a szabálytalanságok kiküszöbölését e szabályozás ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatásával, közigazgatási intézkedések foganatosításával és nem büntetőjogi jellegű szankciók kiszabásával látja megoldhatónak. A rendelet alapján az ellenőrzések és a vizsgálatok lefolytatása a tagállamok és a Bizottság együttes hatáskörébe tartozik, az intézkedések és szankciók alkalmazására azonban csak a közösségi szervek jogosultak.

Főszabályként rögzíti a rendelet, hogy – általános közigazgatási intézkedésként – minden szabálytalanság a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonja maga után a fennálló tartozásra vonatkozó fizetési vagy a jogtalanul kapott összegek utáni visszafizetési kötelezettség formájában, illetve az előny iránti kérelemhez nyújtott biztosíték teljes vagy részleges elvesztésével. Azok a cselekmények, amelyekről megállapítható, hogy céljuk az adott ügyben alkalmazandó közösségi jog célkitűzéseivel ellentétes előnyszerzés azáltal, hogy mesterséges módon teremtik meg az előny megszerzéséhez szükséges feltételeket, az előny megszerzésének megghiúsulását vagy annak elvonását eredményezik. Közigazgatási szankció lehet szándékos vagy gondatlan szabálytalanságok esetén:

- közigazgatási bírság fizetése⁶⁵⁹;
- olyan összeg megfizetése, amely a jogtalanul szerzett vagy kicsalt összeget – kamataival együtt – meghaladja, de nem haladhatja meg a visszatartó hatáshoz feltétlenül szükséges szintet;
- a közösségi szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása;
- az előnyből való kizárás vagy annak megvonása a szabálytalanságot követő időszak vonatkozásában;
- a közösségi támogatási rendszerben való részvételhez szükséges jóváhagyás vagy elismerés ideiglenes megvonása;
- a szabályokban rögzített feltételek teljesülését célzó biztosíték vagy letét elvesztése, vagy a jogtalanul elengedett biztosíték összegének visszafizetése;
- egyéb, tisztán gazdasági jellegű szankciók, amelyek természetüket és alkalmazási körüket tekintve egyenértékűek ágazati szabályokban előírtakkal.

Tekintettel arra, hogy a rendelet – bár többször büntetőjogi fogalmakat használ – kifejezetten közigazgatási jogi jellegű szankciók és jogkövetkezmények alkalmazását írja elő,

⁶⁵⁹ A közigazgatási bírság fizetésére azonban a részletszabályok hiánya miatt nem igazán kerülhet sor. TORMA ANDRÁS e témakörrel összefüggő tanulmányában sem említ olyan eseteket, amelyek a Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése okán a közigazgatási szankciók tényleges alkalmazására mutatnának példákat. Lásd: TORMA ANDRÁS: A közigazgatási szankció helye és szerepe az EU jogában, In: FARKAS ÁKOS (szerk): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005., 153-177.o.

abban az esetben, ha a tagállamban az érintett cselekmény miatt büntetőeljárás indul, lehetővé teszi a közigazgatási eljárás felfüggesztését, amely csak akkor folytatható, ha a büntetőeljárás lezárult, és a folytatást az általános jogelvek nem zárják ki.

Az ellenőrzésekkel kapcsolatban a rendelet rögzíti, hogy

- a tagállamok kötelezettsége azon intézkedéseket – jogszabályi rendelkezéseket – meghozni, amelyek a Közösség pénzügyi érdekeit érintő tranzakciók jogszerűségének és hatékonyságának biztosításához szükségesek,
- az ellenőrzésekre vonatkozó intézkedéseknek meg kell felelniük az egyes ágazatok sajátos természetének, és arányban kell állniuk a kitűzött célokkal,
- az ellenőrzésekre vonatkozó intézkedéseknek figyelembe kell venniük a tagállamokban fennálló közigazgatási gyakorlatot és úgy kell meghatározni őket, hogy ne eredményezzenek túlzott mértékű gazdasági kényszert, vagy ne járjanak túl nagy közigazgatási költséggel.

A Bizottság saját hatáskörében ellenőrizheti

- a tagállami közigazgatási gyakorlat és a közösségi szabályozás összhangját,
- a szükséges igazoló dokumentumok meglétét és azoknak a közösségi bevételekkel és kiadásokkal való összhangját,
- azon körülményeket, amelyek a vizsgált pénzügyi tranzakciókat végrehajtják és ellenőrzik.

Az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről szóló rendelet 10. cikke akként rendelkezik, hogy a helyszíni ellenőrzésekkel és vizsgálatokkal kapcsolatos általános rendelkezések elfogadására a későbbiekben kerül sor. E kérdéseket *az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló 2185/96/EK, Euratom tanácsi rendelet*⁶⁶⁰ szabályozza.

E rendelet is kiindulópontként kezeli, hogy rendelkezései nem tartoznak a büntetőjogi szabályozás körébe amikor az 1. cikkében rögzíti, hogy a rendelet nem érinti a tagállamok hatáskörét a büntető eljárások tekintetében. A rendelet tehát közigazgatási jogi jellegű eljárás keretében szabályozza a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatását. E körben mindenképp előtte meghatározza, hogy a Bizottság mely esetekben tarthat helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat:

⁶⁶⁰ HL L 292., 1996.11.15., 2-5. o.

- súlyos vagy határokon átvéelő szabálytalanságok, illetve több tagállamban működő gazdasági szereplőkre kiterjedő szabálytalanságok felderítése végett, vagy
- ott, ahol a szabálytalanságok felderítése végett egy különleges esetben a tagállamban a helyzet a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok megerősítését igényli, a pénzügyi érdekek védelme hatékonyságának javítása és ezáltal a Közösségen belüli egyenértékű védelmi szint biztosítása érdekében, vagy
- az érintett tagállam kérésére.

A ne bis in idem elve alapján előírja a rendelet, hogy amennyiben a Bizottság helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatásáról dönt, köteles biztosítani, hogy egyidejűleg hasonló ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatása ne kerüljön sor az érintett gazdasági szereplőknél ugyanazon tények vonatkozásában a Közösség ágazati rendeletei alapján, illetve figyelembe venni az érintett gazdasági szereplőknél ugyanazon tények vonatkozásában a tagállam által, annak jogszabályai alapján folyamatban lévő vagy már lefolytatott vizsgálatokat.

Az ellenőrzéseket és vizsgálatokat a Bizottság az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságaival szoros együttműködésben készíti elő és folytatja le. Ennek megfelelően a tagállami hatóságokat megfelelő időben értesíti az ellenőrzések és vizsgálatok tárgyáról, céljáról és jogi alapról. Az együttműködés arra is kiterjed, hogy az érintett tagállam tisztviselői részt vehetnek a helyszíni ellenőrzéseken és vizsgálatokon, illetve, ha a tagállam úgy kívánja, a helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat a Bizottság és a tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai közösen folytathatják le. Az ellenőrzés alá vont, illetve egyéb érintett a gazdasági szereplők⁶⁶¹ az ellenőrzés, illetve vizsgálat lefolytatása érdekében kötelesek engedélyezni a helyiségekbe, telkekre, közlekedési eszközökre vagy egyéb üzleti céllal használt területekre való bejutást. Amennyiben az ellenőrzés alá vont gazdasági szereplők ellenállnak a helyszíni ellenőrzésnek vagy vizsgálatnak, az érintett tagállam a nemzeti szabályaival összhangban eljárva olyan segítséget köteles nyújtani a bizottsági felügyelőknek, amilyenre azoknak a helyszíni ellenőrzés vagy vizsgálat lefolytatására vonatkozó kötelességük teljesítése érdekében szükségük van.

A helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat a Bizottság felhatalmazásával és felelősségére annak kellő hatáskörrel felruházott tisztviselői, a bizottsági felügyelők folytatják le. A bizottsági felügyelők az alkalmazandó közösségi jogra is figyelemmel, az érintett tagállam eljárási szabályait kötelesek betartani, így a nemzeti jogszabályok szerinti titoktartási kötelezettségük is fennáll. A rendelet biztosítja a bizottsági felügyelők részére minden olyan

⁶⁶¹ Ilyen gazdasági szereplőnek tekinthetők a természetes és jogi személyek, valamint egyéb, a nemzeti jogszabályok által jogképesnek nyilvánított jogalanyok.

információjához és dokumentumához való hozzáférés jogát – a nemzeti közigazgatási tisztviselőkével azonos feltételek mellett és a tagállami szabályozásnak megfelelően – amelyek a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok megfelelő lefolytatásához szükségesek. A helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok különösen a következőkre terjedhetnek ki:

- üzleti könyvek és dokumentumok, így különösen számlák, kikötések és feltételek listái, fizetési bizonylatok, felhasznált anyagok és elvégzett munkák kimutatásai, és gazdasági szereplők által őrzött bankszámla-kivonatok,
- számítógépes adatok,
- termelési, csomagolási és elküldési rendszerek és módszerek,
- áruk jellege és mennyisége, illetve befejezett műveletekre vonatkozó fizikai ellenőrzések,
- minták vétele és ellenőrzése,
- pénzügyi támogatásban részesített munkák és beruházások előmenetele, és befejezett beruházások felhasználása,
- költségvetési és számviteli dokumentumok,
- támogatott projektek pénzügyi és műszaki megvalósítása.

Miután 1999 áprilisában a Bizottság létrehozta az Európai Csalás Elleni Hivatalt, az OLAF-ot, lehetővé, de egyúttal szükségessé is vált az OLAF által lefolytatott vizsgálatok szabályozása is. Az új szabályozásra az előbb áttekintett két rendelet mellett azért volt szükség, mert az OLAF felelőssége a Bizottság által meghatározottak szerint meghaladja a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmét, felelősségi körébe beletartozik minden olyan tevékenység is, amely óvja a közösségi érdekeket a közigazgatási vagy büntetőeljárásokat eredményező szabálytalan tevékenységgel szemben. Ennek érdekében született meg az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint a Tanács 1999. május 25-i 1074/1999/Euratom rendelete az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról⁶⁶².

A rendeletek rögzítik az OLAF jogállását meghatározva, hogy az OLAF a Közösség által a csalás, a korrupció és az Európai Közösség pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem területein gyakorolja a Bizottságra ruházott vizsgálati hatáskört. Az OLAF hatásköre nem korlátozódik kizárólag a pénzügyi érdekek védelmére, hanem kiterjed minden olyan a Közösségek pénzügyi érdekeinek sérelmével összefüggő

⁶⁶² A két rendelet szabályai érdemben alapvetően nem térnek el egymástól, az egyik az Európai Közösség, a másik pedig az Európai Atomenergia Közösség tekintetében szabályozza az OLAF vizsgálatait.

tevékenységre is, amely közigazgatási vagy büntetőjogi eljárás megindítását eredményezheti. Tekintettel arra, hogy az EK Szerződés 280. cikke és az Európai Unió működéséről szóló Szerződés 325. cikke a Közösség/Unió mellett a tagállamok kötelezettségévé is teszi a csalás és az Európai Közösség/Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység elleni küzdelmet, és ebből a célból előírja a hatóságai egymással és a Bizottsággal való szoros együttműködési kötelezettségét, az OLAF szervezi meg a tagállamok számára a szoros és rendszeres együttműködést a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai között, annak érdekében, hogy összehangolják tevékenységeiket az Európai Közösség/Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szemben. Ennek megfelelően a feladatainak ellátása során az OLAF szorosan együttműködik a tagállamok (és a tagjelölt országok) hatóságaival. Mindez természetesen azt igényli a tagállamok részéről, hogy hozzanak létre, vagy jelöljenek ki megfelelő intézményeket az OLAF-fal való kapcsolattartás lebonyolítására. A szabályozás nem határozza meg pontosan, hogy milyen szervezetrendszerben működjön a tagállamokban a közösségi pénzügyi érdekek védelmét szolgáló ellenőrzési rendszer, de a tagállamok általános kötelezettségévé teszi, hogy hozzanak létre egy olyan kapcsolattartó intézményt, amely a közösségi pénzügyi források felhasználásáért felelős állami intézmények tevékenységét koordinálja és szükség esetén a szükséges vizsgálatokat lefolytatja.

A közösségi/uniós intézményeken, szerveken, hivatalokon és ügynökségeken belül, az OLAF vizsgálatokat folytat:

- a csalások, a korrupció és az Európai Közösség, valamint az Európai Atomenergia Közösség pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem céljából, illetve
- a szakmai feladatok teljesítésében olyan súlyos kötelezettségzegések feltárása céljából, mint például a Közösségek tisztviselői és alkalmazottai köteleltségeinek fegyelmi vagy büntetőeljárást maga után vonó elhanyagolása vagy elmulasztása esetén.

Az OLAF-nak lehetősége van mind külső vizsgálatok lefolytatására a tagállamokban, mind belső vizsgálatok lefolytatására az EU intézményein, szervein, hivatalain és ügynökségein belül. A tagállamokban végzett külső vizsgálatok és ellenőrzések elvégzésekor a 2185/96/EK, Euratom rendelet szerinti, a Bizottságra ruházott hatásköröket gyakorolja, harmadik országokban pedig a hatályos együttműködési megállapodások rendelkezéseivel összhangban jár el. A külső vizsgálatokat és az ellenőrzéseket a 2185/96/EK, Euratom rendelet szerint eljárva folytatja le. A belső vizsgálatok esetében az OLAF

- az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek birtokában levő minden információhoz közvetlen és bejelentés nélküli hozzáférési, valamint minden helyiségbe

- belépési jogosultsággal rendelkezik. E dokumentumokról, illetve adathordozókról jogosult másolatot vagy kivonatot készíteni, és szükség esetén, azok őrzését átvállalni (lefoglalni) annak biztosítása céljából, hogy azok ne tűnhessenek el;
- szóbeli információ közlésére tarthat igényt az intézmények és szervek tagjai, a hivatalok vagy ügynökségek igazgatósága és személyzete részéről;
 - helyszíni vizsgálatokat végezhet az érintett gazdasági szereplő helyiségeiben azon célból, hogy információt szerezzen az ilyen gazdálkodó szervezeteknél esetlegesen előforduló szabálytalanságokról;
 - jogosult az általa folytatott vizsgálatok során információ szolgáltatására felkérni minden érintett személyt.

Az EU intézményei és szervei kötelesek külön határozatban⁶⁶³ rögzíteni

- tagjainak, tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak, valamint a hivatalok és ügynökségek igazgatóságának és egyéb alkalmazottainak a Hivatal képviselőivel való együttműködési és részükre információ szolgáltatási köteleességét, valamint
- a Hivatal alkalmazottai által a belső vizsgálatok lefolytatásakor betartandó eljárási szabályokat és a belső vizsgálat lefolytatásában érintett személyek jogainak garanciáit⁶⁶⁴.

A külső vizsgálatok indulhatnak hivatalból, vagy egy érintett tagállam kezdeményezésére. A belső vizsgálatok indulhatnak szintén hivatalból, vagy azon intézménynek, szervnek, hivatalnak vagy ügynökségnek a felkérésére, amelyen belül a vizsgálatokat le kell folytatni. Az eljárás megindításáról mindkét esetben a Hivatal igazgatója dönt.

A vizsgálatok lefolytatását közvetlenül az igazgató irányítja. A Hivatal vizsgálatban részt vevő alkalmazottai a helyszíni vizsgálat során feladataikat a személyazonosságukat és beosztásukat feltüntető írásos meghatalmazás alapján végzik. A meghatalmazáson fel kell tüntetni a vizsgálat tárgyát. A szabályozás nem határozza meg a vizsgálatok lefolytatásának konkrét határidejét, csak akként rendelkezik, hogy a vizsgálatok időtartamának hosszát az eset körülményei és bonyolultsága határozza meg. A Szerződéssel és a már említett szabályokkal összhangban a rendeletek előírják a tagállamok részére, hogy külső ellenőrzések esetén a

⁶⁶³ Lásd például: Az Európai Számvevőszék 2004/97. határozata az Európai Csaláselleni Hivatallal történő együttműködés formáinak szabályozásáról a Hivatal ellenőrzési adatokhoz való hozzáférése tekintetében, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/191231.PDF> [2010. május 17.]

⁶⁶⁴ Figyelemmel arra, hogy az OLAF vizsgálatait a Közösség valamennyi intézményénél, szervénél, hivatalánál és ügynökségnél azonos feltételek mellett lefolytatni, az Európai Parlament a Tanács és a Bizottság 1999-ben egy intézményközi megállapodásban rögzítette annak a Közösségek érdekeire nézve hátrányos csalás, korrupció és bármely jogellenes tevékenység leküzdésével kapcsolatos belső vizsgálatok feltételeiről és szabályairól szóló belső határozatnak a mintáját, amelyet ezen intézmények az OLAF által lefolytatott belső ellenőrzések tekintetében – a vonatkozó közösségi szabályokkal összhangban – meghozni szándékoznak.

hatáskörrel rendelkező hatóságai a nemzeti jogszabályok rendelkezéseinek betartásával biztosítsák a feladataik elvégzéséhez szükséges teljes körű támogatást a Hivatal alkalmazottai számára. Belső ellenőrzések esetén pedig intézmények és szervek kötelezettségévé teszik az arról való gondoskodást, hogy tagjaik és személyzetük a Hivatal képviselői számára megadassák a feladataik elvégzéséhez szükséges támogatást.

Az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek általános kötelezettsége, hogy továbbítsanak minden csalási, korrupciós és egyéb jogellenes tevékenységre vonatkozó információt az OLAF számára. Az intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek, valamint a tagállamok a folyamatban levő vizsgálattal érintett minden birtokukban levő minden dokumentumot és információt továbbítanak az OLAF részére⁶⁶⁵.

A vizsgálat befejezését követően az OLAF jelentést készít, amelyben feltünteti a megállapított tényeket, az esetleges pénzügyi veszteség mértékét, a vizsgálat által feltárt eredményeket és az igazgató javaslatait a meghozandó intézkedésekről. A külső vizsgálatot követően összeállított jelentéseket és az összes vonatkozó felhasználható dokumentumot az érintett tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságainak küldik meg. Az OLAF jelentésének megállapításai alapján az érintett tagállam döntésén múlik, hogy indít-e büntetőeljárást vagy sem. Tekintettel a rendelet azon rendelkezésére, miszerint OLAF által lefolytatott vizsgálatok nem befolyásolhatják a tagállamok büntetőeljárás kezdeményezésére vonatkozó hatáskörét (2. cikk), a tagállamokat semmi sem akadályozza abban, hogy büntetőeljárást indítsanak. Amennyiben azonban büntetőeljárást indítanak az OLAF jelentései a tagállami közigazgatási vagy bírósági eljárásban – a tagállami ellenőrző szervek jelentésével azonos módon – bizonyítéknak tekintendők (9. cikk (2) bek.).

A belső vizsgálatot követően összeállított jelentéseket és az összes vonatkozó felhasználható dokumentumot az érintett intézménynek, szerveknek, hivatalnak vagy ügynökségnek küldik meg. Az érintett intézmény, szerv, hivatal vagy ügynökség megteszi a vizsgálat eredményeiből fakadó, különösen a fegyelmi vagy a jogi intézkedéseket, és a Hivatal igazgatója számára jelentést küld az intézkedések megtételéről az igazgató által az igazgató jelentésének következtetéseiben megállapított határidőn belül.

⁶⁶⁵ A belső ellenőrzések tekintetében e szabályozást tovább részletezi a Tanács 1999. május 25-i 394/1999/EK, Euratom határozata a csalás, a korrupció és a Közösség érdekeit sértő jogellenes tevékenységek elleni küzdelemmel kapcsolatos belső vizsgálatok feltételeiről

4. A pénzügyi érdekek hatékonyabb védelmének lehetséges jövőbeni eszközei

4.1 Az Európai Ügyészség létrehozása

Mint fentebb láthattuk a bemutatott szabályozás jelenleg alapvetően közigazgatási jogi személet alapján védi az Unió pénzügyi érdekeit. Az 1990-es évek közepén, 1995-ben már volt egy kezdeményezés – a már említett, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény – arra, hogy a pénzügyi érdekek védelme ne csak közigazgatási, hanem büntetőjogi eszközökkel is megvalósuljon. Emellett a Bizottság törekvései között továbbra is szerepel a Közösségek pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének átfogóbb és mélyebb szabályozása.

Ennek érdekében a Bizottság 2000 szeptemberében a folyamatban lévő kormányközi konferenciára kiadott egy közleményt a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggésben⁶⁶⁶. E közleményében a Bizottság javaslatot tett az Európai Ügyész intézményének felállítására, és a Római Szerződés ennek megfelelő módosítására – egy új 280a. cikk beültetésére. A Corpus Juris szerzői szerint a Közösség pénzügyi érdekei védelmének területén eljárásjogi szempontból – ideértve a nyomozást, a vádképviselést és büntetés-végrehajtás felügyeletét is – az Európai Ügyészség létrehozása az egyetlen alkalmas eszköz a jogharmonizáció megvalósítására⁶⁶⁷. A Corpus Jurisban, valamint a bizottsági közleményben szereplő tervezet szerint az Európai Ügyész hatásköre szigorúan a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmére terjedne ki. A közlemény megállapítja, hogy a Közösségnek igen korlátozott eszközei vannak pénzügyi érdekeinek védelmét tekintve, a tagállamok közti igazságügyi együttműködés hagyományos módjai igen nehézkesek és a célnak nem megfelelőek (például gyakran okoznak az eljárásban késéseket, vagy eredményezik a bizonyítékok megsemmisülését). Mindez pedig szükségessé teszi az eljárások hatékonyságának növelését. A Bizottság szerint ennek kiküszöbölése az Európai Ügyész intézményének felállításával lenne lehetséges. Az Európai Ügyésznek jogot biztosítana a Bizottság a tagállami bíróságok előtti vádemeléshez, illetve a tagállami büntetőeljárások felügyeletéhez a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények esetében. Ugyanakkor a büntető igazságszolgáltatás továbbra is tagállami hatáskörben maradna. A közlemény az Európai Ügyészség szervezetét nagymértékben decentralizált szervezetként képzei el, az

⁶⁶⁶ The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor COM(2000) 608 final

⁶⁶⁷ MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Economica, Paris, 1997, 82. o.

Európai Ügyésznek minden tagállamban lenne egy helyettese, aki lényegében a Közösség és a tagállami jogrendszer közötti kapcsolatot jelentené⁶⁶⁸.

Ezt követően 2001. májusában a Bizottság egy a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmére vonatkozó irányelvtervezetet terjesztett elő⁶⁶⁹. Az irányelv-tervezet előterjesztésnek alapvető oka az volt, hogy az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény (1995) illetve kiegészítő jegyzőkönyvei a szükséges tagállami ratifikációk hiányában nem tudtak időben hatályba lépni. Az Egyezmény helyettesítésére egy irányelv megalkotása tűnt a Bizottság számára a legcélszerűbb eszköznek. Az irányelv-tervezet alapvetően ugyanazokat a rendelkezéseket tartalmazza, mint az Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei. (Meghatározza a csalás, a korrupció, a pénzmosás fogalmát, ezen cselekmények kötelező tagállami pönalizálását, a gazdasági szereplők, valamint ezek vezetőinek felelősségét és a büntetések formáját). Jellegéből adódóan azonban a tagállamok könnyebben át tudják ültetni saját jogrendszerükbe, hiszen nem szó szerinti, hanem tartalmi átvételt igényel. Időközben az irányelv-tervezet elfogadásának folyamatát némileg háttérbe szorította, hogy az Egyezmény 2002. október 17-én végül hatályba lépett.

2001 decemberében a Bizottság kiadott egy Zöld Könyvet⁶⁷⁰ a Közösségek pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről és az Európai Ügyész intézményének létrehozásáról⁶⁷¹. A Bizottság e Zöld Könyvben kiállt a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelme mellett. E Zöld Könyv alapvető célja egy jövőbe mutató vita kezdeményezése a Közösség pénzügyi érdekeit érintő határokon átvélő bűncselekmények üldözésének, illetve az elkövetők felelősségre vonásának egységesítéséről akként, hogy javaslatot tesz egy önálló szervezet – az Európai Ügyészség – létrehozására, amely koordinálja a tagállami bűnüldöző szervek által végzett nyomozásokat, illetve egységes szempontokat érvényesít a vádemelés során. Az Európai Ügyészség a Bizottság elképzelései szerint a szubszidiaritás elve mentén csak a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekményekre rendelkezne hatáskörrel⁶⁷².

⁶⁶⁸ A bizottsági közlemény nagymértékben összhangban van a Corpus Jurisban megfogalmazott javaslattal. MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Economica, Paris, 1997, 82-84. o.

⁶⁶⁹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests COM(2001) 272 final

⁶⁷⁰ A Bizottság zöld könyvei egyes témák európai szintű megvitatását kívánják elérni, vagy ösztönözni. Ez a konzultációs folyamat a fehér könyvek kiadásához vezethet, amely már a vita végkövetkeztetéseiből gyakorlati javaslatokat fogalmaz meg a közösségi intézkedések kidolgozásához. Forrás: Európai Unió Fogalomtár, Szaktudás Kiadó, Budapest, 2001, 208. o.

⁶⁷¹ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM(2001) 715 final

⁶⁷² JAN INGHELAM: Legal Instruments, Decision-Making and EU Finances, In The Law of the European Union and the European Communities: with references to changes to be made by the Lisbon Treaty, Alphen/Rijn, Kluwer Law International, 2008, p.349, 406

Végül, de nem utolsó sorban meg kell említeni a Bizottság viszonylag új – és ezúttal nem büntetőjogi jellegű – jogalkotási javaslatát, a Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más tiltott tevékenységgel szembeni védelmére vonatkozó kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról rendelet tervezetét. A rendelet megalkotásának fő célja, hogy a mind a tagállamok, mind az EU költségvetési érdekeit sértő transznacionális csalások (különösen bevételi oldalon a hozzáadottérték adó, kiadási oldalon pedig strukturális támogatásokkal kapcsolatos csalások) esetében a tagállamok közti együttműködést hatékonyabbá tegye a gyors és összehangolt fellépések érdekében. Ezen együttműködést jelenleg a közigazgatási együttműködés európai szintű jogi szabályozásának hiánya akadályozza leginkább. A rendelettervezet egy keretszabályozást biztosítva lényegében a kölcsönös közigazgatási segítségnyújtást tenné könnyebbé, megerősítené az együttműködés és az információcsere mechanizmusát. Nem zárna ki azonban a konkrétabb, mélyebb együttműködés lehetőségét. A rendelettervezet szabályozza a kötelező és önkéntes segítségnyújtást, valamint az információk felhasználásának szabályait.

4.2 Egy európai Civil False Claims Act

Az Unió pénzügyi érdekei védelmének hatékonyabbá tételére nem csak büntetőjogi eszközök állnak-állhatnak rendelkezésre. Ilyen alternatív nem büntetőjogi eszköz lehet az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott Civil False Claims Act (CFCA). A CFCA-t eredetileg az amerikai polgárháború idején, 1863-ban fogadta el a Kongresszus. A szabályozás lényege az, volt, hogy a törvény lehetőséget adott bárkinek, akinek megalapozott tudomása (és megfelelő bizonyítéka) volt a költségvetés megkárosításáról, hogy a költségvetést megkárosító cég, vagy magánszemély ellen bírósági eljárást kezdeményezzen, és bizonyítékait polgári per keretében a bíróság elé tárja. Abban az esetben, ha a bíróság megállapította a jogsértést, a bíróság a jogsértőt kétszeres kártérítésre, továbbá 2000 dollár pénzbírság megfizetésére kötelezte. Az eljárás kezdeményezője sikeres eljárás esetén jogosult volt a kártérítési összeg felére. Az eljárás specialitása volt, hogy az államnak nem volt joga beavatkozni az eljárásba, a „felperes” mindvégig az eljárás kezdeményezője volt. E speciális eljárás kezdeményezésének nem volt feltétele, hogy a „felperest” az alperes magatartása, cselekménye bármilyen tekintetben érintse.

A szabályozást – legutóbb – 1986-ban alapvetően megreformálták⁶⁷³. A kártérítés összegét az okozott kár kétszereséről a háromszorosára emelték, és megnövelték a bírság összegét is. Lényeges változás továbbá, hogy a kár felderítésére és a követelés érvényesítésére

⁶⁷³ U.S. Code § 3729-3733.

a bejelentő-felperes mellett az igazságügy-miniszter (attorney general) is jogosult. Az igazságügy-miniszter részvétele az eljárásban emellett alapvetően befolyásolja a „sikerdíj” összegét, amely sikeres eljárás esetén a megítélt háromszoros kártérítés 30%-a körül alakul.

Figyelemmel a büntetőjog harmonizációjának problémáira, nehézkes voltára, és a tagállamok ellenállására, valamint a szabályozás dollár/euro-milliárdokban mérhető eredményeire, egyes kutatók felvetették a CFCA európai adaptációjának lehetőségét. Ennek egyik nagy előnye lenne, hogy büntetőjogi harmonizáció nélkül – is – egy hatékony eszközt lehetne az Unió pénzügyi érdekeinek védelmére létrehozni⁶⁷⁴. Az ilyen jellegű szabályozás megkönnyítené egyrészt a csalások felderítését, másrészt számos „potenciális csalókra” igen jelentős preventív hatást gyakorolna.

5. Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló hazai szabályozás

A magyar Büntető Törvénykönyv 314. §-a 2002. április 1-je óta önálló bűncselekményként szankcionálja a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekményeket⁶⁷⁵.

A tényállást is magában foglaló Btk. módosítás (a 2001. évi CXXI. törvény) indokolása kifejezetten utal az Európai Közösségek pénzügyi érdekeiről szóló Egyezmény rendelkezéseire⁶⁷⁶ és a törvénymódosítás azt alapul véve iktatta be a magyar Büntető Törvénykönyvbe az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállását.

E tényállás a törvénymódosítás alapján még azelőtt a Btk. részévé vált, hogy az Egyezmény hatályba lépett volna. A tényállás lényegét tekintve az Egyezmény 1. cikkében

⁶⁷⁴ Lásd: ALAN RILEY: The Civil False Claims Act, Using Lincoln's law to protect the European Community Budget, In: CEPS Policy Brief No. 43., December 2003

⁶⁷⁵ 314. § (1) Aki az Európai Közösségek költségvetését károsítja azzal, hogy
a) az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokkal,
b) az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetésekkel kapcsolatban valótlan tartalmú nyilatkozatot tesz, valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okiratot használ fel, avagy az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy megtévesztésre alkalmas módon hiányosan tesz eleget, büntetett követ el, és öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő az is, aki

a) az (1) bekezdés a) pontjában írt támogatást, vagy

b) az (1) bekezdés b) pontjában írt befizetéssel kapcsolatos kedvezményt

a jóváhagyott céltól eltérően használja fel.

(3) Az (1) bekezdés szerint büntetendő a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha az (1)-(2) bekezdésben írt bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet érdekében követi el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

(4) Vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel, pénzbüntetéssel vagy közérdekű munkával büntetendő a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha a (3) bekezdésben meghatározott bűncselekményt gondatlanságból követi el.

⁶⁷⁶ Annak ellenére, hogy az Egyezmény és kiegészítő kihirdetésére Magyarországon csak 2009 végén került sor.

maghatározott magatartásokat szankcionálja. Bár az Egyezmény csak a szándékos cselekmények büntetését írja elő, a magyar szabályozás – a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja illetve dolgozója esetében – a gondatlan elkövetést is szankcionálja. Az Egyezmény csak súlyos, 50.000 ECU-t (kb. 15.000.000 Ft-ot) meghaladó értékre elkövetett csalások esetén teszi kötelezővé a szabadságvesztés büntetés alkalmazását, a magyar szabályozás szándékos bűncselekmény esetén értékhatártól függetlenül öt évig terjedő szabadságvesztés alkalmazását írja elő. Büntetendő gondatlan elkövetővel szemben a magyar szabályozás két évig terjedő szabadságvesztés pénzbüntetés, vagy közérdekű munka szankciót rendel alkalmazni.

A bűncselekmény védett jogi tárgya az Európai Közösségek pénzügyi érdekei, elkövetési tárgyai a Közösségek által, vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatások, illetve az Európai Közösségek által, vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések. A Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapok alatt az Európai Közösségek általános költségvetése, illetve az Európai Fejlesztési Alap értendő⁶⁷⁷.

Az Európai Közösségek által, vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések alatt lényegében a közös költségvetés saját forrásait, a mezőgazdasági lefölözéseket, a cukorilletékeket, a vámokat, a tagállamok által beszedett hozzáadottérték-adó (Áfa) meghatározott részét (Áfa-forrás), valamint az éves költségvetésben meghatározott összegű GNI-forrást kell érteni.

A bűncselekmény elkövetési magatartásai az említett támogatásokkal, illetve a költségvetési befizetésekkel kapcsolatos valótlan tartalmú nyilatkozat tétel, hamis, vagy hamisított okirat felhasználása, az előírt tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése, valamint megtévesztés alkalmas hiányos teljesítése, illetve a jóváhagyott céltól eltérő felhasználása.

A bűncselekmény alanya alapesetben (314. § (1)-(2) bekezdés) tettesként bárki lehet, de a gondatlan alakzat csak gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója által valósítható meg.

Érdekes kérdéseket vetnek fel az elhatárolás különböző szempontjai más bűncselekményektől. Nyilvánvaló, hogy a Btk. 288. §-ában szabályozott jogosultan gazdasági előny megszerzése – amely annyiban különbözik a 314. §-tól, hogy ott nem Európai

⁶⁷⁷ Megjegyzendő, hogy az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), az Európai Halászati Alap, a Strukturális Alapok (az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap), valamint a Kohéziós Alap, amelyekből a tagállamok, köztük Magyarország is jelentős támogatásban részesülnek nem önálló pénzügyi alapok, hanem csak a közös költségvetés elkülönített és külön névvel ellátott részei. Nem hasonlíthatók össze rendszertanilag sem például a magyar államháztartás rendszerében létrehozott elkülönített állami pénzalapokkal, amelyek nem részei a magyar központi költségvetésnek. Az Európai Fejlesztési Alap ugyanakkor egy önálló pénzügyi alap, amely nem része a közös költségvetésnek, és főként a fejlődő ország támogatását finanszírozza.

Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokra, hanem a magyar központi költségvetésből, illetőleg a helyi önkormányzati költségvetésből, vagy az elkülönített állami pénzalapokból jogszabály alapján, illetve külföldi állam vagy nemzetközi szervezet által nyújtott pénzügyi támogatásokra történik a bűncselekmény elkövetése – nem valósulhat meg az Európai Közösségek/Unió által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokkal kapcsolatban, mivel azt a Btk. 288/A. §-ába foglalt értelmező rendelkezés második mondata kizárja⁶⁷⁸.

Itt azonban érdemes a szabályozáson elgondolkodni. Az EMVA-ból, strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások egyik fontos alapelve, hogy a támogatások kiegészítő jellegűek és támogatás csak olyan projektekhez nyújtható, amelyet az adott tagállam is támogatásban részesít. Ez praktikusán annyit jelent, hogy egy valamely strukturális alapból vagy a kohéziós alapból támogatott projekt természetesen a magyar államháztartásból is támogatásban részesül. A támogatás kifizetése során, amikor a támogatás összegét a kedvezményezett megkapja, nem különül el a támogatás közösségi és hazai része, nem külön-külön kap egy közösségi és egy hazai támogatást, hanem együttesen kapja meg azt. Arról, hogy az egyes programokat milyen arányban finanszírozza az EU és az érintett tagállam, a vonatkozó közösségi rendeletek alapján a Bizottság és az érintett tagállam között létrejött megállapodások rendelkeznek⁶⁷⁹. Mindezek alapján – bár az említett szakirodalom e kérdést nem tárgyalja – az ilyen jellegű támogatásokkal kapcsolatos *valótlan tartalmú nyilatkozattétel*, hamis, vagy hamisított okirat felhasználása, az előírt tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése valamint megtévesztésre alkalmas hiányos teljesítése, illetve a jóváhagyott céltól eltérő felhasználása esetén mindkét bűncselekmény megvalósul, és erre nem vonatkozik a 288/A. § kizáró rendelkezése.

Mindemellett fontos kérdés, hogy milyen viszonyban áll egymással a 314. § (1) b) szerinti cselekmény – az EU költségvetési befizetésekkel kapcsolatos *valótlan tartalmú nyilatkozat tétel*, hamis, vagy hamisított okirat felhasználása, az előírt tájékoztatási kötelezettség nem teljesítése, valamint megtévesztésre alkalmas hiányos teljesítése – és a 310. § szerinti adócsalás, ha azt általános forgalmi adóra nézve követik el, illetve a 312. § szerinti csempészet. E kérdéssel az említett szakirodalom nem igazán foglalkozik, pedig – álláspontom szerint – e bűncselekmények összefüggései nem hagyhatók figyelmen kívül. A

⁶⁷⁸ A 288. § nem alkalmazható, ha a bűncselekményt az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokkal, illetőleg az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetésekkel kapcsolatban követik el.

⁶⁷⁹ Lásd: Nemzeti Stratégiai Referenciakeret, Nemzeti Fejlesztési Terv

314. § (1) b) pontja szerinti cselekmény védett jogtárgya az EU költségvetés bevételei, köztük a vámbevételek és az Áfa-forrás.

A csempészet elkövetési magatartása a nem közösségi áru vámellenőrzés alól történő elvonása, vagy a vámtartozás (a Közös Vámtarifa alapján megállapított vám összege, az importot terhelő Áfa összege, valamint esetlegesen jövedéki adó és egyéb fizetési kötelezettségek), illetve a vámbiztosíték megállapítása vagy beszedése szempontjából lényeges körülmények tekintetében *valótlan nyilatkozat tétel*, és ezzel a vámbevétel csökkentése.

Minden adófajtára, így az Áfa.-ra elkövetett adócsalás elkövetési magatartása az adókötelezettség megállapítása szempontjából *jelentős tényre vonatkozó hatóság előtti valótlan nyilatkozattétel vagy a jelentős tény hatóság előtti elhallgatása*, amellyel vagy más megtévesztő magatartással az elkövető az adóbevételt csökkenti.

E három elkövetési magatartás egymásra vetítéséből látható, hogy az elkövetési magatartás mindhárom esetben a valótlan nyilatkozattétel (jelentős tény valótlan előadása), illetve a megtévesztés valamely másképpen nevesített formája. Tekintettel azonban arra, hogy e cselekmények között sem konzumpció, sem alternáció, sem szubszidiaritás nem állapítható meg, felmerül a kérdés, hogy az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek – a költségvetés bevételeit érintő – megsértése valóságos halmazatban áll-e az adócsalással (310. §), ha azt Áfa.-ra követik el, illetve a csempészettel (312. §)? E kérdést minden bizonnyal a bírói gyakorlat fogja előbb utóbb megválaszolni, ehelyütt csak néhány momentumra szeretném ráirányítani a figyelmet.

Mindenek előtt arra, hogy a bűncselekmény jogi tárgya az adócsalás esetében az állam pénzgazdálkodásának, költségvetésének törvényes működéséhez, az adók, járulékok megfizetéséhez fűződő állami és társadalmi érdek védelme. Az Áfa.-ra elkövetett adócsalás esetében azonban nem lehet a védett jogtárgy meghatározásánál figyelmen kívül hagyni, hogy a tagállami Áfa bevételek meghatározott – bár az összes bevételre nézve nem túl nagy, (a bevételek mintegy 0,5 %-át kitevő) – része egyike a közös költségvetés saját forrásainak, és ekként az adócsalás jogi tárgya – Áfa-csalás esetén – az EU pénzügyi érdekeinek védelme is.

Némileg hasonló, némileg eltérő a helyzet a csempészet esetében. A saját forrásokról szóló tanácsi határozat⁶⁸⁰ szerint a közös költségvetés saját forrásait képezik a nem tagállamokkal folytatott kereskedelem vonatkozásában a Közös Vámtarifa alapján bevezetett vámok és egyéb kötelezettségek, amelyek 25%-át a tagállamok a beszedés költségeire

⁶⁸⁰ 2007/436/EK, Euratom: A Tanács határozata (2007. június 7.) az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről

visszatarthatják. Az EU-hoz történt csatlakozásunk előtt a csempészet védett jogi tárgya egyértelműen az állami pénzgazdálkodás, költségvetés védelme, (illetve ezen belül a vámpolitika érvényesüléséhez, a vámjogszabályok betartásához fűződő jogi és gazdasági érdek) volt. A csatlakozás azonban e területen lényeges változást hozott, hiszen a beszedett vámbevételek ettől kezdve a közös költségvetés bevételeit képezik azzal, hogy a vámbevételek 25%-a a beszédés költségeire visszatartható. Erre tekintettel azonban a csempészet jogi tárgya elsődlegesen már nem az állami pénzgazdálkodás, költségvetés rendje, hanem megintcsak az EU pénzügyi érdekeinek, költségvetésének védelme.

Összefoglalva, a szabályozás alapján szemben áll egymással az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme, valamint az Áfá.-ra elkövetett adócsalás, illetve a csempészet, ahol

- a védett jogtárgy: az EU pénzügyi érdekeinek védelme esetében a közös költségvetés rendje, bevételei, az Áfá.-ra elkövetett adócsalás esetében a magyar és az EU költségvetés rendje, bevételei, csempészet esetében pedig elsődlegesen az EU és közvetetten a magyar költségvetés rendje, bevételei;
- az elkövetési magatartás mindhárom bűncselekmény esetében a megtévesztés (valótlan nyilatkozat tétel);
- a büntetés pedig az EU pénzügyi érdekeinek szándékos megsértése esetén 1 hónaptól 5 évig terjedő szabadságvesztés, az adócsalás illetve a csempészet esetén pedig – elkövetési értéktől függően – legalább pénzbüntetés, legfeljebb 2-től 8 évig terjedő szabadságvesztés.

Míndezekre figyelemmel a lehetőségek a következők:

a) Valóságos alaki halmazat megállapítása

- aa) az EU pénzügyi érdekeinek megsértése és az Áfá.-ra elkövetett adócsalás között arra alapozva, hogy ugyanaz a cselekmény alapvetően két különböző jogtárgyat – kisebb részben az EU, nagyobb részben a magyar költségvetés érdekeit – védő bűncselekményt valósít meg, továbbá az adócsalás bűncselekménye védi az adójogszabályok betartásához fűződő jogi érdeket is;
- ab) az EU pénzügyi érdekeinek megsértése és a csempészet között arra alapozva, hogy ugyanaz a cselekmény alapvetően két különböző jogtárgyat – az EU pénzügyi érdekeit, illetve a vámjogszabályok betartásához fűződő jogi érdeket – védő bűncselekményt valósít meg.

Ezen érvelés azonban álláspontom szerint igen nehezen tartható alapvetően az elkövetési magatartás és a védett jogtárgyak azonossága, illetve egymással való szoros összefüggésük

miatt. Emellett – bár jogi érvként nyilvánvalóan nem fogadható el – meglehetősen furcsa helyzet jönne létre, hiszen a halmazat megállapítása más-más adónemre elkövetett adócsalás között alapvető különbséget eredményezne. Így ha az adócsalást valaki Áfá.-ra követné el akkor mindkét bűncselekmény (az EU pénzügyi érdekeinek védelme és az adócsalás) elkövetése miatt is felelőssé lenne tehető, ha azonban például személyi jövedelemadóra követné el, akkor csak az adócsalásért felelne.

b) Annak kinyilvánítása, hogy a bűncselekmények között a halmazat csak látszólagos. Ez azonban rögtön két kérdést vet fel:

- a tényállás megvalósulása esetén melyik bűncselekmény (EU pénzügyi érdekeinek megsértése vs. adócsalás/csempészet) elkövetését kell megállapítani?
- ha az előbbi kérdésre a válasz az, hogy ilyen esetekben az adócsalás, illetve a csempészet elkövetését kell megállapítani, felmerül a kérdés, hogy az EK pénzügyi érdekeinek megsértését az Európai Közösségek költségvetési bevételei tekintetében (314. § (1) b) pont) ki és hogyan tudja elkövetni? Ebben az esetben ugyanis fogalmilag kizárt a saját források közül az Áfa-forrás, illetve a vámok vonatkozásában az EK pénzügyi érdekei megsértésének elkövetése. Ugyancsak kizárt azonban a többi forrás esetében is, hiszen a mezőgazdasági lefölözések beletartoznak a vám büntetőjogi fogalmába, a GNI-forrást pedig a tagállami költségvetésből utalják át a közös költségvetésbe, így az elkövető ott is fogalmilag kizárt⁶⁸¹.

Véleményem szerint a szabályozás vázolt problematikája egyszerűen megoldható lenne, ha az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek a költségvetési bevételek tekintetében való megsértését alternatív, vagy szubszidiárius bűncselekménnyé alakítanánk. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeiről szóló Egyezmény ugyanis nem határozza meg tételesen a szabályozás módját, és nem írja elő, hogy az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértését önálló tényállás keretében kell szankcionálni, csak azt írja elő, hogy szankciónak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lennie, amelynek a magyar szabályozás a javasolt módosítás után is megfelelné.

Ezzel összefüggésben érdemes figyelembe venni azon EU tagországok gyakorlatát, amelyek a magyar szabályozási módtól eltérően egységes tényállás keretében szankcionálják az adójogi és a vámjogi előírások megsértését⁶⁸², szemben azokkal a tagállamokkal, amelyek e cselekményeket külön tényállásokban szankcionálják. Az EK pénzügyi érdekei védelme

⁶⁸¹ Egyedül a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló 12602001/EK rendelet alapján kivetett cukorilletékek esetében merülhet fel, hogy annak fogalma belefér-e az adó büntetőjogi fogalmába.

⁶⁸² Pl. Németország, lásd: MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*, Economica, Paris, 1997, 48. o.

szankcionálásának beültetése a nemzeti büntető jogszabályokba csak ez utóbbiaknál okoz nehézséget, mivel csak e tagállamok kénytelenek erre önálló tényállást alkotni.

6. A közösségi pénzügyi ellenőrzés új megközelítésben: a Single Audit modell

Az Európai Parlament 2002-ben, az EU általános költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolót elfogadó és a Bizottság számára a felmentvényt megadó határozatához csatolt állásfoglalásában⁶⁸³ felkérte az Európai Számvevőszéket, hogy készítse egy véleményt a közös költségvetésre alkalmazható egységes ellenőrzési modell (single audit modell) megvalósíthatóságáról. A Számvevőszék mintegy két évvel később, 2004 áprilisában elkészítette a single audit modellről szóló véleményét⁶⁸⁴, amelyben egy olyan közösségi belső ellenőrzési keretrendszer (internal control framework) létrehozását javasolja, amely mind a közösségi intézmények, mind a tag- és kedvezményezett államok valamennyi igazgatási szintjére kiterjedne.

A változtatási igény azzal összefüggésben merült fel, hogy noha az EK Szerződés 274. cikke alapján a költségvetés végrehajtásáért való végső felelősség a Bizottságot terheli, a költségvetés végrehajtásának mintegy 80%-a tagállami intézmények által történik, és a Bizottság nem rendelkezik megfelelő és hatékony eszközökkel arra nézve, hogy a költségvetés végrehajtását megfelelően figyelemmel tudja kísérni. Mindezt az Európai Számvevőszék is érzékeli és meg is fogalmazta kritikáit a közösségi források felhasználásával kapcsolatban. (Elég csak arra gondolnunk, hogy a Számvevőszék teljesen pozitív megbízhatósági nyilatkozatot még nem adott ki). Kétségtelen tehát, hogy szükséges lenne egy olyan pénzügyi ellenőrzési rendszer létrehozása, amely a felelős intézmény számára is kellő garanciákat biztosít azon ügyletek végrehajtásával és ellenőrzésével kapcsolatban, amelyekért a felelősséget végső soron neki kell viselnie.

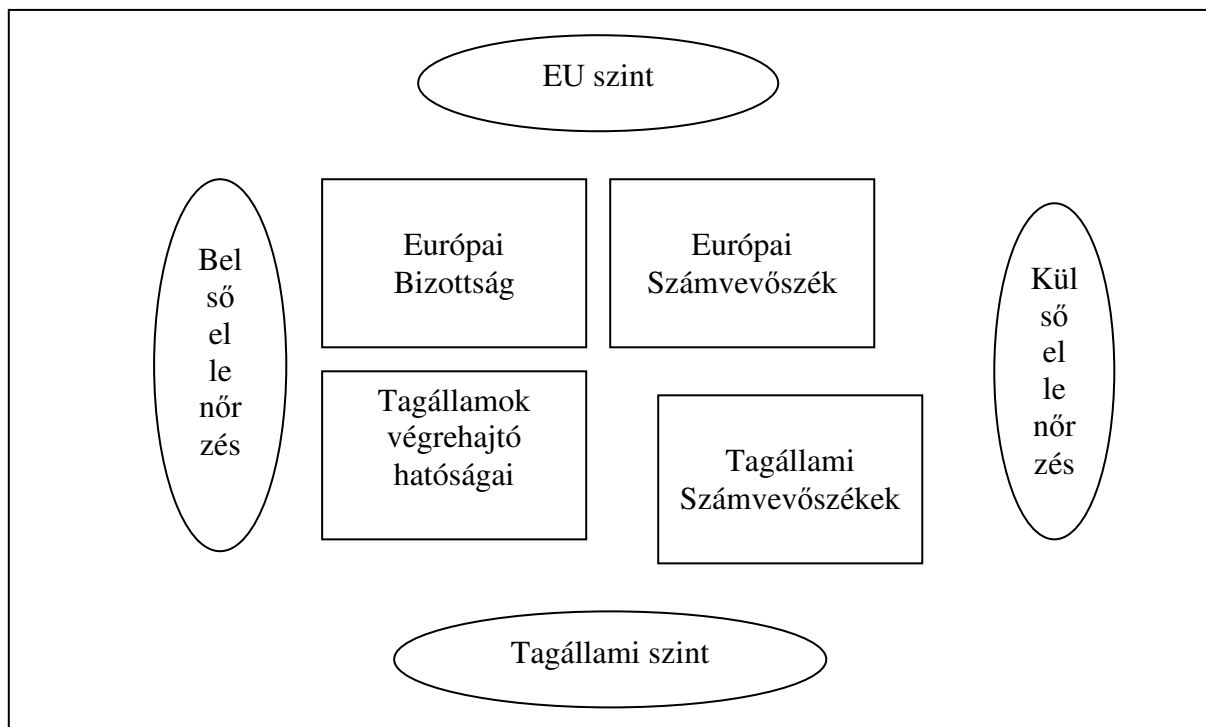
A Számvevőszék véleményében azt javasolja, hogy a Bizottság és a tagállamok összehangolt módon, közös elvek és normák szerint meglévő vagy új rendszereket fejlesszenek és alkalmazzanak. Ezen túlmenően követelményként tűzte, hogy az ellenőrzési rendszereknek biztosítaniuk kellene az ellenőrzések költsége és azon hasznok közötti megfelelő egyensúlyt, amelyeket az ellenőrzések a szabályszerűtlenségek

⁶⁸³ 2002/445/EC, ECSC, EURATOM Resolution of the European Parliament containing the comments which form an integral part of the decision concerning discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2000 (Commission)

⁶⁸⁴ Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for the Community internal control framework) OJ 2004/C 107/1

kockázatkezelésével eredményeznek. Az integrált ellenőrzési rendszer egy olyan ellenőrzési láncot kell, hogy képezzen, ahol egységes standardok alapján történik az ellenőrzések végrehajtása, dokumentálása és a jelentések készítése.

A Bizottság a Számvevőszék véleményére reagálva a 2005. júniusi közleményében⁶⁸⁵ az integrált belső ellenőrzési keretrendszerhez „ütemterv” elkészítését javasolta. A Bizottság e közleményében a nemzeti számvevőszékeknek kiemelt szerepet szánt az EU pénzeszközök felhasználására vonatkozó nemzeti audit jelentések elkészítésében az Európai Számvevőszék szisztematikusabb bevonásán keresztül. Mindez azonban – megvizsgálva a jelenlegi ellenőrzési struktúrát – felvet bizonyos alapvető problémákat.



Forrás: Az Európai Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye

Az Egységes Ellenőrzési Modell alkalmazásáig még igen sok feladatot kell mind az Unió intézményeknek, mind a tagállamoknak elvégezniük. Mint azt korábban a számvevőszéki struktúrák és hatáskörök tekintetében is láthattuk, az eltérő tagállami megoldások igencsak nehezé teszik egy egységes rendszer kialakítását. E különbségek önmagukban is az Egységes Ellenőrzési Modell bevezetésének egyik legnagyobb akadályát is jelentik, hiszen hosszú időt és nagy erőfeszítést igényel az új, azonos módszerek kialakítása,

⁶⁸⁵ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről COM(2005) 252 végleges

elsajátítása és egységes, problémamentes alkalmazása az Európai Unió 27 tagállamában⁶⁸⁶. Mindemellett nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy a számvevősékek minden tagállamban független intézmények, egyes esetekben még a parlamentnek sincsenek alávetve. Ilyen helyzetben jelenleg meglehetősen utópisztikusnak tűnik egy olyan felvetés a Bizottság részéről, amely e rendszerbe integrálná nem csak a belső (EU-s és tagállami) ellenőrzést, hanem a külső ellenőrzési feladatokkal megbízott intézményeket is⁶⁸⁷.

7. A pénzügyi érdekek védelme és a pénzügyi ellenőrzés az Európai Alkotmányban és a Lisszaboni Szerződésben

A pénzügyi érdekek védelme területén – noha felállításáról végleges döntés nem született – az Európai Ügyészségnek az Európai Alkotmányban való szerepeltetése az intézmény létrehozásának előkészítése tekintetében mindenképpen fontos lépésnek tekinthető⁶⁸⁸. Noha az intézmény létrehozását az Európai Alkotmány kötelezően nem rendeli el, lehetőséget teremt a Miniszterek Tanácsa számára annak létrehozására. Az Európai Alkotmány úgy rendelkezett, hogy az Európai Ügyészséget az Eurojust-ból lehet létrehozni. Az esetlegesen létrehozandó Európai Ügyészség feladata a határon átnyúló súlyos bűncselekmények, valamint az Unió érdekeit sértő bűncselekmények üldözése lenne. Hatásköre kiterjedne a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények, valamint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. A korábbi javaslatokkal összhangban az ilyen bűncselekmények esetében a tagállami bíróságok előtt az ügyészi feladatokat az Európai Ügyészség látná el. A Lisszaboni Szerződés gyakorlatilag átveszi az Alkotmánytervezet Európai Ügyészséggel kapcsolatos rendelkezéseit, a két dokumentum e téren összhangban van⁶⁸⁹.

A Lisszaboni Szerződés alapján a pénzügyi érdekek védelmének általános szabályozása annyival egészülne ki, hogy a Szerződés a csalás és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelmet nem csak a tagállamokra korlátozná, hanem alapszerződési

⁶⁸⁶ BECKER PÁL: Új módszerek az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére In: Pénzügyi Szemle 2007/1. szám 118-124.o., European Commission Internal Audit Service Verstehen Workshop 2002 – „Single Audit in Europe?” Working Theses of the Internal Audit Service, Brussels, 7 November 2002

⁶⁸⁷ Az Európai Számvevőszék és a tagállami legfőbb ellenőrző intézmények együttműködéséről lásd bővebben: SIIM KALLAS: Working together to gain greater assurance on the use of EU funds, In: Kontrola Panstwowa, 2006, Special issue, n. 1, p. 23-33

⁶⁸⁸ Európai Alkotmány III-175. cikk

⁶⁸⁹ EUMSz 86. cikk

szinten kimondja, hogy e küzdelmet – nyilvánvalóan – az Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban is folytatni kell⁶⁹⁰.

Az Unió pénzügyi ellenőrzésének intézményrendszerére vonatkozóan a Lisszaboni Szerződés a jelenlegi szabályozáshoz képest nem tartalmaz érdemi változtatást. E téren azonban az a Lisszaboni Szerződés nem az Európai Alkotmány szerinti szabályozást veszi át. Az Európai Alkotmány 19. cikke ugyanis az Unió intézményei közé csak az Európai Parlamentet, az Európai Tanácsot, a Miniszterek Tanácsát, az Európai Bizottságot, valamint az Európai Unió Bíróságát sorolja. Később az I. rész IV. cím II. fejezetében a Számvevőszéket – az Európai Központi Bankkal együtt – mint az Unió egyéb intézményét említi. Noha első ránézésére mindez apró különbségnek vélhető, azonban – álláspontom szerint – mégsem szabad annak tekinteni. A Számvevőszék a Maastrichti Szerződés hatályba lépése óta minősül az Unió önálló intézményének, és mint ilyen azonos „rangban” van a Bizottsággal, a Tanáccsal és a Parlamenttel. Az Európai Alkotmány azon rendelkezése miszerint külön kategóriába sorolja az intézményeket és az egyéb intézményeket – ez utóbbiban helyezve el a Számvevőszéket is – mindenképpen üzenetértékű lett volna (még akkor is, ha a szövegezésből pontosan nem derült ki, hogy mi a különbség az intézmények és az egyéb intézmények között). Az üzenet pedig nem feltétlenül pozitív: talán úgy is értelmezhető, hogy a Számvevőszéket némileg „lefokozza”. Abban az esetben pedig, ha a pénzügyi ellenőrzés folyamatos erősítése a célja mind a tagállamoknak, mind az Unió intézményeinek, akkor egy ilyen lépés nem lett volna feltétlenül szerencsés. A Lisszaboni Szerződés azonban – szerencsére – e megkülönböztetést nem tartalmazza. Érdekes ugyanakkor, hogy az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottsága elnöke – mint arra már korábban utaltam – éppen a Lisszaboni Szerződést elfogadó Európai Tanácsülés idején tett javaslatot az Számvevőszék szervezetének átalakítására.

8. Összefoglalás, következtetések

Az előzőekben áttekintettük, hogy az Európai Unióban a pénzügyi-költségvetési ellenőrzés feladatait mely szervek és intézmények látják el, valamint e szerveknek és intézményeknek mire terjed ki a hatáskörük. Ezt követően érdemes kitérni arra is, hogy mindebből mind a közösségi, mind a magyar pénzügyi-költségvetési ellenőrzési intézményrendszer vagy a rá

⁶⁹⁰ EUMSZ 325. cikk (4) bekezdés

vonatkozó szabályozás számára milyen következtetések, javaslatok vonhatók le. E téren néhány problémakört mindenképpen érdemesnek tartok kiemelni.

1. Alapvetően érdekes hozzáállás figyelhető meg a tagállamok részéről az EU intézmény- és támogatási rendszerének működésével és „költségességének” megítélésével kapcsolatban. A pénzügyi perspektíva elfogadásával kapcsolatban korábban már láthattuk, hogy a tagállamok milyen jelentős nyomást tudnak gyakorolni annak érdekében, hogy az EU létéből fakadó „költségeiket” akár egy euroval is csökkentsék (vagy az EU-ból származó bevételeiket növeljék). Politikai síkon a tagállamok rendszeresen azt is számon kérik, hogy az EU milyen sokba kerül, de ha saját maguknak kellene valamint tenniük az EU pénzügyi érdekeinek védelme érdekében, akkor már sokkal visszafogottabban cselekszenek. Ehelyütt elég csak arra gondolnunk, hogy milyen hosszú idő telt el a Pénzügyi Érdekek Védelméről szóló egyezmény aláírása (1995) és minden tagállam általi ratifikációja között (2002), vagy mennyire vontatottan halad (ha halad egyáltalán) az Európai Ügyészség felállítása. Fontos lenne, ha a tagállamok pénzügyi szempontból ne csak költségnövelő tényezőnek, illetve bevételi forrásnak tekintsék az Uniót, hanem belássák e téren is, hogy az Unió közösségi jellege, még a pénzügyi szolidaritás elvének alkalmazásával is valamennyiük számára pozitív gazdasági és más következményeket eredményez. A Közösség léte, a költségvetéséből származó források jelentős volumene, valamint e források jogszerű felhasználásával kapcsolatban felmerülő kockázatok megkövetelik, megkövetelnék, hogy a tagállamok hatékony védelmet biztosítsanak a Közösség pénzügyi érdekei számára.

2. A második problémakör az ellenőrző intézmények eljárásához kapcsolódik mind OLAF, mind az Európai, illetve a magyar Állami Számvevőszék esetében. A hatályos jogszabályi rendelkezések szerint sem az Európai Számvevőszék, sem a magyar Állami Számvevőszék, által vizsgált, ellenőrzött intézmények gazdálkodására – vagy esetleg ezen intézményekkel bármilyen jogviszonyban lévő harmadik személyekre – tett megállapítások ellen, az ellenőrzött intézmények/személyek számára – egy esetleges kártérítésre irányuló bírósági eljáráson túlmenően⁶⁹¹ – nincs semmilyen formális jogorvoslati lehetőség az esetlegesen elhibázott, téves számvevői megállapításokkal szemben. E kérdés kétségtelenül nem annyira kardinális, mint egy bírósági, vagy közigazgatási határozat esetében, hiszen az ÁSZ megállapításainak nincs közvetlen konkrét (jog)következménye, de egy esetlegesen téves megállapítás az adott intézményre vagy annak vezetőire közvetve negatív hatást gyakorolhat. E probléma azonban nem csak a számvevőszékek esetében áll fenn, hanem az

⁶⁹¹ Vö.: C-315/99. Ismeri Europa Srl v Európai Közösségek Számvevőszéke ECR(2001) I-05281

OLAF esetében is. Míg egy tagállamban a különböző közigazgatási, vagy büntetőjogi jogsértéseket vizsgáló szervezetek felett általában megtalálható valamilyen bírói, vagy ügyészi kontroll, addig e kontrollmechanizmus az OLAF esetében teljes egészében hiányzik⁶⁹². Egy ilyen intézményi helyzet pedig potenciális alkalmas arra, hogy az OLAF eljárása során sérüljön a jogbiztonság elve, illetve az eljárás alá vont személy/szervezet jogorvoslathoz való joga. E helyzeten –az Európai Alapjogi Charta hatályba lépésével – mindenképpen változtatni kell.

3. A harmadik kérdés az ellenőrző intézmények gazdálkodásának ellenőrzésével kapcsolatban merül fel, és konkrétan arra irányul, hogy pénzügyi oldalról ki ellenőrzi ezen intézményeket. A magyar közjogi berendezkedésben az ÁSZ, mint az Országgyűlés szakosított ellenőrző szerve jogosult valamennyi állami és önkormányzati szerv, illetve részben vagy egészben állami forrásból gazdálkodó egyéb szervezet pénzügyi ellenőrzésére, és ennek keretében a költségvetésből származó források felhasználásának vizsgálatára. Az ÁSZ azonban maga is költségvetésből gazdálkodó szerv, de a magyar közjogi rendszerben nincs olyan intézmény amely az ő gazdálkodását ellenőriz(het)né. Bár az Országgyűlés felé beszámolási kötelezettséggel tartozik, de egy költségvetési beszámolóinak egy országgyűlési bizottságban történő megvitatása nyilvánvalóan nem helyettesíthet egy érdemi pénzügyi ellenőrzést, még akkor sem, ha az ÁSZ önkéntesen könyvvizsgálói véleményt is csatol hozzá. Nem igazán különbözik ettől a helyzet az Európai Számvevőszék esetében sem. Noha az OLAF jogosult minden intézmény, így az Európai Számvevőszék tekintetében is ellenőrzést lefolytatni, az OLAF vizsgálatai alapvetően nem az éves beszámoló hitelesítésére irányulnak. Pozitívként értékelhető, hogy mind az Európai Számvevőszék, mind a magyar Állami Számvevőszék külső könyvvizsgálóval értékelteti beszámolóját, de nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ezt jogszabályi rendelkezés egyikük számára sem írja elő. Bár a probléma alapvetően teoretikus, az esetleges konkrét problémává válást megelőzendő indokoltnak tartanám egy, a könyvvizsgáló kötelező alkalmazását előíró jogszabályi rendelkezés megalkotását.

4. A negyedik kiemelendő kérdéskör a költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzése. Az EU és a magyar szabályozást egymással összehasonlítva megállapítható, hogy amellet, hogy mindkettő rögzíti a költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzési kötelezettségét, mind a szabályozásnak a jogrendszerben elfoglalt helyét, mind módját illetően jelentősen eltérnek egymástól. Rendszertani szempontból az uniós jogrendszerben az

⁶⁹² Lásd e problémakörrel kapcsolatban az Európai Számvevőszéknek az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló 2005/1. sz. különjelentését (IX. pont)

elsődleges jogszabályok közé tartozó az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (illetve korábban az EK Szerződés) megnyitja a lehetőségét a nem csak utólagos parlamenti ellenőrzésnek, és emellett külön – bár bizonyos szempontból *lex imperfecta* jellegű – hangsúlyt ad neki a mentesítés intézményén keresztül. A folyamatos ellenőrzés az európai parlamenti gyakorlatban – a 1605/20002/EK rendelet alapján – nem csak lehetőség, hanem ténylegesen gyakorolt parlamenti jogkör. Ehhez képest a magyar – alkotmányi – szabályozás lényegét tekintve csak arról rendelkezik, hogy kell zárszámadást készíteni, és ezt az Országgyűlés fogadja el. A magyar alkotmányi szabályozás nem szól a folyamatos (nem kizárólag utólagos) parlamenti ellenőrzés lehetőségéről és Parlamentünk az Áht. megalkotása, illetve – rendszeres módosításai – során sem vindikálta e jogot magának. E szabályozáson és gyakorlaton mindenképpen indokolt lenne változtatni.

5. A feltárt problémák körében meg kell említeni az egységes ellenőrzési modellben (single audit model) a tagállami számvevőszékek szerepének, és ezzel szoros összefüggésben státuszuknak a kérdéskörét. Abban az esetben, ha e modellről csak, mint a végrehajtáson belüli ellenőrzésről gondolkodunk, akkor a kérdés nem jelenik meg problémaként, hiszen a számvevőszékek nem vesznek részt benne. Ha azonban a modell részévé tesszük az Európai Számvevőszéket és a hozzá hasonló legfőbb tagállami ellenőrző intézményeket, akkor máris igen komoly problémákkal találjuk szemben magunkat. Ezen intézmények ugyanis valamennyi tagállami közjogi struktúrában, vagy teljesen független, vagy a nemzeti parlament alá rendelt – a kormányzattól független – intézmények, akiket senki sem utasíthat⁶⁹³. Az Európai Számvevőszék nem felettese a nemzeti számvevőszékeknek. Ha az egységes ellenőrzési modell részévé akarjuk tenni a nemzeti számvevőszékeket, akkor az szükségszerűen két dolgot magával kell, hogy hozzon: egyrészt egy egységes eljárásrendet minden intézményben, másrészt valamilyen alá-fölérendeltségi viszonyt az Európai Számvevőszék és a nemzeti intézmények között (minimálisan abban a tekintetben, hogy az EU Számvevőszéke akkreditálja a nemzeti intézmények eljárását). Az ilyen fajta intézményi integráció alapvető jogszabály (alapszerződés) módosítás nélkül elképzelhetetlen.

6. Végül, az EU pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme területén szükséges lenne összhangba hozni a magyar büntetőjogi szabályozást az uniós költségvetési rendszernek alapvető elemeivel. Nem elegendő ugyanis, ha csak egyszerűen lemásoljuk a harmonizálandó uniós szabályokat, hanem célszerű és szükséges lenne az is, hogy a hazai szabályozás tartalmilag is összhangba kerüljön az uniós szabályozással, és ezáltal ésszerű, ugyanakkor

⁶⁹³ A tagállami nemzeti ellenőrző szervek függetlenségét megerősíti az EUMSZ 287. cikk (3) bekezdése is.

hatékony védelmet nyújtson. (E probléma azonban sajnos nem csak a Btk. 314. §-a tekintetében merül fel).

ÖSSZEGZÉS

Dolgozatom egyik alapvető célja annak feltárása volt, hogy a közös költségvetést tág értelemben érintő szabályozási rendszer megfelelő keretet biztosít-e mindazon céloknak és elvárásoknak, amelyeket az alapszerződésekből és a költségvetésre vonatkozó általános szabályokból, alapvető jellegű rendelkezésekből kiolvashatunk. Az alábbi összefoglaló gondolatokból is kitűnik, hogy számos esetben nem, vagy nem egészen sikerült a tételezett szabályozási célokat a részletszabályozás szintjén is megvalósítani.

Ennek ellenére azt is megállapíthatjuk, hogy az uniós szabályozás magában foglal számos olyan elemet, amelyek hatékonyan szolgálják a költségvetési gazdálkodás hatékonyságát és eredményességét. Fontosnak tartottam ezért kiemelni, esetenként más tagállami – különösen az általam részletesebben is vizsgált német – szabályozással összevetni a közösségi költségvetés szabályozásának azon elemeit, amelyek egyes megoldásai ugyanakkor a közösségi jogalkotó számára is pozitív példaként szolgálhatnak.

Mindemellett természetesen nem téveszthetem szem elől, hogy mind az uniós, mind a vizsgált tagállami szabályozási példák olykor – legalább részben – alkalmazható példaként szolgálhatnak a hazai költségvetési szabályozás folyamatosan terítéken lévő, de megvalósulni nehezen akaró reformjához is.

1. A költségvetési szabályozást érintő általános kérdések

A közös költségvetést érintő döntéshozatal két kérdéskör közvetlenül érinti: a tagállami nettó pozíció számítása, valamint az egyhangú döntéshozatal rendszere.

Noha a közös költségvetés rendszerében elvileg nem lehetne kérdés a tagállami nettó pozíció, a gyakorlatban mégis az. A tagállamok folyamatosan azt vizsgálják, hogy miként tudnának minél kevesebb befizetéssel minél nagyobb összegű forrásokhoz jutni. E kérdéskör alapvetően befolyásolja a középtávú pénzügyi terv megalkotását és az éves költségvetések elfogadását is. Szoros összefüggésben van ezzel, hogy az Unió milyen célokra különítsen el költségvetési forrásokat, és e források felhasználására milyen kritériumok alapján váljanak jogosulttá az egyes tagállamok, illetve régiók. Láthattuk ugyanakkor, hogy e nettó-pozíció számítás nem mindig fedi a valóságot, sem a bevételek, sem a kiadások tekintetében.

A költségvetési rendszeren alapvető változtatásra a közeli jövőben nem lehet számítani. Ennek alapvető oka, hogy a saját források tekintetében a korábbiakhoz hasonlóan az Európai Unió működéséről szóló Szerződés hatályos, és a közeli jövőben megváltoztatni nem tervezett rendelkezései egyhangú döntéshozatalt írnak elő. (Ezen egyhangúság követelménye 2006-ig a

regionális támogatások esetén is fennállt). Az egyhangú döntéshozatal ugyanis lényegében vétójogot biztosít valamennyi tagállam számára a költségvetést érintő szinte minden kérdésben.

Álláspontom szerint az EU költségvetési reformjának egyik kulcskérdése a döntéshozatali rendszer átalakítása, a minősített többségi döntéshozatal bevezetése, de legalábbis annak a lehetőségnek a kizárása, hogy egyetlen tagállam is gyakorlatilag minden tekintetben vétójogot gyakorolhasson. Minderre azonban jelenleg nem sok esély látszik.

2. A költségvetési bevételek rendszere

A döntéshozatali rendszer problémái alapvetően érintik a bevételek kérdéskörét. A közös költségvetés finanszírozása, finanszírozásának autonómiája tekintetében kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a bevételek döntő hányadát nem tagállami hozzájárulások, hanem a saját források biztosítják. A saját források jelenleg működő rendszere azonban számos kérdést felvet, amelynek okán – döntéshozatal hibái mellett – szükséges kiemelni az e rendszerben rejlő problémákat is, amelyek két nagy csoportra oszthatók.

Az egyik fő problémakör, hogy a tagállamok a számos speciális rendelkezés miatt közel sem azonos elvek alapján járulnak hozzá a közös költségvetés bevételeihez. A másik, hogy a rendszert elvileg saját források rendszerének tekintjük, a „saját” jellege azonban a GNI-forrás miatt önmagában és az Áfa-forrás számos tagállamot érintő felső határának meghatározása okán is erősen megkérdőjelezhető.

A jelenlegi – egységesnek közel sem tekinthető – rendszert áttekintve, ezért alapvető tartalmi változtatási célként rögzíthetjük, hogy amennyiben a tagállamokat egyenlőnek tekintjük, akkor a költségvetési bevételek tekintetében szűnjenek meg az egyedi tagállami kiváltságok. Már önmagában azt problémaként emelhetjük ki, hogy egy elvileg nem a tagállami hozzájárulásokon alapuló finanszírozási rendszerben egyáltalán felmerülhet a tagállamok egyenlőtlenségének kérdése.

Tekintettel arra, hogy a saját források jelenlegi rendszere csak elnevezésében saját forrás a GNI-forrás rendkívül magas aránya miatt, annak csökkentése érdekében nagy jelentősége lenne a finanszírozási rendszer átalakításának. Az új rendszerben meg kell(ene) szüntetni a tagállami kiváltságokat és egyedileg meghatározott befizetési kvótákat. Annak érdekében, hogy valódi saját forrásokról beszélhessünk, szükséges lenne csökkenteni a GNI-forrás arányát. Emellett, több okból szükséges lenne új forrásokat is találni. A vámok és mezőgazdasági lefölözések alkalmasak a saját forrás funkció betöltésére, de összegük időről

időre egyre csökken. Ésszerű indokot nem sikerült fellelni azzal kapcsolatban, hogy az Áfa-forrás mértékét miért csökkentették a tagállamok a jelenlegi szintre.

A különböző tanulmányok, felmérések és szakirodalmi források számos alternatív forrásjavaslatot fogalmaznak meg. Egyértelmű, hogy az újonnan bevezetendő forrásoknak olyan, adójellegű forrásnak kellene lenniük, amelyek közösségi szinten harmonizáltak, vagy a közeli jövőben legalább az adóalanyok, az adóalap, valamint a kedvezmények és mentességek tekintetében harmonizálhatók.

A jelenlegi körülmények között pozitív előrelépésnek tartanám már a jelenlegi rendszerben működtetett Áfa-forrás mértékének jelentős növelését is. Abban az esetben azonban, ha a tagállamok meg tudnának állapodni a saját források rendszerének érdemi reformjáról, akkor a reform olyan megvalósítását tartanám célszerűnek, amelyben az átalakított Áfa-forrás (amelyben az adófizetők külön EU és tagállami adómértékkel találkoznak) mellett a jövedéki adó, pontosabban egyes termékeket (pl. dohánygyártmányokat) terhelő jövedéki adó – mint tisztán közösségi költségvetési forrás – képezné az új forrást. Nem tartom kizártnak a társasági adó (egy részének) a saját források közé való beemelését, ennek azonban a még meg nem valósult adóalap-harmonizáció miatt aktuálisan nem sok esélyét látom.

Fontosnak tartanám, hogy az új források egyrészt érdemi bevételt jelentsenek a költségvetésnek, másrészt az adófizetők számára is egyértelművé váljon, hogy az adott adó nem a közös költségvetés bevételeit képezi. Természetesen mindez akkor járható út, ha időközben a közös költségvetés kiadásai nem nőnek meg jelentősen, a jelenlegi szint többszörösére, mert abban az esetben már alapvetően át kell gondolni a költségvetési bevételi rendszer teljes egészét.

3. Pénzügyi perspektíva és a költségvetés megalkotása

A közös költségvetés rendszerében jelentősen elkülönül egymástól a középtávú pénzügyi terv és az éves költségvetés elfogadása. Kiemelt jelentősége a középtávú pénzügyi terv elfogadásának van. E terv elfogadására ugyanakkor – jelentőségénél fogva – hétévente eleinte sokszor megoldhatatlannak tűnő viták után kerül sor. A viták megoldhatatlanságának érzése a tagállamok egyéni érdekeinek szinte végletes védelmére vezethető vissza, amelyet eljárási szempontból az egyhangú döntéshozatal tesz lehetővé. (A képet színesíti, hogy magát a középtávú tervet 2009-ig magában foglaló intézményközi megállapodást nem a tagállamok, hanem a Parlament, a Tanács és a Bizottság kötötte, de annak végrehajtására mutatkozott sok esély mindaddig, amíg valamennyi tagállam áldását nem adja rá).

A rendszer a 80-as évek végén hatékony megoldást jelentett az akkori költségvetési válságokra. Manapság azonban már számos hátránya is látszik. A pénzügyi perspektíva által az előirányzatok lényegében 7 évre „be vannak betonozva” ezen érdeemben módosítani csak hét évente lehet. Mindez azonban azt is eredményezi, hogy az időközben felmerülő pénzügyi vonzattal járó kihívásokra, problémákra az Unió nem tud hatékonyan reagálni. Célszerű lenne a középtávú pénzügyi tervezés flexibilissé tétele, egyfajta gördülő költségvetési rendszer bevezetése, (pl. a német Finanzplan mintájára).

Dolgozatomban ezért egy olyan költségvetési döntéshozatali rendszerre bátorkodtam javaslatot tenni, amelyben megszűnne a pénzügyi perspektíva és az éves költségvetés megalkotási eljárásának jelenlegi elkülönülése. E rendszerben szükségessé válna az Európai Parlament és a Tanács szerepének átgondolása, annak érdekében, hogy de facto ne a tagállamok döntésén múljon a pénzügyi perspektíva elfogadása, hanem az uniós érdekek érvényesülése a demokratikus deficit csökkentése érdekében az Európai Parlament is egyenrangú döntéshozó lehessen. Javaslatom szerint az éves költségvetések mellett a Parlament és a Tanács minden évben új középtávú pénzügyi tervet is elfogadna. A közösségi és a tagállami érdekek egyensúlyát az biztosíthatná, hogy míg az éves költségvetést a Parlament egyszerű többségével lehetne elfogadni, ugyanakkor a Tanácsnak a költségvetés minősített többséggel történő elutasítására lenne lehetősége, addig az évente elfogadandó középtávú pénzügyi tervet a Parlament egyszerű és a Tanács minősített többségével – vagy esetleg ennél szigorúbban meghatározott, de semmiképpen nem egyhangú döntésével – lehetne elfogadni. Véleményem szerint e döntéshozatali rendszerben kiegyensúlyozottan lehetne biztosítani az érintettek számára mindazon garanciákat, amelyek érdekeik egyensúlyát biztosítaná.

Mindezek mellett az elmúlt időszakban Magyarországon is tapasztalhattuk, hogy a középtávú költségvetési tervezés hiányosságai számos – politikai és szakmai – vitában megjelennek, egyúttal azonban gyakorlati szempontból is komoly problémákat okoznak: kiszámíthatatlanná teszik a mindenkori kormány középtávú költségvetési politikáját. A közös költségvetés kapcsán felmerült okoktól eltérő okokból ugyan, de megfontolandó lenne Magyarországon is egy, a német Finanzplan rendszeréhez hasonló, gördülő jellegű középtávú költségvetési tervezési rendszer bevezetése, amely ha ki nem is zárna, de legalább megnehezítené a költségvetési források ad hoc jellegű, rövidtávú politikai haszonszerzés céljából történő felhasználását.

Emellett az uniós példa alapján célszerű lenne megfontolni Magyarországon a költségvetés ad hoc, és külső szemlélő számára néha átláthatatlan módosításának, valamint

ún. „saláta-törvényként” való felhasználásának elkerülése végett, hogy az Országgyűlés a költségvetést egy önálló, sui generis jogforrásként fogadja el, amely törvénnyel nem, csak módosító költségvetéssel módosítható. Ez természetesen szükségessé tenné az újonnan megalkotandó jogalkotásról szóló törvény jogforrási rendszerének a jelenlegihez képest történő kiegészítését (bár célszerű lenne a közpénzügyek egyéb alapvető elveivel és szabályaival együtt az Alkotmányba is beépíteni), ugyanakkor a költségvetés eme új megközelítése tartalmilag és formálisan is kiemelné a költségvetés speciális jellegét.

4. A költségvetés kiadásai és végrehajtása

A kiadási oldal tekintetében, mivel nem szabályozási, hanem sokkal inkább gazdasági és politikai kérdés, nem igazán törekedtem abban állást foglalni, hogy mit kellene a közös költségvetésből finanszírozni. Kétségtelen, hogy jelenleg igen gyakran merül fel például az a kérdés, hogy miért éppen a Közös Mezőgazdasági Politika a közös költségvetés legnagyobb kiadási tétele. E kérdés részletes elemzése nem célja e dolgozatnak. Azt azonban célszerű ezzel kapcsolatban kiemelni, hogy elvi síkon nincs akadálya annak sem, hogy a közvetlen támogatások finanszírozása idővel a tagállami költségvetések feladatává váljon. A közvetlen támogatások finanszírozását addig érdemes uniós szinten tartani, amíg a mezőgazdasági termékek Közösségen belüli árai a világpiaci árak felett vannak. Amint a kiegyenlítődés bekövetkezik, megfontolható a támogatási rendszer átalakítása, áttétele a tagállami szintre.

A mit? kérdés megválaszolása helyett dolgozatomban e téren sokkal inkább a hogyan? kérdést vizsgáltam. A szabályozás áttekintése során szembeötlő, hogy a Közös Mezőgazdasági Politika, valamint a strukturális alapok és a Kohéziós Alap végrehajtására vonatkozó szabályozás kiemelt figyelmet fordít a támogatások szabályos felhasználására, valamint a szabálytalanul felhasznált támogatások visszafizetésének.

Az uniós szabályozás azonban majdnem teljes egészében figyelmen kívül hagyja a végső kedvezményezettek érdekeinek védelmét, és nem tartalmaz jóformán semmilyen garanciális elemet ezzel összefüggésben, így a támogatások igénybe vevői, végső kedvezményezettjei az uniós szabályozás alapján semmilyen eljárási jellegű védelemre nem számíthatnak. Az EMGA-ra, az EMVA-ra, a strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó szabályozásból hiányzik a tagállam/régió/irányító hatóság/illetékes hatóság és a pályázó/kedvezményezett/projektgazda közötti jogviszony alapvető elemeinek – így a legfontosabb eljárási határidőknek, az érdemi indokolási kötelezettségnek, valamint a jogorvoslathoz való jognak – a meghatározása és a rögzítése. A közösségi szabályozás e hiányossága, a tagállamon belüli eljárásrendekben is komoly eltéréseket és zavarokat okozhat,

de egyúttal komoly problémákat eredményezhet a tagállamok között is. Ha ugyanis markánsan eltérő eljárásrend alapján történik a támogatások odaítélése a különböző tagállamokban, akkor ez az eltérés önmagában általában alkalmas arra, hogy közvetett, kirívó esetekben pedig arra, hogy közvetlen diszkriminációt okozzon.

A hazai szabályozásban rejlő problémák arra vezethetők vissza, hogy a mezőgazdasági, illetve strukturális támogatásokra vonatkozó eljárásrendben jelentős különbségek tárhatók fel (pl. az eljárás Ket. hatálya alá tartozása, a döntés indokolása, a jogorvoslathoz való jog érvényesülése, vagy az eljárási határidők betartása terén), amelyek alapvetően érintik a támogatást igénylők, az arra pályázók alapvető eljárási jogait.

Célszerűnek tartanám ezért a mezőgazdasági, illetve a strukturális támogatásokra vonatkozó uniós szabályozás kiegészítését a támogatás odaítélésére vonatkozó eljárásrend alapvető elemeinek meghatározásával.

Az általános szabályozási kérdések mellett az uniós pénzügyi érdekek védelme szempontjából lényeges kérdés a mezőgazdasági támogatásokkal összefüggésben a számlaelszámolási eljárás mikéntje és hatékonysága, illetve ennek során a jogbiztonság érvényesülése. A vizsgált bírósági ügyek alapján megállapítható, hogy a szabályozásnak nem erőssége a tagállami felelősség kellő pontossággal való meghatározása. Álláspontom szerint egy a jelenleginél sokkal világosabb és egyszerűbben meghatározott felelősségi rendszerre lenne szükség.

A számlaelszámolási eljárás terén konkrét problémákat vet fel az átalánykorrekciók kérdése is. Nem sikerült arra fényt derítenem, hogy az átalány-korrekció során alkalmazott finanszírozás-csökkentési kategóriák miért nem kötelező jogi aktusból és miért csak bizottsági munkadokumentumokból derülnek ki, és arra sem, hogy a Bizottság miért nem esetről-esetre határozza meg a korrekció mértékét.

E rendszerben rejlő problémákra egyértelműen rávilágítanak a Bíróság elé került jogesetek. Ezek tanúsága szerint igen kivételes az átalánykorrekció alapját képező bizottsági megállapításokkal szembeni tagállami ellenbizonyítás sikere. További probléma, hogy az átalánykorrekció lehetőségét egyes tagállamok a szabálytalanságokból eredő adósságok leírására használják fel a tételes elszámolás helyett. E kár kockázata egyértelműen a szabályozás hiányosságára vezethető vissza, amely igencsak indokolná e szabályozás és ellenőrzési rendszer átalakítását.

A mezőgazdasági támogatások terén, az uniós pénzügyi érdekek magasabb fokú védelme érdekében indokoltnak tartanám, hogy a kifizető ügynökség akkreditációja a Bizottság és ne

valamely a kifizető ügynökséggel potenciálisan függelmi viszonyban lévő tagállami szerv hatáskörébe tartozzon.

A regionális támogatások szabályozásával összefüggésben szükségesnek tartanám mindenképp a koncentrációra és az addicionalitásra vonatkozó szabályozás átgondolását. Ennek egyik oka, hogy a jelenlegi rendszer még formálisan sem biztosítja, hogy a támogatások a valóban leginkább támogatásra szoruló régiókba irányuljanak. Emellett megfontolandónak tartanám a támogatásra való jogosultság meghatározása során az átlag GDP helyett egy mind a gazdasági, mind a társadalmi helyzetet figyelembe vevő komplex mutató megalkotását és alkalmazását. Szükségesnek tartanám átgondolni azt is, hogy a tagállami támogatás abszorpcióra vonatkozó szabályt, felső korlátot valóban indokolt-e fenntartani a jelenlegi módon. Végül indokoltnak tartanám azt is felülvizsgálni, hogy a konvergencia kritériumok és a regionális támogatások tekintetében alkalmazott addicionalitási követelmények nem gyengítik-e a kettős célt elérni próbálkozó tagállamok eredményeit mindkét területen.

A mezőgazdasági támogatások mellett a regionális támogatások tekintetében is lényeges kérdéseket vet fel a Bizottság és a tagállamok közötti elszámolás rendje. A szabályozás által lehetővé tett pénzügyi korrekciók aránya rendkívül alacsony, viszonylag kis számuk miatt, nem alkalmasak arra sem, hogy megfelelő preventív hatást eredményezzenek. Ugyanakkor utólagos jellegük miatt, a szabálytalanságok megakadályozására sem alkalmasak. A Bizottság nem képes minden tagállami irányítási és ellenőrzési rendszert és az általuk szolgáltatott információkat ellenőrizni.

A feltárt hiányosságok alapján, álláspontom szerint a megosztott végrehajtás a szükségesnél alacsonyabb szintű elszámoltathatóságot eredményez, amely a költségvetés végrehajtásáért viselt felelősség széttöredezését is eredményezi. Elengedhetetlen lenne ezért a felelősségi rendszer átalakítása e téren is. A megoldás azonban nem a Bizottság végrehajtási felelősségének korlátozása, vagy csökkentése. Szükségesnek tartanám egy, a mainál sokkal hatékonyabb ellenőrzési lehetőség biztosítását a Bizottság és egyúttal az Európai Számvevőszék számára, továbbá a tagállami ellenőrzési hatáskörök és a felelősség kérésének egyértelművé tételét.

A szankciók tekintetében a jelenlegi szabályozás meglehetősen visszafogottnak tekinthető. Hatékony ellenőrzés azonban semmit sem ér hatékony szankciórendszer hiányában. Szükséges lenne ezért, hogy a közösségi szabályozás, amely előírja ugyan a tagállamok számára a hatékony, arányos és visszatartó erejű közigazgatási és pénzügyi szankciók alkalmazását, kellő figyelmet kapjon a tagállamokban, így hazánkban is, ahol

például kifejezett közigazgatási szankciókat a strukturális alapokra vonatkozó szabályozásban nem, csak a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások szabályozásában találunk.

Végül szükséges lenne alapvetően átgondolni a támogatási jogviszonyok szabályozásának kérdéskörét, amely egy olyan terület, amely jelenleg nem igazán jelenik meg a közösségi szabályozásban, hanem azt lényegében tagállami szabályozási hatáskörbe utalja. Kétséges, hogy minden szempontból ez-e a legjobb megoldás.

A hazai szabályozást áttekintve láthatjuk, hogy a támogatási jogviszonyok rendezése meglehetősen inkoherens. Legnyilvánvalóbb példája ennek az az alapvető tartalmi különbség amelyet a mezőgazdasági és a regionális támogatások lebonyolítási szabályai között tapasztalhatunk. A hatályos szabályozásban speciális, de közigazgatási eljárás a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatások lebonyolítására irányuló eljárás, ugyanakkor nem tekinti az a strukturális támogatások lebonyolítására irányuló eljárás.

Álláspontom szerint a mezőgazdasági és strukturális támogatások esetén a támogatási jogviszony szabályozási koncepcióját a német jogirodalomban uralkodó „két lépcsős” elméletre lenne célszerű építeni, amelyben kétségtelenül meg van az az előny, hogy a támogatásról szóló döntést egyértelműen közigazgatási döntésnek kellene tekinteni, a konkrét támogatási jogviszony tekintetében azonban a közigazgatási jog mellett a magánjog szabályainak alkalmazása is lehetővé válna.

Lényeges lenne mindez abból a szempontból is, hogy ha a jogalkotó egyértelművé tenné a támogatásról szóló döntés közigazgatási mivoltát, akkor nem lenne kétséges a jogorvoslat formája és lehetősége sem, amely ma a strukturális támogatások esetében meglehetősen hiányos, és a mezőgazdasági támogatások tekintetében sincs tökéletesen szabályozva.

5. A költségvetés ellenőrzése

A költségvetési ellenőrzés és az Unió pénzügyi érdekei védelmének fejlődését áttekintve láthattuk, hogy e terület a közösségi pénzügyek fejlődése során igen gyakran háttérbe szorult, amelyre számos példát láthatunk.

Az Európai Számvevőszék létrehozására a Római Szerződés által még nem, csak azt követően, mintegy két évtized elteltével került sor. Ekkor azonban a Számvevőszék még nem volt egyenrangú a többi intézménnyel (a Parlamenttel, a Tanáccsal, a Bizottsággal, illetve a Bírósággal), intézményi rangra csak a Maastrichti Szerződés által emelkedett.

Ennél még furcsábban hat az a hiány, amely a Közösségek/Unió pénzügyi érdekeinek védelme terén tapasztalható. A csalások elleni „küzdelem” (ha azt első évtizedekben egyáltalán küzdelemnek lehet nevezni) egészen 1999-ig megfelelő kompetens közösségi

hivatal nélkül folyt, az OLAF létrehozására csak egy, a Bizottságot érintő pénzügyi botrány után került sor.

Emellett külön figyelmet érdemel a Közösségek/Unió pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének kérdésköre. Az ezzel kapcsolatos jogalkotási törekvések az 1990-es évek közepéig nem sok eredményt hoztak. A tagállamoknak csak a Közösség fennállásnak 50. évfordulója előtt nem sokkal (1995-ben) sikerült e tárgykörben egy egyezményt megkötniük, amelynek tagállamok általi ratifikálása további hét (!) évet vett igénybe. Az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyveinek ratifikálása manapság is igen vontatottan halad.

Mindezek fényében feltehető a kérdés, hogy a tagállamok miért nem fordítottak és fordítanak megfelelő figyelmet a pénzügyi ellenőrzés intézményi oldalának megerősítésére és komolyan vételére. Mi indokolhatta, hogy az Európai Alkotmány felosztotta a jelenlegi intézményeket intézményekre és egyéb intézményekre, a Számvevőszéket ez utóbbi kategóriába sorolva. Véleményem szerint igen rossz üzenete lett volna annak, ha hatályba lépése esetén az Európai Alkotmány a pénzügyi ellenőrzés legfőbb intézményét a többi intézményhez képest formailag másodlagos kategóriába sorolta volna.

Nyilvánvalóan e problémakör legalább annyira politikai, mint szabályozási probléma. Ugyanakkor fontosnak tartom mindezt kiemelni, mivel számos helyen lehet hallani és olvasni azt a célkitűzést, amely az EU-t, annak intézményeit és mindennapi működését közelebb kívánja hozni az Unió polgáraihoz. Meglátásom szerint e cél megvalósítása egyik legfontosabb eleme az átláthatóság és a megbízható működés biztosítása. Abban az esetben, ha a közös pénzügyek ellenőrzése csak másodlagos kérdés minden egyébhez képest, akkor könnyen vetődhet fel az Unió polgáraiban a kétely arra vonatkozóan, hogy az érintett jogalkotók és döntéshozók valóban egy jól és a polgárok érdekében működő rendszert akarnak-e működtetni.

Az EU pénzügyi ellenőrzési rendszerének lényeges eleme a Csalás Elleni Hivatal, az OLAF, amely meghatározó szerepet tölt be a pénzügyi érdekek védelme érdekében. Egy tagállami közigazgatási intézményrendszer, illetve e rendszer egyes elemei, a közigazgatási szervek működése tekintetében lényeges alkotmányossági követelmény, hogy biztosított legyen e szervek működése, tevékenységük törvényessége biztosítása érdekében a bírói, ügyészi kontroll lehetősége, tehát hogy egyrészt a közigazgatási szervek határozatai a bíróság előtt megtámadhatók legyenek, másrészt pedig, hogy legyen egy olyan a közigazgatástól független szervezet, amely a közigazgatás működése felett törvényességi felügyeletet gyakorol. A közösségi intézményrendszer sajátosságaiból adódóan az OLAF tevékenységével összefüggésben ilyen jellegű kontrollmechanizmus nem működik, a jogbiztonság és a

tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása érdekében indokolt lenne e problémára valamilyen megoldást találni.

E kritikai megjegyzések ellenére ugyanakkor a közös költségvetés végrehajtása parlamenti ellenőrzésének rendszere Magyarország számára sok szempontból követendő példát is jelenthet. Szemben a magyar gyakorlattal, amelyben a parlamenti ellenőrzés gyakorlatilag a zárszámadás megtárgyalásával és elfogadásával ki is merül, az uniós rendszerben igen lényeges elem, hogy a Bizottság a költségvetési év során is rendszeresen köteles a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos kérdésekről az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottságát tájékoztatni. E tájékoztatási kötelezettség legalább két előnnyel jár: egyrészt a Parlament nem csak utólag, hanem már „menet közben”, a költségvetési év folyamán tudomást szerezhet a költségvetés végrehajtásának menetéről és ha szükséges megfelelő lépéseket tehet, másrészt, a Bizottság e rendszeres tájékoztatási kötelezettsége által kénytelen „komolyan venni” a Parlamentet és a költségvetési beszámolást nem csak egy egyszerű technikai kérdésnek kezelni. Célszerűnek tartanám, ha a folyamatos parlamenti ellenőrzés rendszere mielőbb hazánkban is meghonosodna.

6. Általános következtetések és de lege ferenda javaslatok

A vázolt problémák megoldásához a fentiek alapján, mindenképp előtt egy alapkérdést kellene tisztázni. A tagállamoknak el kellene döntenie egyrészt azt, hogy mennyire és miként mélyüljön tovább az integráció, valamint ezzel szoros összefüggésben azt, hogy a Közösség mekkora gazdaságpolitikai hatás- és mozgáskört vegyen át a tagállamoktól. Ez kétségtelenül elsősorban nem jogi, vagy szabályozási, hanem politikai és gazdasági kérdés. E kérdés eldöntéséig azonban számítani lehet arra, hogy a költségvetési kérdések – mind gazdasági, mind politikai, mind szabályozási tekintetben – holpontra jutnak és ott is maradhatnak. Ezzel szorosan összefügg, de eldöntéséig nem lehet megválaszolni azt a kérdést sem, hogy mekkora legyen a költségvetés, azt a jelenlegi rendszerhez képest miből finanszírozzák (milyen elemekből tevődjön össze a saját források rendszere, legyen-e külön EU adó, stb.), és maga a költségvetés milyen finanszírozási feladatokat lásson el, illetve vegyen át a tagállamoktól. Nyilvánvaló, hogy egy a jelenleginél jóval mélyebb integráció, államszövetség alapvetően más és több költségvetési finanszírozási igényt vet fel, mint a jelenlegi formájában működő Unió.

Az alapkérdésre adott választól függ az is, hogy a költségvetés tervezésekor, illetve megalkotásakor a kiadásokhoz kell igazítani és megteremteni a forrásokat, vagy a rendelkezésre álló források függvényében lehet-e meghatározni a kiadásokat. A jelenlegi rendszerben a tagállamok – politikai szinten, az Európai Tanács keretében – azt határozzák

meg, hogy mekkora pénzt szánnak a közös költségvetésre és ezáltal a közösségi politikák finanszírozására. Egy nagyságrendekkel nagyobb költségvetés esetén – álláspontom szerint – e gyakorlat nem tartható fenn. Mindemellett nem szabad azt sem figyelmen kívül hagyni, hogy korlátozottan rendelkezésre álló források mellett, új közösségi politikát, amely bármekkora finanszírozási igényt támaszt csak a forrás egyidejű biztosításával célszerű bevezetni. Sok alulfinanszírozott politika nem igazán alkalmas a tételezett célok megvalósítására.

Mindaddig azonban, amíg alapvető változásokra az Unió egésze és annak költségvetése tekintetében nem is kerül sor, a dolgozatomban részletesen bemutatott kérdések, problémakörök alapján, mindezeket összegezve célszerűnek és szükségesnek tartom és ezért javaslom a szabályozás egyes elemeinek módosítását kiegészítését az alábbiak szerint.

1. A költségvetési szabályozás érdemi reformjához elengedhetetlennek tartom a saját forrásokról szóló határozat elfogadása tekintetében az egyhangú döntéshozatal és az azt kiegészítő tagállami parlamenti jóváhagyás rendszerének felülvizsgálatát.
2. A bevételi oldal tekintetében – alapvetően a közös költségvetés finanszírozási autonómiájának biztosítása érdekében – elengedhetetlenül szükséges lenne a saját források olyan átalakítása, vagy kiegészítése, amely valódi és döntő mértékben nem a tagállami nemzeti jövedelemtől függő forrásokból álló rendszert eredményez.
3. A tagállamok egyenlőségének és a saját források rendszere működőképességének biztosítása érdekében felülvizsgálni javaslom az egyre terjedő egyedi visszatérítések lehetővé tételét, megfontolandónak tartanám annak egyértelmű kimondását is, hogy ne legyen lehetőség a saját források rendszerén belül egyedi kompenzációkra.
4. Továbbra is alapvetően fenntartanám a középtávú pénzügyi terv alkalmazását, de ennek valamint vele együtt az éves költségvetések elfogadásának rendjét átalakítanám egy gördülő középtávú pénzügyi terv évenkénti elfogadásával és ezzel összefüggésben a Tanács és az Európai Parlament javára biztosított döntéshozatalai jogkörök kiegyensúlyozásával. Az általam javasolt új döntéshozatali rendszerben minden évben döntés születne a középtávú pénzügyi tervről és az éves költségvetésről akként, hogy a költségvetést a Parlament egyszerű többséggel fogadná el, a Tanács pedig minősített többséggel utasíthatná el, a középtávú pénzügyi terv elfogadásához pedig a Parlament egyszerű, míg a Tanács minősített többsége lenne szükséges. (Ennek nyilvánvaló feltétele a saját források tekintetében az egyhangú döntéshozatal megszüntetése).
5. A gördülő középtávú költségvetési tervezési rendszer bevezetését és alkalmazását megfontolásra javaslom a hazai költségvetési rendszerben való alkalmazásra is.

6. A hazai költségvetés stabilitása, komolyságának és fontosságának megfelelő kiemelése érdekében megfontolásra javaslom a költségvetés önálló jogszabállyá minősítését annak rögzítésével, hogy a költségvetés csak módosító költségvetéssel módosítható, illetve a költségvetéssel más jogszabály nem módosítható.
7. A közös költségvetésből finanszírozott támogatások szabályozását – gondolva itt akár a mezőgazdasági, akár a regionális támogatásokra – célszerűnek tartanám kiegészíteni a végső kedvezményezettek alapvető eljárási jogainak egyértelmű meghatározásával.
8. Ezzel összefüggésben indokoltnak tartanám, és javaslom a hazai szabályozásban eljárási tekintetében összehangolni és egységes alapra helyezni a mezőgazdasági, a vidékfejlesztési, valamint a strukturális és kohéziós támogatások lebonyolítási rendjét, továbbá megfontolásra javaslom ezen eljárásrendek alapját és speciális szabályait a közigazgatási eljárás általános szabályaira építve kialakítani.
9. Tekintettel arra, hogy a Bizottság és a tagállamok közötti elszámolások rendje egyes elemeinek tekintetében komoly hiányosságok tapasztalhatók szabályozásban, indokoltnak tartanám a korrekciók indokainak, feltételeinek és mértékének jogszabályban történő rögzítését bizottsági munkadokumentum helyett, javaslom a Bizottság számára az érdemi ellenőrzés lehetőségének és egyúttal kötelezettségének előírását.
10. Ezzel összefüggésben megfontolásra javaslom, hogy a mezőgazdasági támogatások tekintetében a kifizető ügynökség akkreditációja a Bizottság és ne valamely vele potenciálisan függelmi viszonyban lévő tagállami szerv hatáskörébe tartozzon.
11. A regionális támogatások tekintetében előírt adicionalitás követelményével, valamint a támogatások GDP-arányos felső határának meghatározásával összefüggésben, figyelemmel az érintett tagállamok eltérő gazdasági fejlettségére és erejére megfontolásra javaslom a jelenleg nagyon általánosan meghatározott adicionalitási arányok és követelmények finomhangolását, a nemzeti jövedelem mellett egyéb szempontok figyelembe vételével történő, specifikusabb meghatározását.
12. Ehhez némileg hasonló okokból, az egyes tagállamok között látható rendkívül markáns gazdasági fejlettségbeli különbségek figyelembe vétele okán javaslom egyértelművé tenni és érvényesíteni a koncentráció jelenleg kissé elfelejtett elvét is annak érdekében, hogy a regionális támogatásokból valóban csak a rászoruló tagállamok részesülhessenek, és ekként a koncentráció elve újra működő alapelv legyen.
13. Az egymástól eltérő tagállami jogrendszerek különbségeiből fakadó potenciális hátrányos megkülönböztetés, valamint a szabályok egyértelművé tétele érdekében javaslom a támogatási jogviszonyok alapvető elemeinek meghatározását uniós szabályozási szinten.

14. A Bizottság és a tagállamok közötti elszámolási jellegű jogviták megelőzése érdekében javaslom a Bizottság és a tagállamok felelőssége határainak és mértékének a jelenleginél sokkal világosabb és egyértelműbb meghatározását.

15. A pályázatok elbírálása, e döntések tisztaságának biztosítása érdekében szükségesnek tartom az összeférhetlenségi szabályok kiegészítését olyan rendelkezéssel, amely kizárta teszi, hogy a pályázatokat olyan személyek bírálják el, akik a pályázat elkészítéséhez segítséget nyújtó vállalkozások tulajdonosainak, vezetőinek közeli hozzátartozói.

16. Elengedhetetlenül fontos lenne az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelme érdekében a világos egyértelmű és kellően preventív szankciórendszer bevezetése és tényleges alkalmazása a pénzügyi szabálytalanságok terén.

17. Ezzel összefüggésben szükséges lenne mielőbb a szabályozás részévé tenni a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelme érdekében a Bizottság által javasolt új jogintézményeket.

18. A közös költségvetés folyamatos parlamenti ellenőrzése egyértelműen pozitív példa a magyar parlamenti költségvetési ellenőrzési rendszer és gyakorlat továbbfejlesztése számára, így javaslom a hazai államháztartási szabályozás részévé tenni a költségvetés végrehajtásának folyamatos – év közbeni – parlamenti ellenőrzésére vonatkozó eljárásrendet.

19. Végül indokoltnak tartanám az EU pénzügyi érdekeinek megsértése büntetőjogi tényállásának összehangolását a Btk. más releváns tényállásaival, így az adócsalással, illetve a csempészettel.

Jelen értekezésem elkészítése egy fontos állomása, de terveim szerint nem végpontja a közös költségvetési szabályozással kapcsolatos kutatásaimnak. A költségvetést érintő reformfolyamat bizonyára számos, tudományos szempontból is figyelemre méltó kérdést fog a felszínre hozni. Ezek mellett azonban jelenleg is több olyan témakör van, amelyek feldolgozása, vagy a jelen értekezésben foglaltaknál részletesebb kifejtése tudományos szempontból is érdekes és indokolt lehet. Ilyen tovább vizsgálható, elemezhető témakörnek tekinthető többek között az uniós pénzügyi érdekek védelmének továbbfejlesztése, egy újfajta költségvetési eljárás részleteinek kidolgozása, a közös költségvetéssel összefüggő tagállami feladat és hatáskörök meghatározásának szabályozásának kérdése, a támogatási jogviszonyok elméleti és gyakorlati kérdéseinek részletes feltárása. Dolgozatomban nem érintettem, de további kutatási lehetőségek adódnak például a költségvetési szabályozással közvetetten összefüggő témakörökben is, így például az Unió hitel- és kölcsönműveleteinek témakörében. Bízom abban, hogy a jövőben lehetőségem lesz e témakörök tudományos kutatására, feldolgozására.

IRODALOM ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK

Felhasznált irodalom

1. ROBERT ACKRILL: The European Union Budget, the Balanced Budget Role and the Development of Common European Policies, In: Journal of Public Policy (2000), vol. 20, p. 1-19.
2. DAVID ALLEN: Cohesion and Structural Funds, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005
3. ALDO ANGIOI: The Court of Auditors and the protection of Community Finances, In: European Commission: Legal protection of the financial interests of the Community, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1990
4. Az Európai Unió Általános költségvetése a 2009-es pénzügyi évre – Szám adatok, EURO-OP, Luxembourg, 2009
5. RICHARD BALDWIN: The Real Budget Battle – Une crise peut en cacher une autre, CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief No. 75/June 2005
6. BECKER PÁL: Új módszerek az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére In: Pénzügyi Szemle 2007/1. szám
7. PETER BECKER: Die EU Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase – Die Rolle des Europäischen Parlaments, Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wirtschaft und Politik (SWP), Berlin, Mai 2005
8. PETER BECKER: Der EU-Finanzrahmen 2007-2003 – Auf dem weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosaldopolitik? SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, November 2005
9. PETER BECKER: Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, In: Integration 2/2006 April, NOMOS Verlagsgesellschaft Berlin, Baden-Baden
10. BÉCSY ETELKA: EU+PÉNZ+TÁR – A magyar európai uniós csatlakozás, költségvetési szemmel (I. rész), In: Pénzügyi Szemle 2000. évi 5. szám
11. BÉCSY ETELKA: EU+PÉNZ+TÁR – A magyar európai uniós csatlakozás. költségvetési szemmel (XXIII. rész) – Az Európai Unió költségvetése továbbfejlesztése, kérdések és válaszok az új 2007-2013 közötti középtávú pénzügyi keretről, In: Pénzügyi Szemle 2003. évi 3. szám 285-293. o.
12. BELLE GROUP Report (Document No VI/216/93 of 1 June 1993)
13. BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási

- aktus, Rejtjel Kiadó, Budapest, 1997.
14. BERÉNYI SÁNDOR: A közigazgatási szerződések, In: FAZEKAS MARIANNA, FICZERE LAJOS (szerk.): Magyar Közigazgatás – Általános Rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2004
 15. SIR JOHN BOURN: Public audit in the United Kingdom, In: MILAGROS GARCIA CRESPO (ed.): Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European Union, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2005, p. 30-54
 16. HERBERT BÖSCH, az EP Költségvetési Ellenőrző Bizottsága elnökének az Európai Számvevőszék fennállása 30. évfordulóján elhangzott beszéde (2007. október 18.), <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/377502.PDF> [2010.május 10.]
 17. JACQUES LE CACHEUX: European budget – the poisonous budget rebate debate, Notre Europe, Studies & Research No 41, June 2005
 18. JACQUES LE CACHEUX: Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, Notre Europe, Brussels, 2007
 19. PHILIPPE CATTOIR: Tax based EU own resources: An assessment, EUR-OP, Luxembourg, 2004.
 20. GABRIELE CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget, Centre for European Policy Studies (CEPS) Working Document, No. 247/June 2006
 21. GABRIELE CIPRIANI: Rethinking the EU Budget, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2007
 22. Committee of Independent Experts, Second Report on Reform of the Commission - Analysis of current practice and proposals for tackling mismanagement, irregularities and fraud (10 September 1999)
 23. PAUL CRAIG – GRÁINNE DE BÚRCA: EU LAW, Oxford University Press, 2005
 24. PAUL CRAIG: EU Administrative Law, Oxford University Press, 2006
 25. Das System der Öffentlichen Haushalte, Bundesministerium für Finanzen, Berlin, 2006
 26. MIREILLE DELMAS-MARTY (ed.): Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Economica, Paris, 1997
 27. Geoffrey Denton: Re-structuring the EC budget: implications of the Fontainebleau agreement, In: Journal of Common Market Studies, Vol. XXIII, No. 2. December 1984, p. 117-140
 28. BARRY DESMOND: Managing the finances of the European Union – The role of the European Court of Auditors, Institute of European Affairs, Dublin, 1996
 29. Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Bundesministerium der Finanzen (évszám nélkül)

http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4480/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__V/Der_20bundesstaatliche_20Finanzausgleich,templateId=raw,property=publicationFile.pdf

30. DEZSÉRI KÁLMÁN: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008-2009. évi felülvizsgálat, In: Európai Tükör, 2008/2. sz.,
31. DIENES-OEHM EGON: Az Európai Unió politikái, In: KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): Az Európai Közösség kereskedelmi joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 1999
32. ISAAC E. DRUCKER: Financing the European Communities, A. W. Sijthoff, Leyden, 1975
33. ISABELLA EISELT, JOHANNES POLLAK, PETER SLOMINSKI: Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics, In: European Law Journal, Vol. 13., No. 1, January 2007, 75-91. o.
34. CLAUS-DIETER EHLERMANN: Der Europäische Rechnungshof, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1976
35. ERDŐS ÉVA: Az Európai Unió költségvetése, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005
36. ERDŐS ÉVA: A közpénzek külső ellenőrzésének rendszere és rendje az Európai Unióban, In: SZABADFALVI JÓZSEF (szerk.): Facultas nata, Ünnepi tanulmányok a miskolci jogászképzés 25. évfordulójára, Miskolc, 2006
37. ERDŐS ÉVA: A pénzügyi ellenőrzés rendszere az Európai Unióban, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005
38. ERDŐS ÉVA, KISS EDIT: Úton az európai társasági adó felé, In: Gazdaság és Jog, 2007. augusztus, 8. sz., 16-20. o.
39. HANS-UWE ERICHSEN, DIRK EHLERS, PETER BADURA: Allgemeines Verwaltungsrecht, Walter de Gruyter, Berlin-New York, 2002
40. European Union – Public Finance, European Commission DG General for the Budget, EUR-OP, Brussels, 2002
41. ANDREW EVANS: EU Regional Policy, Oxford University Press, 2005
42. F. Rozsnyai Krisztina: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei, In: Új Magyar Közigazgatás, 2. évf., 8. sz., 2009. augusztus, 12-18. o.
43. FARKAS ÁKOS: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005

44. FARKAS ÁKOS: Az uniós bűnügyi együttműködés szervezeti keretei, In: KONDOROSI FERENC, LIGETI KATALIN (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 277. o.
45. FERENCZI ENDRE: A beruházások állami támogatásának államigazgatási, pénzügyi jogi és szerződési problémái, Állam és jogtudomány, 1984/2. sz. 290., 320. o.
46. JORGE NUMEZ FERRER: Reforming the Own Resources System: What for? Előadás, Notre Europe Seminar: The EU Budget – What for? Brüsszel 2007. április 19.
47. FÖLDES GÁBOR: Adójog, Osiris, Budapest, 2001
48. GEORGE GELAUFF, HERMAN STOLWIJK, PAUL VEENENDAAL: Europe's Financial Perspectives in Perspective, European Network of Economic Policy Research Institutes (ENEPRI) Working Paper No. 46/April 2006
49. GIDAY ZOLTÁN: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata, In: Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége, Európai Tükör Műhelytanulmányok, 87. sz.
50. DANIEL GROS - STEFANO MICOSI: A Better Budget for the European Union, CEPS Policy Brief No. 66/February 2005
51. DANIEL GROS: A European Tax? Előadás Notre Europe Seminar: The EU Budget – What for? Brüsszel 2007. április 19.
52. DANIEL GROS: How to Achieve a Better Budget for the European Union, CEPS Working Dokument No. 289/ April 2008
53. LUISA GIURIATO: The decision-making procedures for the European Union's finances in the Constitutional debate, In: Working Paper n. 96 Dipartimento di Economica Pubblica, Universita' Degli Studi di Roma „La Sapienza”, Roma, Novembre 2006
54. HALUSTYIK ANNA (szerk.): Pénzügyi Jog I., Szent István Társulat, Budapest, 2006
55. CAROL HARLOW: Accountability in the European Union, Oxford University Press, 2002
56. HARMATHY ATTILA: Az állami támogatások jogi kérdéseiről, In: Állam és jogtudomány 1980/1. sz. 47. o.
57. HARMATHY ATTILA: Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1983
58. HORVÁTH GYULA: Regionális Támogatások az Európai Unióban, Osiris, Budapest, 2003
59. HORVÁTH M. TAMÁS: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója, In: Magyar Közigazgatás 2005/3. sz.
60. HORVÁTH ZOLTÁN: Kézikönyv az Európai Unióról, Budapest, 2002
61. WALDEMAR HUMMER: Interinstitutional Agreements Concluded During the Period 1958-2005, In: European Law Journal Vol. 13, No. 1, January 2007, 92-109. o.

62. JAN INGHELRAM: Legal Instruments, Decision-Making and EU Finances, In The Law of the European Union and the European Communities: with references to changes to be made by the Lisbon Treaty, Alphen/Rijn, Kluwer Law International, 2008, p.349-419
63. HANS-PETER IPSEN: Öffentliche Subventionierung Privater, Carl Heymanns, Berlin und Köln, 1956
64. IVÁN GÁBOR: A 2007-2013 közötti pénzügyi perspektíva: tagállami és magyar érdekek, álláspontok, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG, Budapest, 2005, 555-560. o.
65. IVÁN GÁBOR: Az Európai Unió költségvetése, In: KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.) Európai Közjog és politika, Complex Kiadó, Budapest, 2006
66. IVÁN GÁBOR: Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe, Osiris Kiadó, Budapest, 2007
67. CHARLIE JEFFERY: Social and Regional Interests, In: John Peterson, Michael Shackleton: The Institutions of the European Union, Oxford University Press, 2nd ed., 2006
68. SIIM KALLAS: Working together to gain greater assurance on the use of EU funds, In: Kontrola Państwowa, 2006, Special issue, n. 1, p. 23-33
69. KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS: Európai Közjog és Politika, Complex, Budapest, 2006
70. KENGYEL ÁKOS: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények, In: INOTAI ANDRÁS (szerk.): EU-tanulmányok I. kötet. Nemzeti Fejlesztési Hivatal. Budapest. 2004.
71. DAVID KERNOHAN, JORGE NÚNEZ FERRER, ANDREA SCHNEIDER: The Budget Process and International Trade Liberalisation, CEPS Working Document No. 230/October 2005
72. KILÉNYI GÉZA (szerk.): A közigazgatási eljárási törvény kommentárja, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005
73. KÓTI ÉVA: A strukturális politika és Magyarország, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005
74. KOVÁCS ANDRÁS: A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai, In: Magyar Jog, 2007/7. sz.
75. KROLL ESZTER: Az Európai Unió éves költségvetése, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005
76. KROLL ESZTER: A saját források rendszere, In: MARJÁN ATTILA: Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt. Budapest, 2005.
77. KROLL ESZTER: A pénzügyi perspektíva fogalma, története és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG, Budapest, 2005

78. BRIGID LAFFAN: The Finances of the European Union, MACMILLAN Press Ltd, Houndmills-London, 1997
79. BRIGID LAFFAN, JOHANNES LINDNER: The Budget, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005
80. BRIGID LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF, In: JOHN PETERSON – MICHAEL SHACKLETON: The institutions of the European Union, Oxford University Press, 2006
81. LÉVAI ILONA: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére In: Európai Tükör 1998/4. szám
82. LIGETI KATALIN: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004
83. ALBERTO MAJOCCHI: Fiscal Policy Rules and the European Constitution, In: The International Spectator 2/2003, 27-41. o.
84. MÁTYÁS IMRE: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre, In: Publicationes Universitatis Miskociensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XVII. (2000), pp. 135-158.
85. BETTINA MEERMAGEN: Beitrags- und Eigenmittelsystem, Verlag C. H. Beck, München 2002
86. ULRICH NITTKA: Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften, Bochum, Studienverlag Brockmeyer, 1979
87. NEILL NUGENT: The Government and Politics of the European Union, The MacMillan Press Ltd, Houndmills and London, 1999
88. NYIKOS LÁSZLÓ: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára, In: Európai Műhelytanulmányok 101. szám, 7. o.
89. NYIKOS LÁSZLÓ: A közpénzek kezelése és ellenőrzése az Európai Unióban In: Európai Tükör 2002/3. szám
90. NYIKOS LÁSZLÓ: Pénzügyi ellenőrzés az Európai Unióban In: Európai Tükör 1999/2-3. szám
91. NYIKOS LÁSZLÓ: Az államszámvitel fő kérdései a jelenlegi időszakban Magyarországon, 2005. (kézirat), <http://www.attentus.hu/Local%20folder/Tanulmanyok/allamszvitel.pdf> [2009. május 3.]

92. NYIKOS LÁSZLÓ: A független pénzügyi ellenőrzés Westminster-modellje, In: Pénzügyi Szemle, 2007/3-4. szám
93. OLAJOS ISTVÁN: A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái, In: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIV(2006), 439-456. o.
94. Parliamentary Control of Community finances, European Parliament Directorate-General for Research, 1988
95. Parliamentary Control of Budget Implementation (Working Document), European Parliament, Luxembourg, 1999
96. PATYI ANDRÁS, VARGA ZS. ANDRÁS: Általános Közigazgatási Jog, Mandamus Publishing 2008
97. ALAN PRATLEY: Budgetary Control in the European Union: Strengths and Weaknesses In: ROGER LEVY: Managing, Monitoring and Evaluating the EU Budget, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1999
98. PETE NÁNDOR: A közös agrárpolitika, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005
99. SYLVAIN PLASSCHAERT: Towards an own tax resource for the European Union? Why? How? And when?, In European Taxation, 2004, v. 44., n. 11, November, p. 470-479
100. SONJA PUNTSCHER RIEKMANN: The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements, In: European Law Journal, Vol. 13, No. 1. January 2007, 4-19. o.
101. RADNÓCZY ZSOLT: Támogatások az Európai Unióban, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2004.
102. Report of the study group on the role of public finance in European Integration, Brussels, 1977
103. GUIDO K. RADSATZ: Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, Finanzwissenschaftliche Schriften 113, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main, 2005
104. ELMAR RIEGER: Agricultural Policy, In: HELEN WALLACE, WILLIAM WALLACE, MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005
105. ALAN RILEY: The Civil False Claims Act, Using Lincoln's law to protect the European Community Budget, In: CEPS Policy Brief No. 43., December 2003
106. GERHARD SCHRÖDER német kancellár 'Verantwortung für Europa' című, 2001. április 30-i beszéde, www.europa-reden.de/schroeder/rede.htm [2010. május 19.]
107. DIMITRIOS SKIADAS: The European Court of Auditors, Kogan Page Limited, London European Research Centre, The University of North London, 2000

- 108.PETER SLOMINSKI: The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU, In: European Law Journal Vol. 13, No. 1, January 2007, 2. o.
- 109.STELBACZKY TIBOR: A strukturális politika múltja és jelene, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005
- 110.STELBACZKY TIBOR: Közösségi kezdeményezések, In: MARJÁN ATTILA (szerk.): Az Európai Unió Gazdasága, HVG Kiadói Rt., Budapest, 2005
- 111.DANIEL STRASSER: The Finances of Europe, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1992
- 112.TAMÁS ANDRÁS: A közigazgatási jog elmélete, Szent István Társulat, Budapest, 2001
- 113.TORMA ANDRÁS: Európai Közigazgatás, Virtuóz Kiadó, 2001
- 114.TORMA ANDRÁS: A közigazgatási szankció helye és szerepe az EU jogában, In: FARKAS ÁKOS (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügyi együttműködési rendszerében, KJK-Kerszöv, Budapest, 2005., 153-177.o.
- 115.TORMA ANDRÁS: Adalékok az Európai Unió regionális politikájának jogi aspektusaihoz különös tekintettel a 2007 és 2013 közötti programozási időszakra, In: Annales, Tomus I. (ed.: RÓKA JOLÁN), Budapesti Kommunikációs és Üzleti Főiskola, Budapest, 2007
- 116.VÁRNAY ERNŐ: Hozzászólás az Európai Monetáris Unió intézményi aspektusához, In: KIRÁLY MIKLÓS (szerk.): Válaszúton az Európai Unió: Intézményi reformok és csatlakozás, Európai Tanulmányok 6., Budapest, 2001.
- 117.VÁRNAY ERNŐ, PAPP MÓNICA: Az Európai Unió joga, KJK-Kerszöv, Budapest, 2003
- 118.VÁRNAY ERNŐ: Az Európai Bizottság kontra Európai Központi Bank ügy In: Jogtudományi Közlöny 2004/6. szám
- 119.VÁRNAY ERNŐ: Kérdések az EU-költségvetés és a magyar költségvetés, illetve az uniós- és magyar állami szervek kapcsolódásai köréből, In: Nemzetközi Közlöny, 2007/2. sz. 54-69. o.
- 120.VIGVÁRI ANDRÁS: Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek, KJK-Kerszöv, Budapest, 2002
- 121.JOHN A. E. VERVAELE: Fraud against the Community, Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer-Boston, 1992
- 122.VICZE KLÁRA, BRAUN GÁBOR, BENCZE ATTILA: Bepillantás az Európai Unió sajtóforrásrendszerébe az áfaalapú befizetés szemüvegén keresztül, In: Pénzügyi Szemle 2006/2. sz.
- 123.HELEN WALLACE: Budgetary Politics: The Finances of the European Communities, University Association for Contemporary European Studies, 1980

124. HELEN WALLACE – WILLIAM WALLACE – MARK A. POLLACK: Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, 2005
125. HEDDA VON WEDEL: Public financial control in Europe: the example of the Federal Republic of Germany, In: MILAGROS GARCIA CRESPO (ed.): Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European Union, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2005, p. 79-98

Egyéb irodalom

1. ROBERT ACKRILL, ADRIAN KAY: Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system, In: Journal of European Public Policy 13:1 January 2006, p. 113-133
2. ANGYAL ZOLTÁN: Alkotmányszerződés kontra reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után, In: Jogtudományi Közlöny, 2008/4. sz., 179-190. o.
3. PETER ALTMAIER, BERNHARD FRIEDMANN, JÜRGEN SCHÜLER, DIETMUT R. THEATO: Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union, Konrad Adenauer Stiftung, Interne Studien, Nr. 127/1996, Sankt Agustin, August 1996
4. PETER BECKER: EU-Reform frühzeitig gestalten! Optionen der deutschen Europapolitik bei der Revision der europäischen Finanzverfassung 2008/2009, SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Januar 2007
5. IAIN BEGG: The 2008/2009 review of the EU budget: real or cosmetic, In: CESifo Forum, 2007, v. 8, n. 1, Spring, p. 45-50
6. BERTÓK JÁNOS: Összeférhetetlenség és érdekkonfliktus a közszektorban, az OECD irányelve és a nemzetközi tapasztalatok tükrében, In: Magyar Közigazgatás 2003/11. szám, 641-653. o.
7. IAIN BEGG, FRIEDRICH HEINEMANN: New Budget, Old Dilemmas, In: Centre for European Reform briefing note (22nd February 2006)
8. IAN BEGG: The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past? In: Centre for European Reform briefing note (19th February 2006)
9. PETER BECKER: More Money for Europe – Agreement on new EU Financial Framework for 2007-2013, In: SWP Comments 4, Stiftung Wirtschaft und Politik, February 2006
10. MARCO BUTI, MARIO NAVA: Towards a European Budgetary System, In: European University Institute Working Papers RSC No. 2003/08

11. VITOR CALDEIRA: The coordination of internal controls: the single audit – towards a European internal control framework, In: MILAGROS GARCIA CRESPO (ed.): Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European Union, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham (UK) – Northampton (USA), 2005, p. 184-200
12. CSÜRÖS GABRIELLA: Az Európai Unió finanszírozás problematikája egy csatlakozó ország szemszögéből, In: Miskolci Egyetem Doktorandusz Fórum (2005. november 9.) Szekciókiadvány, Miskolc, 2005, 54-58. o.
13. MIREILLE DELMAS-MARTY, J.A.E. VERVAELE (eds.): The implementation of the Corpus Juris in the Member States, <http://www2.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm> [2009.május 3.]
14. MIREILLE DELMAS-MARTY: A CORPUS JURIS szükségessége, legitimitása és megvalósíthatósága, In: Magyar Jog 2000/11. szám 641-645. o. (fordította: SZÜTS MÁRTON)
15. HENRIK EDERLEIN, JOHANNES LINDNER, OSCAR CALVO-GONZALEZ, RAYMOND RITTER: The EU Budget How much scope for institutional reform? European Central Bank Occasional Paper Series No. 27/April 2005
16. CLAUS-DIETER EHLERMANN: The financing of the Community: The distinction between financial contributions and own resources, In: Common Market Law Review, Vol. 19., No.4, 1982, p. 571-589
17. ERDŐS ÉVA: A pénzügyi jog fejlődési tendenciái, In: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII., Miskolc University Press, Miskolc, 2004., 213-230. o.
18. ERDŐS ÉVA: Gondolatok a pénzügyi jog jogági fejlődéséről, In: JAKAB ANDRÁS – TAKÁCS PÉTER (szerk.): A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005, II. kötet, Gondolat – ELTE ÁJK, Budapest, 2007
19. FAZAKAS SZABOLCS: Implementation of the EU budget: responsibilities and reality, In: Kontrola Panstwowa, 2006, Special issue, n.2, p. 9-22
20. MICHAEL FRANKLIN: Special article: EU financing, 2007-13: „I want my money back”, In: European Policy Analyst, 2005. p. 42-48
21. FORGÁCS IMRE: Állami támogatások és közigazgatás, In: FICZERE LAJOS, FORGÁCS IMRE (szerk.): Magyar közigazgatási jog – Különös rész európai uniós kitekintéssel, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 29-56. o.
22. FORGÁCS IMRE: Közigazgatás az integrációk korában, In: FICZERE LAJOS, FORGÁCS IMRE (szerk.): Közigazgatási jog –Különös rész, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, II. fejt.

23. MICHAEL FREYTAG: Der Europäische Rechnungshof, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2005
24. GANTNER PÉTER: Pénzügyi ellenőrzés az Európai Unióban, In: Pénzügyi Szemle 1998/4. sz.
25. RAINER GRAF: Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999
26. HETÉNYI GÉZA: A Bizottságra várva, Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti költségvetési keretének felülvizsgálata és a következő keret előkészítése, In: Európai Tükör, XV. Évf. 2. sz., 2010 február, 9-24.o
27. HORVÁTH ZOLTÁN, ÓDOR BÁLINT: Az Európai Unió szerződéses reformja, HVG-ORAC, Budapest, 2008
28. JAN INGHELRAM: The European Court of Auditors: current legal issues, In: Common Market Law Review, 2000, no. 37, p. 129-146
29. IVÁN GÁBOR: Az Európai Unió költségvetésének saját forrásai – jól van ez így? In: SIMON ISTVÁN (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére, Szent István Társulat, Budapest, 2009, 91-100. o.
30. IVÁN GÁBOR: Néhány gondolat az Európai Unió költségvetésének felülvizsgálatáról, In: Európai Tükör, XIV. évf., 11. sz., 2009. november, 55-62.o.
31. KORBULY ANDREA: A csalások és szabálytalanságok elleni küzdelem az Európai Unióban, In: Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége, Európai Tükör Műhelytanulmányok, 87. szám 83-157. o.
32. KOVÁCS ÁRPÁD: Tények és gondolatok az Állami Számvevőszékről, In: Új Magyar Közigazgatás, 2. évf., 8. sz., 2009. augusztus, 2-8.
33. BRIGID LAFFAN: Becoming a 'Living institution': the evolution of the European Court of Auditors, In: Journal of Common Market Studies, 1999, vol. 37, n. 2, p. 251-268
34. LAKATOS GÁBOR: Az Európai Parlament és az Unió költségvetése, In: Európai Tükör 2003/4-5. szám
35. JOHANNES LINDNER: Linking Institutions with Outcomes – An Institutionalist Assessment of the EU Budgetary Procedure, In: Paper for the ECSA Seventh Biennial International Conference, Madison, Wisconsin, May 31 – June 2, 2001
36. MARJÁN ATTILA: Gondolatok az EU regionális politikájának aktuális és jövőbeni kihívásairól, In: Európai Tükör 2009/2. sz. 68-75. o.
37. MARJÁN ATTILA: Az Európai Unió csalás és korrupció elleni küzdelméről, In: Új Magyar Közigazgatás, 2. évf., 2. sz., 2009 február, 23-24. o.

38. ALAN MAYHEW: The Financial Framework of the European Union, 2007-2013: New Policies? New Money? In: SEI Working Paper No 78, Sussex European Institute, October 2004
39. MOLNÁR MIKLÓS, MARGARET M. TABLER: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről, In: Magyar Közigazgatás 2000/10. sz., 597-610. o.
40. NIKODÉMUS ANTAL, FARAGÓ ESZTER: Az EU Strukturális Alapokból nyerhető társfinanszírozás gyakorlati problémái és a lehetséges finanszírozási konstrukciók értékelése, In: Magyar Közigazgatás, 2004/6. sz., 361-368. o.
41. NYIKOS LÁSZLÓ: A közpénzek EU-konform ellenőrzésének dilemmái a „visegrádi országokban” In: Európai Tükör 2003/7. szám
42. PATYI ANDRÁS (szerk.): Közigazgatási hatósági eljárásjog, Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2009
43. JOANNA RICHARDSON: Az Európai Unió költségvetése – az integrált ellenőrzési rendszer kialakítása, In: Pénzügyi Szemle 2008/1. szám 100-106. o.
44. SOMOGYVÁRI ISTVÁN: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban, In: Globális lendkerék – Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára, Állami Számvevőszék – Tiszatáj Alapítvány, Budapest-Szeged, 2008
45. SZILÁGYI JÁNOS EDE: A Büntető Törvénykönyv 288. és 314. §-a az agrártámogatások vonatkozásában, In: Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium, Tomus 8., Miskolc, 2007., 436-455. o.
46. VÁRNAY ERNŐ: A fiskális és a monetáris szuverenitás az Európai Unióban – az Európai Unió alkotmányos szerződésére is figyelemmel, In: SIMON ISTVÁN (szerk.): Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére, Szent István Társulat, Budapest, 2009, 295-310. o.
47. SIMONE WHITE: Protection of the financial interests of the European Communities: The fight against fraud and corruption, Kluwer Law International, The Hague, 1998
48. The European Court of Auditors: The case for reform, A House of Lords jelentése az Európai Számvevőszékről, London, 2001

Felhasznált jogforrások és egyéb jogi szövegek

Az Európai Unió 2010-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása, HL L 64., 2010.3.12.

a) Szerződések és Jegyzőkönyvek

Szerződés az Európai Szén és Acélközösség létrehozásáról

http://www.ena.lu/treaty_establishing_european_coal_steel_community_paris_18_april_1951-2-823 [2010. 04. 19.]

Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> [2010. 04. 19.]

Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról

<http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc> [2010. 04. 19.]

Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés, OJ 132, 1967. 07. 13.

Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970), <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11970F/word/11970F.doc> [2010. 04. 19.]

Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975), <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11975R/word/11975R.doc> [2010. 04. 19.]

Szerződés az Európai Unióról HL C 191, 1992. 7. 29., 1-110. o.

Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, HL C 310, 2004. 12. 16.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 321E, 2006. december 29.

Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (Lisszaboni Szerződés) HL C 306, 2007. december 17.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30.

Jegyzőkönyv a gazdasági és társadalmi kohézióról, HL C 321E., 2006.12.29., 304-305. o.

Jegyzőkönyv Európai Beruházási Bank Alapokmányáról, HL C 83, 2010. 03. 30., 251-264. o.

b) Másodlagos jogforrások

A Főhatóság 1952. december 23-i 2/52. határozata a Szerződés 49. és 50. cikkei szerinti illeték megállapítása módjáról és beszedéséről, OJ 1, 30.12.1952, p. 3-4

A Főhatóság 1952. december 23-i 3/52. határozata a Szerződés 49. és 50. cikkei szerinti illetékre alkalmazandó összegekről és módszerekről, OJ 1, 30.12.1952, p. 4-6

A Tanács 9. sz. rendelete az Európai Szociális Alapról HL 1960.8.31.

Haushaltsordnung über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 200 Absatz (1) und (2) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind, und über die technischen Bedingungen für die Durchführung der Finanzgeschäfte des Europäischen Sozialfonds (Artikel 209 Buchstabe b) des Vertrages), Amtsblatt Nr. 22 vom 30/03/1961 S. 509

Haushaltsordnung über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 172 Absatz (1) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind (Artikel 183 Buchstabe b) des Vertrages), Amtsblatt Nr. 22 vom 30/03/1961 S. 518

Haushaltsordnung über die Aufstellung und Ausführung des Forschungs- und Investitionshaushaltsplans der EAG und über die Verantwortung der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer (Art. 183 Buchst. a) und c) des Vertrages) Amtsblatt Nr. 74 vom 16/11/1961 S. 1433-1452

A Tanács 25. rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, HL 30., 1962. 4. 20., 991. o.

Az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzatát és az Európai Közösségek egyéb alkalmazottainak alkalmazási feltételeit meghatározó 259/68/EGK, Euratom, ESZAK tanácsi rendelet, HL L 56., 1968.3.4.

68/313/EWG, Euratom, EGKS: Haushaltsordnung vom 30. Juli 1968 über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften und über die Verantwortung der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer, Amtsblatt Nr. L 199 vom 10/08/1968 S. 1-20.

69/492/Euratom, EGKS, EWG: Haushaltsordnung vom 15. Dezember 1969 zur Durchführung der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, Amtsblatt Nr. L 326 vom 29/12/1969 S. 0034-0036

- Haushaltsordnung über die Einzelheiten und das Verfahren, nach denen die Beiträge der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 172 Absatz (2) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft der Kommission zur Verfügung zu stellen sind (Art. 183 Buchst. b des Vertrages) Amtsblatt Nr. 032 vom 30/04/1962 S. 1070
- A Tanács 1970. április 21-i 243/1970/EGK, ESZAK, Euratom határozata a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásaival való helyettesítéséről, OJ L 94, 28.4.1970, p. 19-22.
- A Tanács 70/244/ESZAK, EGK, Euratom határozata a többéves pénzügyi tervről, OJ L 94., 1970.4.28., 23-23. o.
- Regulation (EEC) No 729/70 of the Council on the financing of the common agricultural policy OJ L 94, 28.4.1970, p. 13-18
- A Tanács 66/1971/EGK határozata az Európai Szociális Alap reformjáról, HL L 28, 1971.2.4., 15-17. o.
- A Tanács 2396/71/EGK rendelete a Tanács Európai Szociális Alap reformjáról szóló 1971 február 1-jei határozata végrehajtásáról, HL L 249, 197.11.10., 54-57. o.
- 72/165/EWG: Haushaltsordnung vom 24. April 1972 zur Festlegung von Sonderbestimmungen für den Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt Nr. L 101 vom 28/04/1972 S. 34
- 72/379/EWG: Haushaltsordnung vom 7. November 1972 zur Festlegung von Sonderbestimmungen für den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft, Abteilung Garantie, Amtsblatt Nr. L 257 vom 15/11/1972 S. 22
- Regulation (EEC) No 858/72 of the Council on certain administrative and financial procedures for the operation of the European Social Fund, HL L 101., 1972.4.28., 3. o.
- Règlement financier, du 25 avril 1973, applicable au budget général des Communautés européennes, Journal officiel n° L 116 du 01/05/1973 p. 1-73.
- Regulation (EEC) No 724/75 of the Council establishing a European Regional Development Fund, OJ L 73, 21.3.1975, p. 1-7.
- Regulation (EEC) No 725/75 of the Council on the transfer to the European Regional Development Fund of 150 million units of account out of the appropriations held in reserve by the Guidance Section of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund OJ L 73, 21.3.1975, p. 8
- A tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott határozat (1977. április 5.) a Számvevőszék ideiglenes elhelyezéséről HL L 104., 1977.4.28.

Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 356, 31.12.1977, p. 1-30.

A Tanács 2891/1977 ESZAK, EGK, Euratom rendelete a Tanács 1970. április 21-i, a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásai rendszerével való helyettesítéséről szóló határozata végrehajtásáról, OJ L 336, 27.12.1977, p. 1-7

A Tanács 3180/78/EGK rendelete az Európai Monetáris Együtműködési Alap által használt elszámolási egység értékének megváltoztatásáról HL L 379, 30.12.1978, p. 1.

A Tanács 3308/80/EGK, Euratom rendelete (1980. december 16.) a közösségi jogszabályokban az európai elszámolási egység ECU-vel való felváltásáról, HL L 345., 1980.12.20., 1-1. o.

Council Regulation (EEC) No 2950/83 on the implementation of Decision 83/516/EEC on the tasks of the European Social Fund OJ L 289, 22.10.1983, p. 1-4.

Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund, OJ L 169, 28.6.1984, p. 1

A Tanács 85/257/EGK határozata a Közösségek saját forrásainak rendszeréről, OJ L 128, 14.5.1985, p. 15-17

A Tanács 88/376/EGK, Euratom határozata a Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 185., 1988.7.15., 24-28. o.

A Tanács 88/377/EGK határozata a költségvetési fegyelemről, HL L 185, 15.7.1988, 29. o.

Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments, OJ L 185, 15.7.1988, p. 9–20.

Council Regulation (EEC) No 4253/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards coordination of the activities of the different Structural Funds between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments OJ L 374, 31.12.1988, p. 1-14

Council Regulation (EEC) No 4254/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Regional Development Fund OJ L 374, 31.12.1988, p. 15-20

Council Regulation (EEC) No 4255/88 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the European Social Fund OJ L 374, 31.12.1988, p. 21-24

A hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK tanácsi rendelet, HL L 155., 1989.6.7., 9-13. o.

Council Regulation (EEC) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance, OJ L 193, 1993. 07. 31. p. 1-4.

A Tanács 1993/115/EK határozata egyes harmadik országokbeli, közös érdekű programokra adott kölcsönökkel kapcsolatban felmerülő veszteségek esetére az Európai Beruházási Banknak nyújtott közösségi garanciáról, HL L 45, 23.2.1993, p. 27–27.

A Tanács 1164/94/EK rendelete a Kohéziós Alap létrehozásáról, HL L 130., 1994.5.25., 1. o.

A Tanács 94/728/EK, Euratom határozata Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, OJ L 293, 12.11.1994, p. 9-13

A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, HL L 312., 1995.12.23., 1-4. o.

A Tanács 1257/96/EK rendelete a humanitárius segítségnyújtásról, HL L 163., 1996.7.2., 1-6. o.

A Tanács 1466/97/EK rendelete a költségvetési egyenleg felügyeletének megerősítéséről és a gazdaságpolitikák felügyeletéről és összehangolásáról HL L 209., 1997.8.2., 1-5. o.

A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról, HL L 136., 1999.5.31., 20-22. o.

A Tanács 1999. május 25-i 394/1999/EK, Euratom határozata a csalás, a korrupció és a Közösség érdekeit sértő jogellenes tevékenységek elleni küzdelemmel kapcsolatos belső vizsgálatok feltételeiről, HL L 149., 1999.6.16., 36-38. o.

A Tanács 1257/1999/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalapról (EMOGA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, valamint egyes rendeletek módosításáról, illetve hatályon kívül helyezéséről HL L 160., 1999.6.26., 80. o.

A Tanács 1260/1999/EK Rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról HL L 161., 1999.6.26., 1-42. o.

Az Európai Parlament és A Tanács 1783/1999/EK Rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról HL L 213., 1999.8.13., 1-4. o.

A Tanács 1263/1999/EK rendelete a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel HL L 161., 1999.6.26., 54-56. o.

Az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról HL L 213., 1999.8.13., 5-8. o.

A Tanács 597/2000/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 253., 2000.10.7., 42-46. o.

A Tanács 1150/2000/EK, Euratom rendelete a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2000/597/EK, Euratom határozat végrehajtásáról, HL L 130., 2000.5.31., 1-12. o.

- A Tanács 1260/2001/EK rendelete a cukorágazat piacának közös szervezéséről, HL L 178., 2001.6.30., 1-45. o.
- A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248., 2002.9.16., 1-48. o.
- A Bizottság 2342/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről szóló 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet végrehajtására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL L 357., 2002.12.31., 1-71. o.
- A Tanács 1782/2003/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott támogatási rendszerek létrehozásáról HL L 270., 2003.10.21., 1-69. o.
- A Bizottság 2004/20/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában az energia területén megvalósuló közösségi intézkedések igazgatása céljából az "intelligens energiával foglalkozó végrehajtó hivatal" elnevezésű végrehajtó hivatal létrehozásáról, HL L 5., 2004.1.9., 85-86. o.
- A Bizottság 2004/858/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában a közegészségügy területén tett közösségi fellépés igazgatására Közegészségügyi Program Végrehajtó Hivatala néven végrehajtó hivatal létrehozásáról, HL L 369., 2004.12.16., 73-75. o.
- Az Európai Számvevőszék 2004/97. határozata az Európai Csaláselleni Hivatallal történő együttműködés formáinak szabályozásáról a Hivatal ellenőrzési adatokhoz való hozzáférése tekintetében, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/191231.PDF>
- A Bizottság 2005/56/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában az oktatási, audiovizuális és kulturális területen működő közösségi programok irányítására létrehozott Európai Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Ügynökség létrehozásáról, HL L 24., 2005.1.27., 35-38. o.
- A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról HL L 209., 2005.8.11., 1-25. o.
- A Tanács 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról HL L 277., 2005.10.21., 1-40. o.
- A Tanács 1198/2006/EK rendelete az Európai Halászati Alapról, HL L 223. 2006.8.15., 1-44. o.
- A Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1260/1999/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről HL L 210., 2006.7.31., 25-78. o.

- A Bizottság 885/2006/EK rendelete az 1290/2005/EK tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más testületek akkreditációja és az EMGA és az EMVA számláinak elszámolása tekintetében történő alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról, HL L 171., 2006.6.23., 90. o.
- A Tanács 2006/702/EK határozata a kohézióra vonatkozó közösségi stratégiai iránymutatásokról, HL L 291., 2006.10.21., 11-32. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2006/1638/EK rendelete az Európai Szomszédosági és Partnerségi Támogatási Eszköz létrehozására vonatkozó általános rendelkezések meghatározásáról HL L 310., 2006.11.9., 1-14. o.
- A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról HL L 210., 2006.7.31., 82-93. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1905/2006/EK rendelete a fejlesztési együttműködés finanszírozási eszközének létrehozásáról HL L 378., 2006.12.27., 41-71. o.
- A Bizottság 2007/60/EK határozata a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalának az 58/2003/EK tanácsi rendelet értelmében való létrehozásáról, HL L 32., 2007.2.6., 88-90. o.
- A Bizottság 2007/372/EK határozata a 2004/20/EK határozatnak az Intelligens Energiával Foglalkozó Végrehajtó Hivatal Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatallá történő átalakítása céljából történő módosításáról, HL L 140., 2007.6.1., 52-54. o.
- A Tanács 2007/436/EK, Euratom határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 163., 2007.6.23., 17-21. o.
- A Bizottság 2008/37/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában a felderítő kutatás területén az "Ötletek" közösségi egyedi program igazgatásával megbízott "Az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége" létrehozásáról, HL L 9., 2008.1.12., 15-17. o.
- A Bizottság 2008/46/EK határozata az 58/2003/EK tanácsi rendelet alkalmazásában a kutatás területén az "Emberek", a "Kapacitások" és az "Együttműködés" közösségi egyedi programok egyes területeinek igazgatásával megbízott Kutatási Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról, HL L 11., 2008.1.15., 9-11. o.
- A Tanács 73/2009/EK rendelete a közös agrárpolitika keretébe tartozó, mezőgazdasági termelők részére meghatározott közvetlen támogatási rendszerek közös szabályainak megállapításáról és a mezőgazdasági termelők részére meghatározott egyes támogatási rendszerek létrehozásáról, HL L 30., 2009.1.31., 16-99. o.

c) Intézményközi megállapodások és egyéb egyezmények

Joint Declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure, of 30 June 1982, OJ C 194, 28.7.1982.

Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure OJ C 331, 7.12.1993, p. 1–10

Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikké alapján, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről HL C 316., 1995.11.27., 49-57. o.

Interinstitutional Agreement of 13 October 1998 on legal bases and implementation of the budget OJ C 344, 1998. 11. 12.

Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról, HL C 172., 1999.6.18., 1-22. o.

Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről HL C 139., 2006.6.14., 1-17. o.

Memorandum of Understanding on the implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2004-2009 established in accordance with the Agreement of 14.10.2003 between Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004-2009

d) Az Európai Parlament jelentései, állásfoglalásai

2002/445/EC, ECSC, EURATOM Resolution of the European Parliament containing the comments which form an integral part of the decision concerning discharge in respect of the implementation of the general budget of the European Union for the financial year 2000 (Commission), OJ L 158, 2002.6.17, p. 23-25

Az Európai Parlament állásfoglalása a Közös jövőnk építése – A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007-2013 c. bizottsági közleményre (COM(2004) 101) (2004/2006(INI)) P5_TA(2004)0367 13-14.pont, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P5-TA-2004-0367&language=HU>

Az Európai Parlament állásfoglalása a kibővített Unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről (2004/2209(INI)) P5_TA(2005)0224, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2005-0153&language=HU>

Jelentés az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről, A6-0066/2007, előadó: ALAIN LAMASSOURE, (LAMASSOURE-jelentés),

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2007-0066&language=HU>

Az Európai Parlament 2007. március 29-i állásfoglalása az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (2006/2205(INI)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0098+0+DOC+XML+V0//HU>

Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Tanácsnak a pénzügyi tervről és a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás megújításáról szóló álláspontjáról (P6_TA(2006)0010),

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2006-0010&language=HU&ring=B6-2006-0049>

Az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Unió 2004-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetése végrehajtásának mentesítéséről szóló határozat elválaszthatatlan részét képező megjegyzésekkel, III. szakasz – Bizottság HL L 340., 2006.12.6.

e) Az Európai Közösségek Bíróságának ítéletei

25/70. a Hessischer Verwaltungsgerichtshof előzetes döntéshozatal iránti kérelme az Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster és Berodt & Co. Ügyben ECR(1970) I-01161

82/71., Il Pubblico Ministero v S.p.A. Società Agricola Industria Latte (SAIL) ECR(1972) I-00119

11/76. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1979) I-00245

15/76. és 16/76. sz. egyesített ügyek Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1979) I-00321

110/76. Pretore di Cento v X. ECR(1977) I-00851

267/78. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság ECR(1980) I-00031

66/79, 127/79., 128/79. egyesített ügyek Amministrazione delle Finanze v Srl Meridionale Industria Salumi, Fratelli Vasanelli and Fratelli Ultrocchi ECR(1980) I-01237

44/81. Német Szövetségi Köztársaság és a Bundesanstalt für Arbeit v. Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1982) I-01855

49/83. Luxemburgi Nagyhercegség v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1984) I-02931

55/83. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1985) I-00683

56/83. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1985) I-00703

294/83. Parti écologiste „Les Verts” v Európai Parlament ECR(1986) I-01339

303/84. Európai Közösségek Bizottsága v Német Szövetségi Köztársaság ECR(1986) I-1171

93/85. Európai Közösségek Bizottsága v Egyesült Királyság ECR(1986) I-04011

332/85. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1987) I-05143

347/85. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1988) I-01749

34/86. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1986) I-02155,

70/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(1987) I-03545

204/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECR(1988) I-05323

238/86. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1988) I-01191

242/87. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa ECR(1989) I-0125

16/88. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa, ECR(1989) I-03457

68/88. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(1989) I-2965

251/88. Európai Közösségek Bizottsága v Német Szövetségi Köztársaság ECR(1990) I-02107

C-32/89. Görög Köztársaság v az Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1991) I-01321

C-96/89. Európai Közösségek Bizottsága v Holland Királyság ECR(1991) I-02461

C-30/89. Európai Közösségek Bizottsága v Francia Köztársaság ECR(1990) I-00691

C-240/90. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1992) I-05383

C-284/90. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1992) I-02277

C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1993) I-05611

C-316/91. Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa ECR(1994) I-00625C-358/97. Európai Közösségek Bizottsága v Ír Köztársaság ECR(2000) I-6301

C-49/94. Írország v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1995) I-02683

C-198/94. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1996) I-02797

C-41/95. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR(1995) I-04411

C-54/95. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága., ECR(1999) I-00035

C-61/95. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-00207

C-106/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1998) I-02729

C-209/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-05655

C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-05699

C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1998) I-05759

C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1998) I-05801

C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-05863

C-46/97. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága , ECR(2000) I-05719

C-235/97. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(1998) I-07555

C-242/97. Belga Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(2000) I-03421

C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(1999) I-07529

C-359/97. Európai Közösségek Bizottsága v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága ECR(2000) I-6355

C-260/98. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság ECR(2000) I-06537

C-263/98. Belga Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(2001) I-06063

C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(2001) I-01501

C-118/99. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECR(2002) I-00747

C-132/99. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága. ECR(2002) I-02709

C-147/99. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága ECR(2001) I-08999

C-315/99. Ismeri Europa Srl v Európai Közösségek Számvevőszéke ECR(2001) I-05281

C-10/00. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság ECR(2002) I-02357

C-11/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Központi Bank ECR(2003) I-07147

C-15/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Beruházási Bank ECR(2003) I-07281

C-363/00. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság ECR(2003) I-05767

C-392/02. Európai Közösségek Bizottsága v Dán Királyság ECR(2005) I-9811

C-312/04. Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság ECR(2006) I-09923

C-19/05. Európai Közösségek Bizottsága v Dán Királyság, ECR(2007) I-08597

C-284/05 Európai Bizottság v Finn Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé

C-294/05 Európai Bizottság v Svéd Királyság, ECR-ben nem tették még közzé

C-372/05 Európai Bizottság v Németországi Szövetségi Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé

C-387/05 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé

C-409/05 Európai Bizottság v Görög Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé

C-461/05 Európai Bizottság v Dán Királyság, ECR-ben nem tették még közzé

C-38/06 Európai Bizottság v Portugál Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé

C-239/06 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECR-ben nem tették még közzé

C-383/06, C-384/06 és C-385/06 előzetes döntéshozatal a Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, a Gemeente Rotterdam és a Minister van Sociale Zeken en Werkgelegenheid, valamint a Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant és az Algemene Directie voor de Arbeidvoorziening között, ECR(2008) I-01561

C-275/07 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECR(2009) I-02005

f) Az Európai Számvevőszék jelentései, véleményei, és határozatai

Special Report of the European Court of Auditors No 15/98 on the assessment of Structural Fund intervention for the 1989-1993 and 1994-1999 periods, OJ C 347, 16.11.1998

A Számvevőszék 8/99. sz. véleménye az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról, HL C 310., 1999.10.28

Az Európai Számvevőszék 2003. évre vonatkozó éves jelentése, HL C 293., 2004.11.30

Az Európai Számvevőszék 2004. évre vonatkozó éves jelentése, HL C 301., 2005.11.30

Az Európai Számvevőszék 2004/3. Speciális Jelentése a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről, HL C 269, 2004. 11. 4.

Opinion No 2/2004 of the Court of Auditors of the European Communities on the 'single audit' model (and a proposal for the Community internal control framework) OJ C 107, 30.4.2004

Az Európai Számvevőszék 2005/1. sz. különjelentése az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról, HL C 202., 2005.8.18

Az Európai Számvevőszék 2005/2. sz. véleménye az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról szóló tanácsi rendeletjavaslatról HL C 121., 2005.5.20

A Számvevőszék 2005/4. sz. véleménye az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról és az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló (...) számú tanácsi határozat 4. és 5. cikkeivel összhangban a költségvetési egyensúlyhiányok korrekciójára vonatkozó végrehajtási intézkedésekről szóló tanácsi rendeletre irányuló javaslatról, HL C 167., 2005.7.7

A Számvevőszék 2006/2. sz. véleménye az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról, HL C 203., 2006.8.25

Az Európai Számvevőszék 2004/97. határozata az Európai Csaláselleni Hivatallal történő együttműködés formáinak szabályozásáról a Hivatal ellenőrzési adatokhoz való hozzáférése tekintetében, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/191231.PDF> [2010. május 17.]

g) Bizottsági jogalkotási javaslatok és egyéb közlemények

Making a success of the Single Act: a new frontier for Europe COM(87) 100 final

Report on the financing of the Community budget COM(87) 101 final

Report presented by the Commission in accordance with Article 10 of the Decision on own resources - The system of own resources COM(1992) 81 final

Proposals for renewal - Report presented by the Commission under point 19 of the Agreement - Application of the Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, COM(1992) 82 final

VI/5330/97. sz. bizottsági munkadokumentum - Guidelines for the calculation of financial consequences during the preparation of the decision for clearing the accounts of the Guarantee Section of the EAGGF'

The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor COM(2000) 608 final

Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a framework regulation for a new type of executive agency COM(2000) 788 final

The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor COM(2000) 608 final,

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the criminal-law protection of the Community's financial interests COM(2001) 272 final

Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM(2001) 715 final

Amended proposal for a Council Regulation laying down the statute for executive agencies to be entrusted with certain tasks in the management of Community programmes COM(2001) 808 final

European Commission Communication on a Project for the European Union, COM(2002) 247 final

A Bizottság közleménye a Tanácshoz és az Európai Parlamenthez – A 2007-2013 közötti időszakra szóló pénzügyi terv COM(2004) 487 végleges

Közös jövőnk építése – A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek COM(2004) 101 végleges

Communication from the Commission – Synthesis of Annual Activity Reports 2003 of DGs and Services COM(2004) 418 final

A Bizottság javaslata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra COM(2004) 501 végleges

A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről COM (2004) 505 végleges
A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről COM(2005) 252 végleges
A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme Éves jelentés 2005 COM(2006) 378 végleges
A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: A Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme, Csalás elleni küzdelem, Éves jelentés 2008 COM(2009) 372 végleges
European Commission Internal Audit Service Verstehen Workshop 2002 – „Single Audit in Europe?” Working Theses of the Internal Audit Service, Brussels, 7 November 2002

h) A Tanács dokumentumai

Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, www.consilium.europa.eu

i) Magyar jogszabályok

1987. évi XI. törvény a jogalkotásról
1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról
1996. évi XXI. törvény a területfejlesztésről és a területrendezésről
2003. évi LXXIII. törvény a mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
2003. évi XCII. törvény az adózás rendjéről
2004. évi CXL. törvény közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről
2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról
2008. évi XII. törvény az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről
2009. évi CLIX. törvény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján létrejött, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény és az azt kiegészítő jegyzőkönyvek, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés 35. Cikkének (2) bekezdése alapján megtett nyilatkozat kihirdetéséről

- 26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet a területfejlesztési célelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól
- 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről
- 84/2004. (IV. 19.) Korm. rendelet az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről (hatályos 2009. II. 28-ig)
- 255/2006. (XII. 8.) Korm. rendelet a 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának alapvető szabályairól és felelős intézményeiről
- 281/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a 2007-2013. programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról
- 348/2007. (XII. 20.) Korm. rendelet a kibővült Európai Unió gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségei csökkentését célzó, a Svájci Szövetségi Tanács és a Magyar Kormány között létrejött Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás kihirdetéséről
- 101/2008. (IV. 29.) Korm. rendelet az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről
- 14/2004. (VIII. 13.) TNM-GKM-FMM-FVM-PM együttes rendelet a strukturális alapok és a Kohéziós Alap felhasználásának általános eljárási szabályairól
- 16/2006. (XII. 28.) MeHVM-PM együttes rendelet az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának általános eljárási szabályairól

j) Alkotmánybírósági határozatok

- 1437/B/1990. AB határozat, ABH 1992, 453
- 5/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 27
- 22/1995. (III. 31.) AB határozat, ABH 1995, 108
- 21/1997. (III. 26.) AB határozat, ABH 1997, 103
- 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 182
- 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372

19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1999, 150

4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101

719/B/2001 AB határozat, ABH 2002, 1552

794/D/2004 AB határozat, ABH 2005, 1496

k) Ombudsmani jelentések

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 3448/2007. sz. jelentése

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának OBH 4785/2007. sz. jelentése

l) Egyéb hazai dokumentumok

Új Magyarország Fejlesztési Terv, http://www.nfu.hu/download/479/UMFT_HU_NSRK-hun_Accepted.pdf

Új Magyarország Vidékfejlesztési Program, http://www.umvp.eu/files/umvp_program_teljes.pdf

A Ket. Szakértői Bizottságának szakmai véleményét tartalmazó 20. számú módszertani állásfoglalás a Ket.-nek az állami támogatások odaítélésével kapcsolatos eljárásokban való alkalmazásáról, http://www.bm.hu/ket/20_biz_all.pdf

A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény indokolása

Az állami feladatok meghatározásával összefüggésben lásd: A közpénzügyek szabályozásának tézisei, Állami Számvevőszék, 2007. április, [http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/142A9794C828C79FC12574F30031B523/\\$File/t73.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/142A9794C828C79FC12574F30031B523/$File/t73.pdf) [2010. 04.19.]

m) Hivatkozott honlapok

Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal honlapja: www.mvh.gov.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség honlapja: www.nfu.hu

www.nfu.hu/palyazati_eredmenyek

ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_managed_en.htm

ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/hu_en.pdf

Az Európai Számvevőszék honlapja: www.eca.europa.eu

Az Osztrák Számvevőszék honlapja: www.rechnungshof.gv.at

A Francia Számvevőszék honlapja: www.ccomptes.fr

A Belga Számvevőszék honlapja: www.ccrek.be

A Német Számvevőszék honlapja: www.bundesrechnungshof.de

Az Egyesült Királyság Számvevőszékének honlapja: www.nao.org.uk

Az Olasz Számvevőszék honlapja: www.corteconti.it

A Svéd Számvevőszék honlapja: www.riksrevisionen.se

n) Más tagállami jogforrások

Ausztria:

Az Osztrák Köztársaság Alkotmánya (Bundesverfassungsgesetz) Art. 121-128.

Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof

Belgium:

Belga Királyság Alkotmánya 180. cikk

The Court of Auditors organic law of 29 October 1846

Franciaország:

Code des juridictions financières

Nagy-Britannia:

Exchequer and Audit Departments Act 1866 (c.39)

National Audit Act 1983 (c. 44)

Government Resources and Accounts Act 2000 (c. 20.)

Németország:

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch das Gesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248) geändert worden ist,

Haushaltsgrundsatzgesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) geändert worden ist

Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist (

Finanzplanungsgesetz vom 23. Dezember 1966 (BGBl. I S. 697), das zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 8. Mai 2008 (BGBl. I S. 810) geändert worden ist

Gesetz, betreffend die Kontrolle des Reichshaushalts vom Jahre 1872. vom 5. Juli 1872.

Bundshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580) geändert worden ist

Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985 (BGBl. I S. 1445), das durch Artikel 15 Absatz 82 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160) geändert worden ist

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2010 vom 6. April 2010 (BGBl. I S. 346)

Olaszország

Olasz Köztársaság Alkotmánya, 100. és 103.cikk

Law of 21 July 2000, n. 202. on Provisions on the appointment of the President of the Corte dei Conti

Law of 14th January 1994, n. 20. on Provisions relating to jurisdiction and audit by the Corte dei Conti

Amerikai Egyesült Államok

U.S. Code § 3729-3733. (Civil false claims)

A szerző publikációi az értekezés témakörében

Tankönyvrészletek, egyetemi jegyzetek:

1. Az Európai Unió költségvetési joga (X. fejezet), In: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), Aula, Budapest, 2003, (439-467. o.)
2. Az Európai Unió költségvetési joga (IX. fejezet 2. Rész), In: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), Aula, Budapest, 2004, 284-300. o.
3. A költségvetési (államháztartási) jog közösségi és magyar szabályozásának rendszere és általános kérdései (IX. fejezet 1-5. pont), In: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), Aula, Budapest, 2005, (303-309. o.)
4. Az Európai Unió költségvetési joga (IX. fejezet II. Rész), In: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), Aula, Budapest, 2005, (383-411. o.)
5. A költségvetési jog EU és magyar szabályozásának rendszere, általános kérdései (VIII. fejezet 1. Rész), In: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), Szent István Társulat, Budapest, 2006, (423-429. o.)
6. Az Európai Unió költségvetési joga, In: Pénzügyi Jog I. (szerk.: Halustyik Anna), Szent István Társulat, Budapest, 2006, (515-557. o.)
7. Az Európai Unió költségvetési szabályozásának vázlata, (jegyzet), Budapest, 2005., kiadó nélkül, ISBN 963 460 775 6 (79 o.)

Szakkikkek

8. Az EU költségvetés saját forrásai rendszerének fejlődése In: *Collega*, 2005/2. (április) szám 205-210. o.
9. A költségvetés végrehajtásának parlamenti ellenőrzése az Európai Unióban és Magyarországon, In: *Miskolci Egyetem Doktorandusz Fórum (2005. november 9.) Szekciókiadvány*, Miskolc, 2005, 87-92. o.
10. A középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében, In: *Formatori Iuris Publici – Ünnepi Kötet Kilényi Géza Professzor Hetvenedik Születésnapjára*, Szent István Társulat, Budapest, 2006, 153-160. o.
11. Az Európai Unió mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatási rendszere, In: *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai, Tomus 7/1.*, Bíbor Kiadó, Miskolc, 2006, 187-211. o.
12. Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és magyar szabályozás összefüggései, In: *Magyar Közigazgatás 2006/10. (Október)*, 620-634. o.
13. Az Európai Unió pénzügyi ellenőrzési rendszere, In: *Collega 2006/2-3. szám*, 199-204. o.
14. A magyar intézményrendszer szerepe az EU-s támogatások lebonyolításában, In: *Verseny és versenyképesség konferenciakötet*, Szent István Társulat, Budapest, 2007, 180-189. o.
15. Az Intézményközi megállapodás az Európai Unió költségvetési rendszerében, In: *Iustum, Aequum, Salutare*, 2008/4. 181-198. o.
16. Az Európai Unió költségvetési jogi szabályozásának kialakulása, In: *Iustum, Aequum, Salutare*, 2009/IV. 115-130. o.,
17. EU költségvetés: államháztartás és szuverenitás, In: *Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): Látélet közjogunk elmúlt évtizedéből*, PPKE JÁK, Budapest, 2010, 367-386. o.
18. Az EU költségvetés alapelveinek hatása a költségvetés működésére, In: *Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 2010*, 99-14. o.

Megjelenés alatt:

19. Az Európai Közösségek Bíróságának a közös költségvetési szabályozással kapcsolatos gyakorlata In: *Konferencia-kiadvány – I. Pénzügyi Jogászok Országos Konferenciája*, Miskolc
20. A Bizottság és a tagállamok közötti jogviszonyok a mezőgazdasági támogatások lebonyolítása terén, In: *Konferencia-kiadvány – II. Pénzügyi Jogászok Országos Konferenciája*, Miskolc

ÖSSZEFOGLALÁS

Dolgozatom alapvető célja annak feltárása volt, hogy a közös költségvetést tág értelemben érintő szabályozási rendszer megfelelő keretet biztosít-e mindazon céloknak és elvárásoknak, amelyeket az alapszerződésekből és a költségvetésre vonatkozó általános szabályokból, alapvető jellegű rendelkezésekből kiolvashatunk. Az alábbi összefoglaló gondolatokból is kitűnik, hogy számos esetben nem, vagy nem egészen sikerült a tételezett szabályozási célokat a részletszabályozás szintjén is megvalósítani.

Ennek ellenére azt is megállapíthatjuk, hogy a közösségi szabályozás magában foglal számos olyan elemet, amelyek megfelelően szolgálják a költségvetési gazdálkodás hatékonyságát és eredményességét. Találhatunk ugyanakkor olyan tagállami szabályozási példákat, amelyek a közösségi jogalkotó számára is figyelemre méltóak lehetnek.

Nem téveszthetem egyúttal szem elől azt sem, hogy a közösségi, illetve a vizsgált tagállami szabályozási példák olykor – legalább részben – alkalmazható példaként szolgálhatnak a hazai költségvetési szabályozás reformjához is.

A közös költségvetést érintő döntések egyik alapkérdése a tagállami nettó pozíció számítása, amely alapvetően befolyásolja a középtávú pénzügyi terv megalkotását és az éves költségvetések elfogadását is. Ezen alapvető változtatásra a közeli jövőben nem lehet számítani mivel a saját források szabályozásának tekintetében a Szerződés hatályos, és a közeli jövőben megváltoztatni nem tervezett rendelkezései egyhangú döntéshozatalt írnak elő, amely áttételesen vétőjogot biztosít valamennyi tagállam számára a költségvetést érintő szinte minden kérdésben.

Álláspontom szerint az EU költségvetési reformjának egyik kulcskérdése a döntéshozatali rendszer átalakítása, a minősített többségi döntéshozatal bevezetése, de legalábbis annak a lehetőségnek a kizárása, hogy egyetlen tagállam is gyakorlatilag minden tekintetben vétőjogot gyakorolhasson.

A bevételek tekintetében az egyik fő problémakör, hogy a tagállamok a számos speciális rendelkezés miatt közel sem azonos elvek alapján járulnak hozzá a közös költségvetés bevételeihez. A másik, hogy a rendszert elvileg saját források rendszerének tekintjük, a „saját” jellege azonban a GNI-forrás miatt önmagában és az Áfa-forrás számos tagállamot érintő felső határának meghatározása okán is erősen megkérdőjelezhető.

A jelenlegi rendszert áttekintve, ezért alapvető tartalmi változtatási célként rögzíthetjük, hogy amennyiben a tagállamokat egyenlőnek tekintjük, akkor a költségvetési bevételek tekintetében szűnjenek meg az egyedi tagállami kiváltságok. Már önmagában azt

problémaként emelhetjük ki, hogy egy elvileg nem a tagállami hozzájárulásokon alapuló finanszírozási rendszerben egyáltalán felmerülhet a tagállamok egyenlőtlenségének kérdése.

A saját források reformja tekintetében alapvető célként tételezhető a költségvetés finanszírozási autonómiájának biztosítása. Ez pedig akkor valósulhat meg, ha a jelenlegi rendszerrel szemben a bevételek több mint felét valódi saját források finanszírozzák.

A költségvetés megalkotása során kiemelt jelentősége van a középtávú pénzügyi terv elfogadásának. E terv elfogadására ugyanakkor – jelentőségénél fogva – hétévente sokszor megoldhatatlannak tűnő viták után kerül sor. A viták megoldhatatlanságának érzése a tagállamok egyéni érdekeinek szinte végletes védelmére vezethető vissza, amelyet eljárási szempontból az egyhangú döntéshozatal tesz lehetővé. A rendszer a 80-as évek végén hatékony megoldást jelentett az akkori költségvetési válságokra. Manapság azonban már számos hátránya is látszik. Dolgozatomban ezért egy olyan költségvetési döntéshozatali rendszerre tettem javaslatot, amelyben megszűnne a pénzügyi perspektíva és az éves költségvetés megalkotási eljárásának jelenlegi elkülönülése, a 7 éves ciklusok helyett bevezetnék a gördülő tervezés rendszerét, és ezzel összefüggésben alapvetően megváltoznának a döntéshozatal szabályai is.

A költségvetés végrehajtása tekintetében a mit? kérdés megválaszolása helyett dolgozatomban sokkal inkább a hogyan? kérdést vizsgáltam. A szabályozás áttekintése során szembeötlő, hogy a Közös Mezőgazdasági Politika, valamint a strukturális alapok és a Kohéziós Alap végrehajtására vonatkozó szabályozás kiemelt figyelmet fordít a közösségi források felhasználása szabályosságának, valamint a szabálytalanul felhasznált támogatások visszafizetésének. A közösségi szabályozás azonban majdnem teljes egészében figyelmen kívül hagyja a végső kedvezményezettek érdekeinek védelmét, és nem tartalmaz jóformán semmilyen garanciális elemet ezzel összefüggésben, így a támogatások igénybe vevői, végső kedvezményezettjei a közösségi szabályozás alapján semmilyen eljárási jellegű védelemre nem számíthatnak. Az EMGA-ra, az EMVA-ra, a strukturális alapokra és a Kohéziós Alapra vonatkozó szabályozásból hiányzik a tagállam/régió/irányító hatóság/illetékes hatóság és a pályázó/kedvezményezett/projektgazda közötti jogviszony alapvető elemeinek – így a legfontosabb eljárási határidőknek, vagy a jogorvoslathoz való jognak – a meghatározása és a rögzítése. A közösségi szabályozás e hiányossága, a tagállamon belüli eljárásrendekben is komoly eltéréseket és zavarokat okozhat.

A költségvetési ellenőrzés és a közösségek pénzügyi érdekei védelmének fejlődését áttekintve láthattuk, hogy e terület a közösségi pénzügyek fejlődése során igen gyakran háttérbe szorult, amelyre számos példát láthatunk. (Az Európai Számvevőszék létrehozására

csak 1977-ben került sor, és intézményi rangra csak a Maastrichti Szerződés által emelkedett). A csalások elleni „küzdelem” egészen 1999-ig megfelelő kompetens közösségi hivatal nélkül folyt, az OLAF létrehozására csak egy évtizeddel ezelőtt került sor.

Emellett külön figyelmet érdemel a Közösségek pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének kérdésköre. Az ezzel kapcsolatos jogalkotási törekvések az 1990-es évek közepéig nem sok eredményt hoztak. A tagállamoknak csak a Közösség fennállásnak 50. évfordulója előtt nem sokkal (1995-ben) sikerült e tárgykörben egy egyezményt megkötniük, amelynek tagállamok általi ratifikálása további hét (!) évet vett igénybe. Az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyveinek ratifikálása manapság is igen vontatottan halad.

Mindezek fényében feltehető a kérdés, hogy a tagállamok miért nem fordítottak és fordítanak megfelelő figyelmet a pénzügyi ellenőrzés intézményi oldalának megerősítésére és komolyan vételére. Meglátásom szerint, ha a közös pénzügyek ellenőrzése csak másodlagos kérdés minden egyébhez képest, akkor könnyen vetődhet fel az Unió polgáraiban a kétely arra vonatkozóan, hogy az érintett jogalkotók és döntéshozók valóban egy jól és a polgárok érdekében működő rendszert akarnak-e működtetni.

SUMMARY

The fundamental objective of my dissertation was to explore whether the wide regulation system of the general budget of the European Union ensures an adequate framework for all of those goals and expectations which can be read from the treaties, the general legal rules and principles applicable to the budget. As it seems from the following short summary, in several issues the regulatory aims fully or partly could not be achieved or attained on the implementation level.

In spite of this, we can ascertain, that the community regulation includes several elements that suitably serve the sound and efficient financial management. However, there are such regulatory examples in the member states that can be notable for the Community legislator.

I could not neglect that the examined elements of the Community and the member state's legislation can be at least partly observed for the budgetary reform in Hungary.

One of the essential questions of the Community budget is the issues of the net budgetary position. The net budgetary position fundamentally determines the adoption of the multiannual financial framework and the annual budgets. We cannot expect a general change in this situation nowadays because the prevailing provision of the Treaty prescribes that the Council shall unanimously lay down the provisions relating to the system of own resources.

Actually, there is no intent for an amendment of this provision which assigns indirectly a veto on almost all the budgetary issues for the member states.

From my point of view, the key issue of the budgetary reform of the European Union is the reconstruction of the decision-making process, the introduction of the qualified majority decision-making in the Council concerning the legal provisions relating to the own resources system, or at least to exclude such a situation that only one member state could exercise the quasi right of veto.

The major problem is in the field of the budgetary resources that the member states do not contribute to the incomes on equal principles because of many special provisions. Beside this, an other fundamental problem can be detected as well. The current system of the incomes is called for the 'system of the own resources', albeit the own character of this system can be basically called into question because of the huge part of the GNI-resources in addition with the capped VAT-resources.

Looking over this situation, if the legislation does not want to discriminate between the member states, as a basic modification aim can be set the cessation of the individual privileges of certain member states in relation of the own resources. It can be regarded as a problem per se that in a system relying principally not on the contribution of the member states, the inequality of the member states can be a question at all.

In the reform of the own resources system the assuring of the financial autonomy of the general budget of the European Union can be set as general aim. It can be realized, if in spite of the current system, the majority of the incomes can be covered by real own resources.

Concerning the establishment of the budget, the adoption of the multiannual financial perspective has high significance. Because of its importance, the financial perspective is adopted many times after debates that seem insolvable. The feeling of this insolvability can be traced back to the defence of the individual interests of the member states, to which the unanimous decision-making concerning the legal provisions relating the own resources system opens the door procedurally. The system of the financial perspectives could mean a solution to the budgetary crisis at the end of the eighties. However, nowadays many disadvantages of this system can be observed. In my dissertation I propose a budgetary decision-making system, where the actual separation of the adoption procedure of the financial perspective and the annual budgetary procedure would cease to exist, the 7 years periods would be changed by a rolling perspective system, and in connection with it the rules of the decision-making would be modified as well.

Concerning the implementation of the budget, I have concentrated on the How? Question in spite of the What? In overviewing the *acquis communautaire* it is obvious that the implementing regulation of the Common Agricultural Policy, the structural funds and the Cohesion Fund pays high attention for the regular utilization of the Community funds and the recoveries of sums unduly paid. However, the Community legislation almost fully neglects the protection of the interests of the beneficiaries, contains hardly any guarantee, so that the beneficiaries cannot get any procedural protection provided by the Community law. The definitions of the basic elements (e.g. the procedural deadlines, or the remedies) of the legal relation between the member state/region/managing authority/competent authority and the applicants/beneficiary are missing from the regulation relating to the EAGF, the EARDF, the structural funds and the Cohesion Fund. This deficiency in the Community legislation can result serious differences and other problems in the member state's internal legislations.

Concerning the budgetary control and the development of the protection of Communities' financial interest, we can see that these fields were often overshadowed in the history of the Community's finances. We can observe several examples for this finding: the European Court of Auditors was set up only in 1977, and achieved an institutional status only by the Treaty on the European Union. The fighting against the frauds missed until 1999 when founding the OLAF, the competent institution.

Besides this the issue of the criminal law protection of the Communities' financial interest deserves a special attention. The legislative intentions were unsuccessful until the last decade. The member states managed to agree just before the 50th anniversary of the Communities on the Convention on the protection of the European Communities' financial interests, but the ratification took seven years. From the three Protocols attached to the Convention is only one ratified by each member states.

In the light all of these circumstances, the question must be set: why do not pay the member states sufficient attention to the institutional issues of the financial control? According to my judgement, if the control of the Community finances plays only secondary role against every other questions, the citizens of the Union may have serious doubts concerning the intention of the legislators: whether do they want to run a well-functioning budgetary system operating also in their interest?

Szerzőségi nyilatkozat

Alulírott Halász Zsolt kijelentem, hogy jelen PhD Értekezést kizárólag magam készítettem, részleteiben és teljes egészében saját szellemi alkotásom.

Miskolc, 2010. június

.....
Halász Zsolt