

HALÁSZ ZSOLT

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSÉNEK SZABÁLYOZÁSA

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

PhD ÉRTEKEZÉS TÉZISEI

Tudományos vezető: Dr. Erdős Éva PhD egyetemi docens

MISKOLC
2010

I. A kutatási feladat rövid összefoglalása

Az Európai Unió közös költségvetése és a költségvetési kérdések szabályozása rendszeres és folyamatosan aktuális visszatérő témakör mind a gazdasági szakemberek, mind a politikusok, mind a jogtudomány képviselői számára. A kutatás 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. Bár nem tartom valószínűnek, hogy a közeli jövőben mélyreható reformok történnek, a kutatás alapvető célja volt feltárni azokat a területeket, illetve problémaköröket, amelyek igényelnék e reformokat. Ahol lehetséges a dolgozatban potenciális megoldási javaslatokat, alternatívákat próbáltam megfogalmazni (még ha ezek olykor utópisztikusnak tűnnek is).

Az EU működésének finanszírozása, illetve a közös költségvetésből finanszírozott támogatások rendszere, egy meglehetősen komplex szabályozási témakör. 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 kutatás 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. 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 utolsósorban ki kell térni a végrehajtás ellenőrzésére is, hiszen csak egy jól működő pénzügyi ellenőrzési rendszer biztosíthatja a végrehajtás szabályosságát.

Kutatásom során e költségvetési rendszer egyes elemeinek, intézményeinek egymáshoz való viszonyát elemezve kívántam feltárni a szabályozás egyes elemeit, ezek 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)témakörök 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 e 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.

II. Források és kutatási módszer

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.

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 kiemelő, 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.

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 az összehasonlító módszert is, amelynek során egyes rész-témakörökben 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.

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

III. A kutatás eredményei

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 közös költségvetést érintő döntéshozatalt 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. 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. Az egyhangú döntéshozatal ugyanis lényegében 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. Minderre azonban jelenleg nem sok esély látszik.

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 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. 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.

Fontosnak tartanám, hogy az új források egyrészt érdemi bevételt jelentsenek a költségvetésnek, másrészt az adófizetők számára is egyértelművé váljon, hogy az adott adónem a közös költségvetés bevételeit képezi.

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 különbségeket 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 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 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 érdemben 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.

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 eltérően 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.

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.

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. Ehelyett 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.

Indokoltnak tartanám 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, amelyekre 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. 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 feltárt hiányosságok alapján, álláspontom szerint a megosztott végrehajtás a szükségesnél alacsonyabb szintű elszámoltathatóságot eredményez, amely a költségvetés végrehajtásáért viselt felelősség szétterjedését is eredményezi. Elengedhetetlen lenne ezért a felelősségi rendszer átalakítása e téren is.

A szankciók tekintetében a jelenlegi szabályozás meglehetősen visszafogottnak tekinthető. Hatékony ellenőrzés azonban semmit sem ér hatékony szankciórendszer hiányában. Szükséges lenne ezért, hogy az uniós 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.

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).

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.

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.

A vázolt problémák megoldásához a fentiek alapján, mindenek 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 tevődjen 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 ez által 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.

IV. A szerző publikációi az értekezés témakörében

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. fej. 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. fej. 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.)
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.

17. EU költségvetés: államháztartás és szuverenitás, In: Schanda Balázs – Varga Zs. András (szerk.): Látlelet 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, 99-124. 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

