



Doktori értekezések 16.

HALÁSZ ZSOLT

AZ EURÓPAI UNIÓ
KÖLTSÉGVETÉSÉNEK
SZABÁLYOZÁSA

PÁZMÁNY PRESS

Halász Zsolt
Az Európai Unió költségvetésének szabályozása

A PÁZMÁNY PÉTER KATOLIKUS EGYETEM
JOG- ÉS ÁLLAMTUDOMÁNYI KARÁNAK
KÖNYVEI

DOKTORI ÉRTEKEZÉSEK 16.

Sorozatszerkesztő: *Frivaldszky János*

HALÁSZ ZSOLT

AZ EURÓPAI UNIÓ
KÖLTSÉGVETÉSÉNEK
SZABÁLYOZÁSA



PÁZMÁNY PRESS
Budapest 2018

A kiadvány a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
támogatása keretében valósult meg:
Központi Alapok Program KAP17-61007-1.2-JÁK azonosítószámon.

© Halász Zsolt, 2018

© PPKE JÁK, 2018

ISSN 2064-1907

ISBN 978-963-308-331-4

Kiadja:

a Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kara
1088 Budapest, Szentkirályi u. 28–30.
www.jak.ppke.hu

Felelős kiadó: Dr. Szabó István dékán

Korrektúra: Csizner Ildikó
Szerkesztés, nyomdai előkészítés: Szakaliné Szeder Andrea

Készült a Vareg Hungary Kft. nyomdájában
www.vareg.hu

TARTALOM

BEVEZETÉS	11
-----------------	----

I. fejezet: Az Európai Unió költségvetési szabályozásának kialakulása, jogforrásai és alapelvei	17
--	-----------

1. A költségvetési jog szabályozásának kialakulása	19
1.1. <i>A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemei a kezdetektől az ezredfordulóig</i>	19
1.1.1. A költségvetés szerkezetének alakulása	19
1.1.2. A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemeinek alakulása	21
1.2. <i>Az intézmények egymás közötti viszonyának alakulása</i>	28
1.2.1. Az ESZAK kezdeti időszakában.....	28
1.2.2. Az EGK és az Euratom Közösség kezdeti időszakában	29
1.2.3. A Fúziós Szerződés után.....	29
1.2.4. A Luxemburgi Szerződés által bevezetett változások	29
1.2.5. A Brüsszeli Szerződés által bevezetett változások	30
1.2.6. A Brüsszeli Szerződés után.....	30
1.3. <i>A pénzügyi ellenőrzés főbb szabályainak és intézményrendszerének alakulása</i>	32
1.4. <i>A költségvetési bevételek szabályozásának alakulása</i>	33
1.4.1. Az ESZAK költségvetés finanszírozása.....	33
1.4.2. Az általános költségvetés finanszírozása	34
2. A költségvetési jog hatályos forrásai	37
3. A költségvetési szabályozás alapelvei.....	42
3.1. <i>Az egységesség elve</i>	43
3.2. <i>Az éves költségvetés elve</i>	48
3.3. <i>Az egyensúly elve</i>	50
3.4. <i>Az elszámolási egység elve</i>	54
3.5. <i>Az univerzalitás elve</i>	56

3.6. A részletesség elve	57
3.7. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elve	61
3.8. Az átláthatóság (transzparencia) elve	63
II. fejezet: A közös költségvetés bevételei	69
1. A közös költségvetés bevételi oldalának általános paraméterei	69
2. A saját források rendszerének fejlődése a kezdetektől napjainkig	70
2.1. Az ESZAK finanszírozása	71
2.2. Az EGK és az Euratom Közösség finanszírozása a kezdetekben	71
2.3. A saját források rendszerének bevezetése	72
2.4. A költségvetési problémák hatása a saját források rendszerére az 1980-as években	73
2.5. A nettó költségvetési pozíció számítása, az európai többletérték és a szolidaritás.....	74
2.6. A saját források reformja 1988-ban	76
2.7. A saját források rendszerének változásai 1993-tól 2006-ig.....	78
2.8. A saját források elemei a 2007/346/EK tanácsi határozat alapján .	79
3. A saját források jelenlegi rendszere	80
3.1. A saját források szabályozása 2014-től kezdődően	80
3.2. A saját források beszédese.....	81
3.3. A saját források felső határa	83
3.4. A tagállami korrekciók	85
4. Mitől „saját” a saját forrás?.....	85
4.1. A saját forrásokról szóló határozat elfogadása.....	86
4.2. A „saját” jelleg értelmezése az Európai Közösségek/Unió Bíróságának gyakorlatában	87
4.2.1. A saját források jellege.....	88
4.2.2. A tagállam késedelme	91
4.2.3. A hozzáadottérték-adó harmonizációja és a saját források.....	92
4.3. A saját források rendszerének belső szerkezete a számok tükrében	94
5. A saját források rendszere a jövőben	98
5.1. A Bizottság 2004-es javaslata.....	98
5.2. A Bizottság 2011-es reformjavaslata	100
5.3. A potenciális reformlehetőségek.....	101
5.4. Középtávon megvalósítható reformok	105
5.5. Költségvetési egyensúlyhiányok és a saját források reformjai	107

6. A saját források szabályozása az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződésben és a Lisszaboni Szerződésben	110
7. Magyarország és a saját források.....	111
8. Összefoglalás, következtetések.....	112
III. fejezet: A közös költségvetés megalkotása	115
1. A középtávú pénzügyi terv és az intézményközi megállapodás	116
1.1. <i>Az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében</i>	<i>116</i>
1.2. <i>Intézményközi megállapodások az EU jogrendjében</i>	<i>118</i>
1.3. <i>A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodások kialakulása</i>	<i>120</i>
1.4. <i>Az intézményközi megállapodásban és a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadásában részes intézmények helyzete</i>	<i>125</i>
1.5. <i>A középtávú pénzügyi terv el nem fogadásának következményei.....</i>	<i>133</i>
1.6. <i>A Lisszaboni Szerződés és a középtávú pénzügyi terv</i>	<i>137</i>
2. Az éves költségvetési eljárás	138
2.1. <i>Hatáskör a költségvetés megalkotására</i>	<i>138</i>
2.2. <i>A költségvetési eljárás folyamata a Lisszaboni Szerződés előtt....</i>	<i>139</i>
2.3. <i>A kötelező és a nem kötelező kiadások szerepe a költségvetési eljárásban</i>	<i>142</i>
2.4. <i>A költségvetési eljárás a Lisszaboni Szerződés után.....</i>	<i>145</i>
2.5. <i>Az ex lex állapot.....</i>	<i>148</i>
2.6. <i>A költségvetés módosítása</i>	<i>149</i>
2.7. <i>A költségvetési eljárás jellege</i>	<i>149</i>
3. Egy szövetségi állam példája – költségvetési kapcsolatok a Bund és a tartományok között Németországban	151
4. Összefoglalás, következtetések.....	156
IV. fejezet: A költségvetés végrehajtása	161
1. A költségvetés végrehajtásának alapelemei.....	161
1.1. <i>Hatáskör a költségvetés végrehajtására</i>	<i>162</i>
1.1.1. <i>A Bizottság és más intézmények végrehajtási hatáskörei</i>	<i>163</i>
1.1.2. <i>A végrehajtási hatáskör és annak átruházhatósága</i>	<i>166</i>

1.2. <i>A végrehajtás alapjai: költségvetési előirányzat és az alap jogi aktus</i>	167
1.3. <i>A pénzügyi szereplők</i>	170
2. <i>A végrehajtás módjai</i>	172
2.1. <i>A közvetlen végrehajtás</i>	174
2.2. <i>A tagállamokkal megosztott végrehajtás</i>	179
2.2.1. <i>A megosztott végrehajtás néhány kulcseleme</i>	181
2.3. <i>A közvetett végrehajtás</i>	197
2.4. <i>A vissza nem térítendő támogatások</i>	201
2.4.1. <i>A támogatások fogalma és formái</i>	201
2.4.2. <i>A támogatások alapelvei</i>	202
2.4.3. <i>A támogatások odaítélése</i>	204
2.5. <i>A pénzügyi eszközök</i>	206
2.6. <i>A saját források végrehajtásának problémái</i>	208
3. <i>A Lisszaboni Szerződés hatása a költségvetés végrehajtására</i>	210
4. <i>Összefoglalás, következtetések</i>	211

V. fejezet: Az Európai Unió pénzügyi ellenőrzési rendszere és pénzügyi érdekeinek védelme.....215

1. <i>A pénzügyi ellenőrzés és a pénzügyi érdekek védelmének összefüggései</i>	215
2. <i>A belső ellenőrzés</i>	225
3. <i>A külső ellenőrzés</i>	229
3.1. <i>A számvevőszéki ellenőrzés</i>	230
3.1.1. <i>Az Európai Számvevőszék létrejötte</i>	230
3.1.2. <i>Az Európai Számvevőszék feladatai</i>	233
3.1.3. <i>Az Európai Számvevőszék szervezete</i>	237
3.2. <i>A parlamenti ellenőrzés</i>	241
3.3. <i>A külső pénzügyi ellenőrzés intézményrendszere néhány EU tagállamban</i>	245
3.4. <i>Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF)</i>	251
3.4.1. <i>Az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozása</i>	251
3.4.2. <i>Az OLAF eljárása</i>	255
4. <i>A pénzügyi érdekek hatékonyabb védelmének lehetséges jövőbeni eszközei</i>	265
4.1. <i>Az Európai Ügyészség létrehozása</i>	265
4.2. <i>Egy európai Civil False Claims Act</i>	269
5. <i>Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló hazai szabályozás</i>	270

6. A közösségi pénzügyi ellenőrzés új megközelítésben: a Single Audit modell	278
7. A pénzügyi érdekek védelme és a pénzügyi ellenőrzés az Európai Alkotmányban és a Lisszaboni Szerződésben	280
8. Összefoglalás, következtetések	281
Összegzés	287
1. A költségvetési szabályozást érintő általános kérdések	287
2. A költségvetési bevételek rendszere	288
3. A középtávú pénzügyi terv és a költségvetés megalkotása	290
4. A költségvetés kiadásai és végrehajtása	291
5. A költségvetés ellenőrzése	293
6. Általános következtetések és <i>de lege ferenda</i> javaslatok	295
Irodalom- és jogforrásjegyzék	299
Felhasznált irodalom	299
Egyéb irodalom	314
Felhasznált jogforrások és egyéb jogi szövegek	319
a) Szerződések és Jegyzőkönyvek	319
b) Másodlagos jogforrások	320
c) Intézményközi megállapodások és egyéb egyezmények	328
d) Az Európai Parlament jelentései, állásfoglalásai	329
e) Az Európai Közösségek/Unió Bíróságának ítéletei	330
f) Az Európai Számvevőszék jelentései, véleményei és határozatai	333
g) Bizottsági jogalkotási javaslatok és egyéb közlemények	334
h) A Tanács dokumentumai	337
i) Magyar jogszabályok (felhasznált és a témához kapcsolódó)	337
j) Alkotmánybírósági határozatok	338
k) Ombudsmani jelentések	339
l) Egyéb hazai dokumentumok	339
m) Hivatkozott honlapok	339
n) Más tagállami jogforrások	340

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. Kutatásom témáját elsősorban annak – folyamatos – aktualitása indokolja. Vizsgálataim nemcsak az Európai Unió szoros értelemben vett közös költségvetésére és annak szabályozási kérdéseire terjednek ki, hanem magukban foglalják a költségvetés finanszírozásának és a költségvetésből nyújtott támogatások szabályozásának alapvető kérdéseit is. Politikai porondon és szakértői szinteken is folyamatosan téma az Unió költségvetési reformja, amely szükségképpen a szabályozás reformját is jelenti. E reform elindítását az Európai Számvevőszék is kiemelt fontosságú lépésnek tekinti,¹ de számos példát lehet említeni a közelmúltból is arra, hogy különböző szerzők mit tekintettek reformálandónak az Unió költségvetési rendszerén, és e reformokra milyen megoldási javaslatokat tettek.² Bár nehéz megmondani, hogy a közeli jövőben mélyreható reformok történnek-e, e kötetben szeretném feltárni azokat a területeket, illetve problémaköröket, amelyek igényelnék e reformokat, és – 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 Európai Unió költségvetéséből származó támogatásról, 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 témakőről 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.

¹ EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2016) i. m.

² ALVES–AFONSO (2009) i. m. 177–184.; BENEDETTO–MILIO (2012) i. m.

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 – 28 tagállam egyhangúan megállapodjon. Természetesen részletes elemzést igényelne a költségvetés végrehajtásának minden részletkérdése, hiszen sok gyakorlati probléma éppen ezzel függ össze: ki, miként, és milyen felelősségi szabályok mellett vehet részt a végrehajtásban. Terjedelmi ésszerűség okán azonban kénytelen voltam önmagamot korlátozni és ezért nem elemzem részletesen az EU különböző támogatási rendszereinek (közös agrárpolitika, regionális politika) működését. Végül, de nem utolsósorban ki kell térni a végrehajtás ellenőrzésére is, hiszen csak egy jól működő pénzügyi ellenőrzési rendszer biztosíthatja a végrehajtás szabályosságát.

Értekezésem 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 nemcsak egy leírást kívánok adni az Unió 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 sem a közös agrárpolitika, sem a regionális politika, sem pedig az Európai Fejlesztési Alap szabályozását és működését. Ugyancsak a kutatási körön kívül maradt az Unió által biztosított finanszírozás témakörében fontos szerepet játszó Európai Beruházási Bank tevékenysége, illetve a költségvetési szabályozáson belül a költségvetés végrehajtásnak azon módjai, amikor e feladatokat harmadik államok vagy nemzetközi szervezetek látják el. Mindezeket egy (vagy több) külön kutatás keretében tervezem feldolgozni. Bár munkám 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 az Unió pénzügyi érdekei védelmének hiányosságai). A másik kategóriába pedig azokat sorolom, amelyek nem önmagában a szabályozás uniós szintjét érintik, hanem az azzal összefüggő hazai szabályozást, illetve e kettő kapcsolatát (pl. a támogatások tagállami végrehajtásával összefüggő kérdéseket). Mindkét terület önmagában is számos fontos részkérdést vet fel. Ennek ellenére az értekezés struktúrája nem ezen a felosztáson alapul, hanem a könnyebb átláthatóság érdekében egyfajta – a költségvetési szabályozás tekintetében – hagyományosnak tekinthető rendszert követ. A mű 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 sem 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. Az értekezés 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, a dolgozatban azonban nemcsak jogtörténeti jellegű kérdéseket vizsgáltam, hanem az adott témakör szabályozási és gyakorlati problémáit elméleti síkon is megpróbáltam feltárni. Ebben segítségemre volt egyrészt a témában feltárt szakirodalom, amelyből leginkább – 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 uniós 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 szabálytalanságokkal és 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/Unió Bíróságának ítéleteire és az Európai Számvevőszék jelentéseire. Emellett alkalmaztam a összehasonlító módszert is, amelynek során egyes rész-témakörökben összevettem az uniós szabályozás valamely korábbi és későbbi állapotát, az uniós és a hazai szabályozást, illetve bizonyos esetekben az uniós és valamely más tagállami – legfőképpen a németországi – szabályozást. Ezen összehasonlítások eredménye leginkább olyan bevált, működő szabályozási megoldások, példák feltárása, amelyek egyes esetekben az uniós, más esetekben a hazai költségvetési szabályozás számára is hasznosíthatóak lehetnek.

Kutatásom több jogág területét érinti. Magától értetődik, hogy a költségvetési szabályozás a pénzügyi jog tárgykörébe tartozik, ugyanakkor mivel az Európai Unió költségvetéséről van szó, legalább ennyire Európa-jogi is. E két jogág mellett azonban – különösen a támogatási jogviszonyokkal, illetve az Unió 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 e kötet alapvetően pénzügyi jogi szemszögből vizsgálja a közös költségvetés rendszerét és szabályozását.

Tekintettel arra, hogy a felhasznált szakirodalmi források igen jelentős részben idegen nyelven állnak csak rendelkezésre és egyes jogszabályi ren-

delkezések 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 – 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.

Az első fejezet 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/Unió 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 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 kísérlet 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, az értekezésben részletesen kitérek e rendszer kialakulásának okaira, előnyeire és hátrányaira, ezt követően pedig arra, hogy javaslatot fogalmazzak meg a rendszer továbbfejlesztésére. A fejezetben összevetem az uniós és a hazai szabályozást, megpróbálom értékelní 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 az uniós, illetve a tagállami szabályozások egyes elemeit figyelembe venni.

A negyedik fejezetben a költségvetés végrehajtásának rendszerét és módjait elemzem. A fejezet magában foglalja a támogatási jogviszony elemzését, az uniós és a hazai szabályozás összehasonlításával, értékelésével. Noha nagyon ide kívánczogna, de terjedelmi okokból e fejezetben mégsem került sor a nagyobb támogatási rendszerek (agrár, regionális) működésének részletes elemzésére.

Az ötödik fejezet a tág értelemben vett költségvetési ellenörzés témakörét foglalja magában. E fejezet is két nagy témakörre fókuszál: egyrészt az uniós és a magyar parlamenti és számvevöszéki ellenörzés összevetésére, a különbségek és hasonlóságok értékelésére, következtetések levonására; másrészt az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló intézmények és eszközök működésének bemutatására, értékelésére, valamint a továbbfejlödés lehetőségeinek bemutatására (az EU pénzügyi érdekeit érintő jogsértések és jogkövetkezmények jelenlegi szabályozása és a szabályozás jövöbeni 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, kövendő példák alapján – Magyarország költségvetési rendszerének továbbfejlesztése érdekében.

A szerző a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának oktatója, valamint az Európai Beruházási Bank munkatársa. A kötetben megjelenő tudományos állásfoglalások a szerző egyéni véleményét tükrözik, amelyek nem feltétlenül vannak összhangban az Egyetem, valamint a Bank hivatalos álláspontjával.

Budapest, 2017. november

I. FEJEZET

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKULÁSA, JOGFORRÁSAI ÉS ALAPELVEI

Az Európai Unió 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 meglehetősen összetettek. Egyrészt a tagállamok is önálló gazdaságpolitikát folytatnak, másrészt a miniszterek tanácsa felhatalmazással rendelkezik a tagállami gazdaságpolitikák koordinálására, illetve a „maastrichti kritériumok” is meghatároznak bizonyos követelményeket a tagállami gazdaságpolitikák számára³

Az Európai Unióról szóló Szerződés⁴ 2. és 3. cikke meghatározza azokat az alapvető célokat, amelynek érdekében a tagállamok létrehozták az Európai Uniót. Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 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

³ VÁRNAY (2001) i. m. 99.

⁴ HL C 83, 2010.3.30.

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 Unió működésének finanszírozását biztosító költségvetés képezi e téren vizsgálatunk tárgyát. Egy költségvetés a nemzetközi szervezetek esetében sokszor viszonylag egyszerűen áll össze, hiszen nem igazán tartalmaz 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.⁵

Mindezekhez képest az Unió 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 Unió 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. Ugyanakkor azt sem szabad elfelednünk, hogy az Európai Unió költségvetése évről évre egyre összetettebbé válik mind belső struktúráját, mind pedig az alternatív finanszírozási eszköztárat (pl. Európai Fejlesztési Alap, Európai Pénzügyi Stabilitási Mechanizmus, Külső Műveletek Garancia Alapja, Európai Stratégiai Befektetési Alap) nézve.⁶

Mindezek mellett fontos kérdés az is, hogy az uniós tagállamok polgárait mennyiben és milyen módon érinti az Unió költségvetése. Mint látni fogjuk, a tagállamok állampolgárai helyzetét több szempontból is érinti, hiszen a költségvetés bevételeinek terhére jelentős részben – bár EU-adó nincsen – a hazai adókhöz hasonlóan ők viselik, és a kiadások is – amelyek túlnyomó részét az uniós támogatásként ismert kiadások teszik ki – nagymértékben befolyásolják

⁵ ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2007) i. m.

⁶ Vö. Annex IV – The galaxy around the Budget. *Future financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, December 2016, 82.

az életüket. Gondolhatunk itt a sokat emlegetett mezőgazdasági vagy a strukturális alapokból származó támogatásokra.

Az Unió 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 Alap (EFA).⁷ Az EFA az Unió fejlődő országok részére nyújtott támogatásait finanszírozó pénzügyi eszköze, amelynek forrásait a tagállami hozzájárulások képezik.

Korábban az Európai Szén és Acél Közösség (a továbbiakban: ESZAK) költségvetése is ilyen külön költségvetés volt, de az ESZAK Szerződés hatályának lejártával⁸ az ezzel kapcsolatos költségvetés is megszűnt, illetve beolvadt a közös költségvetésbe.

1. A költségvetési jog szabályozásának kialakulása

A jelenlegi – alapvetően egységes – költségvetési rendszer az Európai Közösségek létrejöttékor közel sem 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

Az 1951-ben létrehozott ESZAK éves gazdálkodását szabályozó költségvetési rendelkezések évről évre 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’, valamint ‘összefoglaló/általános előrejelzések’ (*general*

⁷ EUROPEAN UNION (2002) i. m. 329.

⁸ Az ESZAK Szerződést a részes tagállamok 1951-ben 50 éves határozott időre kötötték, így a szerződés 2002-ben hatályát veszítette.

estimates) fogalmakat használta. Az ESZAK Szerződés már a kezdetektől fogva kizárta annak lehetőségét, hogy kölcsönfelvétellel történjen a Közösség gazdálkodásnak finanszírozása.⁹

Az ESZAK esetében a költségvetési év eredetileg július 1-jétől június 30-áig tartott.

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Európai Atomenergia Közösség (a továbbiakban: Euratom Közösség) 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 igazgatási költségvetésből. A pénzügyi év az EGK és az Euratom Szerződés alapján a kezdetektől fogva január 1-jétől december 31-ig tartott.

Az 1965-ben megkötött Fúziós Szerződés¹⁰ 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 hatálybalépésétől kezdve egybeolvadt 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 módosítása¹¹ 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 terminológiailag és érdemben is jelentősen módosítva az előrejelzések helyett a költségvetés fogalmát rendelte használni a másik két Közösség költségvetéséhez hasonlóan.

⁹ ESZAK Szerződés eredeti 51. cikk (1) bekezdés. Treaty establishing the European Coal and Steel Community. (Paris, 18 April 1951) http://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_coal_and_steel_community_paris_18_april_1951-en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58.html

¹⁰ Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés, OJ 132, 1967.07.13., 20–23. cikk.

¹¹ Ld. a módosított 78. cikket, valamint az újonnan beillesztett 78a.–78f. cikkeket.

Az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés¹² 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.

1.1.2. A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemeinek alakulása

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 szabályozták,¹³ 1968-ban került sor az első olyan költségvetési rendelet megalkotására, amely a Közösségek költségvetése megalkotásának és

¹² Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970), Journal officiel des Communautés européennes, N° L 2/1, le 2.1.71.

¹³ 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 (Art. 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 (Art. 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.

végrehajtásának kérdéseit szabályozta,¹⁴ 1969-ben született meg a költségvetési könyvvizetésre és könyvvizsgálatra vonatkozó szabályozás.¹⁵

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 Alapra*,¹⁶ valamint az *Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részére*¹⁷ vonatkozó költségvetési rendeleteket, amelyek azonban nem voltak túl hosszú életűek. A *Luxemburgi Szerződés* (1970) szükségessé tette új részletszabályok kidolgozását és megalkotását, amelyek az 1973-ban megalkotott általános Költségvetési rendeletben¹⁸ öltöttek testet. E Költségvetési rendelet a két speciális tárgykörű 1972-ben megalkotott rendeletet hatályon kívül helyezte.

A *Luxemburgi és Brüsszeli Szerződés*¹⁹ 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-ben²⁰. 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 felállítás), amelyeket a másodlagos jogforrások szintjén is követni kellett.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975), OJ L359, 31. December 1977. o.

²⁰ Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 356, 31.12.1977, 1–30. o.

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,
- az 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).

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 Okmány*²¹ aláírása. E dokumentum azonban a költségvetési szabályozást közvetlenül érintő változtatásokat nem eredményezett.

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11986U/word/11986U.doc>

A költségvetési szabályozás egyik legátfogóbb reformjára 1988-ban került sor az ún. *Delors I. csomag* keretében. E csomag a következő főbb elemekből tevődött össze:²²

- a saját források reformja,²³
- a költségvetési fegyelem megerősítése a mezőgazdasági kiadások megfélemezése 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 1988–1992 közötti időszakra kötötték. Célja a különböző kiadási tételek összehangolása és – az Egységes Európai Okmányra figyelemmel – a kiadások egyensúlyba hozása. Emellett meghatározza a kiadások felső határát, és lehetővé teszi a költségvetési és jogalkotás hatáskörök konfúziójának csökkentését azzal, hogy részletesen felsorolja, mely költségvetési előirányzatok minősülnek kötelező és melyek 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 fegyelemről,²⁴ 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 reformcsomag 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 szabályozás,²⁵ amelynek a fő célja az egész

²² EUROPEAN UNION (2014) i. m. 33–44.

²³ Ld. 1.4. pont.

²⁴ A Tanács 88/377/EGK határozata a költségvetési fegyelemről, HL L 185, 15.7.1988., 29. o.

²⁵ 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., 9–20. o.

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, amellett, 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 lehetővé.²⁶

A Parlament, a Tanács és a Bizottság intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi tervet 1988-ban az 1988–1992 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-ben kezdődő reformját*, a strukturális alapok reformját, valamint a belső piaccal kapcsolatos politikák fejlődésének és a Közösségek új nemzetközi kötelezettségeinek megfelelő finanszírozását.

Az 1992-ben megkötött *Maastrichti Szerződés*²⁷ megkötése és az azzal összefüggésben elfogadott szabályozás jelentős hatással volt a költségvetés kiadási oldalára. Ekkor került sor a regionális politika megerősítésére²⁸ és a *Kohéziós Alap*

²⁶ EUROPEAN UNION (2014) i. m. 44–49.; 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.

²⁷ Szerződés az Európai Unióról, HL C 191, 1992.7.29., 1–110. o.

²⁸ Jegyzőkönyv a gazdasági és társadalmi kohézióról, HL C 321E, 2006.12.29., 304–305. o.

létrehozására.²⁹ Emellett az Európai Közösség újabb hatásköröket kapott többek között a transeurópai 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 lejártát követően a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1993-ban új, ezúttal már hét évre (1999-ig) szóló pénzügyi tervet fogadott el.³⁰ Az 1993–1999 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 Alappal*,³¹ és a *Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel*.³² A cél a leghátrányosabb helyzetű régiók és a Kohéziós alpból 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 volt.³³

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 tartalmazta a 2000–2006 közötti időszakra szóló középtávú pénzügyi tervet.³⁴ A középtávú pénzügyi

²⁹ Ld. az EGK Szerződésbe az Európai Unióról szóló Szerződés által beillesztett 131d. (ma 161.) cikk második bekezdését.

³⁰ Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, OJ C 331, 7.12.1993., 1–10. o.

³¹ Ld. a Tanács 1164/94/EK rendeletét a Kohéziós Alap létrehozásáról, HL L 130, 1994.5.25., 1–13. o.

³² 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., 1–4. o.

³³ Interinstitutional Agreement of 13 October 1998 on legal bases and implementation of the budget, OJ C 344, 1998.11.12.

³⁴ Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemlről és a költségvetési eljárás javításáról, HL C 172, 1999.6.18., 1–22. o.

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 sor.³⁵ Az intézményközi megállapodás elfogadását megelőző tárgyalások során a Bizottság részéről felmerült egy általános korrekciós mechanizmus bevezetésének gondolata, amely az egyedi korrekciók (pl. brit visszatérítés) helyébe lépett volna, ezt azonban a tagállamok nem fogadták el. A nettó befizető tagállamok általános elvárása volt a kiadások érdemi csökkentése az uniós GNI 1%-ára, amely a hét éves ciklus során meg is valósult azáltal, hogy a kötelezettségvállalási előirányzatok szintje a 2007-es 1,1%-os szintről 2013-ra az EU GNI 1,01%-ára esett.

A 2007 és 2013 közötti időszakban jogi szempontból a leglényegesebb esemény a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése volt. Ennek egyik eleme, hogy a középtávú pénzügyi terv ekkortól kezdve nem intézményközi megállapodásban, hanem jogszabályi – rendeleti formában – kerül elfogadásra. E változás azonban nyilvánvalóan csak a következő, a 2014–2020 közötti pénzügyi terv tekintetében lett releváns.

A 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi terv előkészítése során az egyik legnagyobb horderejű lépés a Bizottság részéről az volt, hogy egyrészt javaslatot tett egy pénzügyi tranzakciós adó mint új saját forrás bevezetésére,³⁶ másrészt előterjesztette a hozzáadottérték-adó alapú forrás számításának új szabályait.³⁷ Ezek egyik legfontosabb célja a GNI alapú forrás részarányának csökkentése lett volna. Az áfa-forrás javasolt számítási módja a korábbinál jóval egyszerűbb lett volna, a terv szerint minden ügyleten 1%

³⁵ Intézményközi megállapodás az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről, HL C 139, 14.6.2006.

³⁶ Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC, COM(2011) 594 final, 28.9.2011.

³⁷ Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax, COM(2011) 737, 9.11.2011.

pontnyi adó a közös költségvetés bevételét képezte volna. Tekintettel azonban az egyhangú döntéshozatal követelményére, a saját források rendszerének reformjával felérő javaslatot végül nem fogadták el a tagállamok, az aktuális középtávú pénzügyi terv lényegét tekintve a korábbihoz képest változatlan bevételi struktúrával lépett hatályba.³⁸

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

³⁸ A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, HL L 347, 2013.12.20., 884–891. o.

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 javaslattevési 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 szükség.³⁹

³⁹ A Parlament módosítási javaslattevési 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.

A Luxemburgi Szerződésáltal eredményezett további lényeges változás, hogy a költségvetési eljárás végén 1974-ig a Tanács, az 1975. költségvetési évtől kezdve a Közgyűlés (Parlament) elnöke hatáskörébe tartozik annak megállapítása, hogy a költségvetést véglegesen elfogadottá nyilvánították.

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:

- az 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 hiányosságából, 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*

*Nyilatkozat.*⁴⁰ 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 és a Szerződések alapján megalkotott jogszabályok szerint. Meghatározták azokat a költségvetési sorokat is, 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 került.⁴¹

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 javaslattevői 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 – korántsem tökéletes, de működőképes módon – megoldani. E fejlődési ív legutóbbi állomása, hogy a középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodás gyakorlatát a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésétől (valójában a 2014–2020 közötti terv elfogadásától) kezdve formálisan felváltotta a rendes jogalkotási eljárás és a középtávú pénzügyi terv *rendeleti formában* történő elfogadása.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Ld. erről bővebben az Európai Közösségek Bíróságának 204/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:1988:450. ügyben hozott ítéletét. A jogvita lényegi kérdése a kötelező és nem kötelező kiadások tekintetében a döntéshozatal jogáról szolt. E kérdéskörrel részletesebben a III. fejezetben foglalkozom.

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 az önálló Számvevő helyébe egy *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.

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 befejezte tevékenységét.

A Brüsszeli Szerződés a költségvetési ellenőrzés terén nemcsak 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 javaslattételi 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 1993–1999 közötti időszakban. 1995-ben került sor az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló tanácsi rendelet megalkotására,⁴² és ebben az évben kötötték meg a tagállamok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményt.⁴³ A Santer Bizottság lemondását követően felmerült a pénzügyi érdekek védelme további erősítésének szükségessége, amelynek kapcsán 1999-ben történt meg a *Csalás Elleni Hivatal* (a továbbiakban: OLAF) létrehozása.⁴⁴

Az új évezred elején a Bizottság több kísérletet tett az Európai 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 összefüggésben.⁴⁵ E javaslatok azonban jogszabállyá csak idén válhattak, az Európai Ügyészség létrehozása csak a tagállamok szűkebb körének részvételével, a megerősített együttműködés keretein belül valósulhatott meg.⁴⁶

Szintén 2017-ben került sor az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről szóló irányelv elfogadására, amely az minimumszabályokat állapít meg az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás és egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem terén a bűncselekmények és a büntetőjogi szankciók fogalmának meghatározására.⁴⁷

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,

⁴² A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, HL L 312, 1995.12.23., 1–4. o.

⁴³ 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.

⁴⁴ A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról, HL L 136, 1999.5.31., 20–22. o.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről HL L 283., 2017.10.31., 1–71. o.

⁴⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről HL L 198., 2017.7.28., 29–41. o.

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 illetéknek 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 beszedésére.⁴⁸ E különleges rendszer az ESZAK-nak a 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 képezték.⁴⁹ 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* (a továbbiakban: KAP) közösségi hatáskörbe emelésével és annak közösségi szintű finanszírozásával összefüggésben⁵⁰ 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 (az 1962–1965 közötti időszakban) számoltak azzal, hogy a finanszírozás tagállami hozzájárulások alapján történik. Akkor azonban, amikor a Bizottság 1965-ben előterjesztette javaslatát a KAP finanszírozására és egyúttal a saját források rendszerének bevezetésére, valamint egyúttal a Parlament hatásköreinek bővítésére, e javaslat – különösen Franciaország ré-

⁴⁸ STRASSER i. m. 24.

⁴⁹ Ld. az EGK Szerződés eredeti 200. és az Euratom Szerződés eredeti 172. cikkét.

⁵⁰ Ld. a Tanács rendeletét a közös agrárpolitika finanszírozásáról, OJ 30, 1962.4.20., 991–993. o.

széről – 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* időszaka).⁵¹

Érdemi áttörés 1970-ben jött létre, amikor a tagállamoknak – a Luxemburgi Szerződés megkötésével egyidejűleg – sikerült megállapodniuk a *saját források rendszerének* bevezetéséről.⁵² 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 és 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 meghatározható.⁵³ Az adó és a saját forrás közötti különbség abból adódik, hogy egyrészt a Közösségek nem rendelkeztek és az EU ma sem rendelkezik adókivetési joggal, másrészt a saját forrásokról szóló tanácsi határozat a tagállamokat és nem az állampolgárokat, illetve az egyéb adóalanyokat kötelezi.⁵⁴

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 említett eredőjének, az Egyesült Királyság kompenzációs igényének a kezelését célozta. A kompenzációs igény gyökerét az adta, hogy az Egyesült Királyság földrajzi

⁵¹ Az üres székek politikájáról és a Luxemburgi kompromisszumról ld. bővebben VÁRNAY–PAPP (2003) i. m. 42–43.

⁵² Ld. a Tanács 1970. áprilisi 21-i 243/1970/EGK, ESZAK, Euratom határozatát a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásaival való helyettesítéséről.

⁵³ Vö. HALUSTYIK (2006) i. m. 25., 61.; FÖLDES (2001) i. m. 25–26., 112.

⁵⁴ VÁRNAY–PAPP (2003) 602.

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 ugyanakkor 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 az 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 el.⁵⁵ 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 köthették 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 elfogadott.⁵⁶ E határozat nem változtatott a saját

⁵⁵ A Tanács 88/376/EGK, Euratom határozata a Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 185, 1988.7.15., 24–28. o.

⁵⁶ A Tanács 597/2000/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 253, 2000.10.7., 42–46. o.

források rendszerén, azt 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, hogy 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 EUMSZ,⁵⁷ és annak is különösen a pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó 6. Rész II. Címe.⁵⁸ Az EUMSZ 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,

⁵⁷ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egy-
eséges szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010. március 30.

⁵⁸ Ld. EUMSZ 310–325. cikk.

- a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumait, a Bizottság általános felelősségét a 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, az engedélyezésre jogosult tisztviselők és a 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 hatálybalépése 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 is.⁵⁹

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 EUMSZ határozza meg, de nem a pénzügyi rendelkezések között, hanem az intézményekről szóló részben.⁶⁰ 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 kiadásaiival kapcsolatos elszámolások ellenőrzését, az éves jelentés és a megbízhatósági nyilatkozat elkészítését.

A közös költségvetésre vonatkozó, az EUMSZ-ben rögzített általános rendelkezések mellett nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az *Európai Unióról szóló Szerződés* (a továbbiakban: EUSZ) is magában foglal néhány költségvetéssel kapcsolatos rendelkezést, alapvetően a közös kül- és biztonságpolitika vonatkozásában.

⁵⁹ EUMSZ 312. cikk.

⁶⁰ EUMSZ 285–287. cikk.

Az EUSZ 41. cikke értelmében a közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása következtében felmerülő igazgatási kiadások az Unió költségvetését terhelik; a működési kiadások szintén, kivéve a katonai vagy védelmi vonatkozású műveletekből eredő kiadásokat, illetve azokat az eseteket, amikor a Tanács egyhangúlag másként határoz. Azokban az esetekben, amikor a kiadások nem az Unió költségvetését terhelik, azok a bruttó nemzeti termékkulcs szerint a tagállamokat terhelik, kivéve, ha a Tanács egyhangúlag másként határoz.

Szintén az EUSZ rögzíti azt a garanciális szabályt, miszerint az egyes tagállamok által folytatott megerősített együttműködésből fakadó kiadások finanszírozása csak a résztvevő tagállamokat terheli.⁶¹

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

Ezek között a legfontosabb a *Költségvetési rendelet*.⁶² Az első költségvetési rendelet⁶³ elfogadására 1977-ben került sor, és azt követően számos alkalommal módosították egyrészt a költségvetési szabályozás fejlődése, másrészt pedig az intézményi reformok okán. A számos módosítás mintegy negyedszázad elteltével szükségessé tette a rendelet újraalkotását, ezért született meg 2002-ben a második költségvetési rendelet, a *Tanács 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Költségvetési rendeletről*.⁶⁴ A második költségvetési rendelet egyrészt újraszabályozta a költségvetés végrehajtásával összefüggő felelősségi szabályokat, de esetenként a tagállami költségvetési szabályokon túlmutató rendelkezések is helyet kaptak benne, mint például a támogatások vagy a közbeszerzések alapvető szabályai.

Újabb tíz év elteltével megszületett a harmadik költségvetési rendelet is, az *Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete (2012. október 25.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról* és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről.⁶⁵ Ezen új rendelet megalkotása három fő célt szolgált: az EU-forrásokhoz való hozzáférés egyszerűsítését, a tagállami közreműködő intézmények elszámoltat-

⁶¹ EUSz 332. cikk.

⁶² A jogszabály angol nyelvű megnevezése *Financial Regulation*. A magyar nyelvű fordítások, hivatkozások nem egységesek, hol a *Pénzügyi rendelet*, hol a *Költségvetési rendelet* megnevezést használják.

⁶³ HL L 356, 1977.12.31., 1. o.

⁶⁴ HL L 248, 2002.9.16., 1–48. o.

⁶⁵ HL L 298, 2012.10.26., 1–96. o.

hatóságának erősítését, valamint a nem támogatás típusú költségvetési források (pénzügyi eszközök) alkalmazási lehetőségének megteremtését.⁶⁶

A költségvetési rendelet lényegében az Unió államháztartási törvénye, amely első sorban hasonló jellegű kérdéseket szabályoz, mint a magyar államháztartási törvény, vagyis a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának alapvető szabályait. Ezeken kívül azonban számos, a költségvetést távolabbról érintő szabályt is tartalmaz, így például a közbeszerzésekre, a támogatásokra, illetve a pénzügyi eszközökre vonatkozó alapvető szabályokat. Az általános 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 alapevei, az odaítélési eljárás, a kifizetés és ellenőrzés, a végrehajtás;
- a pénzdíjak;
- a pénzügyi eszközök;
- beszámoló bemutatása és könyvvizetés;
- külső ellenőrzés és mentesítés;
- az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapra vonatkozó végrehajtási szabályok;

⁶⁶ EUROPEAN UNION (2014) i. m. 124–125.

- a strukturális alapokra, a Kohéziós Alapra, az Európai Halászati Alapra 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 legalapvetőbb dokumentuma az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között 2006. májusában megkötött *Intézményközi Megállapodás*⁶⁷ a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. Ez a megállapodás képezi az alapját a 2007 és 2013 közötti időszakban az EU aktuális hét évre szóló költségvetési tervezési időszakának, rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit, az éves kiadási sarokszámokat, és alapját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

A 2014–2020 közötti időszakra – a Lisszaboni Szerződés alapján⁶⁸ – már nem került sor intézményközi megállapodás megkötésére, hanem a középtávú pénzügyi tervet a Bizottság javaslata és az Európai Parlament egyetértése alapján a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében rendeleti formájában fogadta el: a Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete (2013. december 2.) a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről.⁶⁹

A költségvetés bevételeinek legfontosabb jogszabályi háttere a saját forrásokról szóló tanácsi határozat. E határozat a saját források rendszerét, mértékét és az Unió rendelkezésére bocsátásának szabályait tartalmazza, amelynek elfogadásához a Tanács egyhangú döntése szükséges és a tagállamok parlamentjeinek is ratifikálnia kell.⁷⁰

A 2007–2013 közötti időszakban a Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom határozata⁷¹ szabályozta az Európai Közösségek saját forrás rendszerének működését. A határozat a saját források rendszerén a korábbiakhoz képest

⁶⁷ 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.

⁶⁸ EUMSZ 312. cikk.

⁶⁹ HL L 347, 2013.12.20., 884–891. o.

⁷⁰ 2008. évi XII. törvény az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről; 2015. évi XCIII. törvény az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló, 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről.

⁷¹ HL L 163, 2007.6.23., 17–21. o.

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 2014–2020 közötti időszakra a korábbi gyakorlatnak megfelelően a Tanács új határozatot fogadott el: a Tanács 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről.⁷² E határozat szintén nem változtatott alapvetően a rendszeren. Megtartotta az áfa-forrás 0,3%-os lehívási kulcsát és a Brit-visszatérítést, valamint a kivételek körét: három tagállam (Németország, Hollandia és Svédország) esetében 0,15% esetében rendeli alkalmazni a kedvezményes 0,15%-os áfa lehívási kulcsot, Dánia, Hollandia, Svédország és Ausztria esetében pedig a GNI-forrást rendeli csökkenteni.

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, illetve a Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól, valamint a Tanács 2000. május 22-i 1150/2000/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozat végrehajtásáról, illetve a Tanács 609/2014/EU, Euratom rendelete a tradicionális, a hea- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről.

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,

⁷² HL L 168, 2014.6.7., 105–111. o.

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 megvalósítható.⁷³

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 az EUMSZ-ben, másrészt a Költségvetési rendeletben található meg a költségvetési jog alapvető elvei:⁷⁴

- 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 EUMSZ hatályos rendelkezései szerint „[a] Közösség valamennyi bevételi és kiadási tételét elő kell irányozni az egyes pénzügyi évekre vonatkozóan és fel kell tüntetni a költségvetésben.”⁷⁵

A Költségvetési rendelet az alapelvet az egységesség és a teljesség elvének nevezve rögzíti:

„[A] költségvetés a következőket foglalja magában:

- a) az Unió bevételei és kiadásai, beleértve azon igazgatási kiadásokat, amelyek a közös kül- és biztonságpolitikával kapcsolatosan az

⁷³ STRASSER i. m. 41.

⁷⁴ Vö. ERDŐS (2005) i. m. 49–50.; IVÁN (2007) i. m. 39–45.

⁷⁵ EUMSZ 310. cikk.

- EUSz. rendelkezései alapján keletkeztek az intézményeknél, valamint az említett rendelkezések végrehajtása által előidézett operatív kiadásokat, amennyiben azok a költségvetést terhelik;
- b) az Európai Atomenergia-közösség bevételei és kiadásai.”⁷⁶

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 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 találhatóak 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” említett.⁷⁷ 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 töredezethez 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

⁷⁶ Költségvetési rendelet 7. cikk.

⁷⁷ Ld. az ESZAK Szerződés eredeti 78. cikkét.

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 önállóságát.⁷⁸

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 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 finanszírozzon,⁷⁹ és ehhez maga is kölcsönt vegyen fel. illetve bizonyos beruházásokhoz garanciát nyújtson.

Szintén nem képezi a közös költségvetés részét az Európai Beruházási Bank tevékenysége, sem pedig az Európai Stabilitási Mechanizmus, illetve az Európai Pénzügyi Stabilitási Eszköz.⁸⁰

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 foglalnia.⁸¹

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. a konzultáció) védelme érdekében nyújtott

⁷⁸ STRASSER i. m. 42–43.

⁷⁹ Pl. atomerőművek finanszírozásához történt Euratom hitelfelvétel 1959 és 1989 között. Ld. IVÁN (2006) i. m.703.

⁸⁰ Ld. részletesebben Csűrös (2015) i. m.

⁸¹ Ld. NUGENT (1999) i. m. 389.; IVÁN (2006) i. m. 40.

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 alapján.⁸²

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 ülésező 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.

A Parlament a keresetét annak elismerése iránt indította, hogy a negyedik ACP–EGK Egyezményben fejlesztési segély címen 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

⁸² C-316/91. Európai Parlament v Európai Unió Tanácsa, ECLI:EU:C:1994:76.

Közösség és tagállamai közösen felelősek az ACP-államok irányában a kötelezettségvállalásokból eredő valamennyi – közte 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 bízza 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 EUMSZ⁸³ 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 korábbi magyar államháztartási törvény⁸⁴ 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 elfogadására, 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-jén kezdődik és december 31-ig tart. A költségvetésben szereplő előirányzatok, amennyiben a költségvetést elfogadták, január 1-jétől 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-e⁸⁵.)

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 rendelet⁸⁶ a kiadási előirányzatok körében kétfajta előirányzatot rendel alkalmazni:

- 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

⁸³ 310. cikk (2) bekezdés.

⁸⁴ Ld. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 53/A. §.

⁸⁵ Vö. A közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról szóló 1306/2013/EU rendelet 39. cikk.

⁸⁶ 10. cikk.

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 saját jellegéből, miszerint a saját források minden körülmények között a Közösséget illetik meg.⁸⁷

Amennyiben pénzügyi év kezdetére a költségvetést 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 előirányzatok legmagasabb összege az előkészítés alatt lévő költségvetési tervben foglaltakat nem haladhatja meg.⁸⁸

⁸⁷ STRASSER i. m. 53.

⁸⁸ EUMSZ 315. cikk.

3.3. Az egyensúly elve

Az EUMSZ⁸⁹ 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 be.⁹⁰

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. Az egyensúly elve az Unió költségvetése esetében is megjelenik, amelynek fő oka, hogy noha a fő költségvetési funkciók közül a redisztribúciós⁹¹ és az allokációs funkciókat ellátja, gazdasági stabilizációs funkciója nincsen, e feladatot a jelen rendszerben is a tagállami költségvetések látják el. (Az Unió költségvetése jelenlegi méretében és struktúrájában nem is lenne alkalmas a stabilizációs funkció ellátására.)⁹²

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

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.

⁸⁹ EUMSZ 310. cikk (1) bekezdés.

⁹⁰ IVÁN (2006) i. m. 704.

⁹¹ Ld. részletesebben PASIMENI–RISO (2016) i. m.

⁹² Azzal összefüggésben, hogy a költségvetési egyensúly elve milyen hatással és következményekkel jár a költségvetés egészére nézve ld. ACKRILL (2000) i. m. 1–19.

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 hitelfeltevő 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 rendelet⁹³ anyagi jogi rendelkezéseinek megsértése miatt kérte a Bíróságtól a Parlament elnöke azon jogi aktusának érvénytelenné nyilvánítását és megsemmisítését, amellyel a költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánította.⁹⁴

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 közé át kell vinni.

„E szabály két költségvetési alapelvnek, az éves költségvetés elvének, illetve az egységesség elvének kifejeződése. Ezen alapelvek megköve-

⁹³ Az 1977. évi Költségvetési rendelet, HL L 356, 31.12.1977., 1–30. o.

⁹⁴ C-284/90. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament, ECLI:EU:C:1992:154.

telik, 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 figyelembe.⁹⁵

A hitelfelvételi és hitelnyújtási műveleteket megengedő egyik rendelkezés az ESZAK Szerződésben volt fellelhető,⁹⁶ amely felhatalmazta a Főhatóságot

⁹⁵ LAFFAN (1997) i. m. 217–219.

⁹⁶ Vö. ESZAK Szerződés eredeti 49. és 54. cikkei.

kölcsönök felvételére azzal a megkötéssel, hogy e forrásokat kölcsönnyújtásra fordítják. 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 Szerződés⁹⁷ szintén lehetővé tette – a kutatások vagy beruházások finanszírozási céljának kikötésével – a kölcsönfelvételt.⁹⁸ 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 (a továbbiakban: EIB) tevékenységét is. Az EIB létrehozásáról maga a Római Szerződés rendelkezett, illetve jelenleg az EUMSz rendelkezik.⁹⁹ Az EIB Alapokmánya¹⁰⁰ 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 garancia¹⁰¹ vagy az *Európai Stratégiai Beruházási Alaphoz*¹⁰² kapcsolódó garancia, amelyet nyilvánvalóan szerepeltetni kell a költségvetésben a kölcsönműveletek között.¹⁰³

⁹⁷ Vö. Euratom Szerződés 172. cikk (4) bekezdés (2006).

⁹⁸ A részletes feltételeket a Tanács különböző határozatai írták elő, így pl. a 77/270/Euratom, a 94/179/Euratom vagy a 77/271/Euratom határozatok.

⁹⁹ Vö. EK Szerződés 266–267. cikkei, EUMSz 308–309. cikkei.

¹⁰⁰ Jegyzőkönyv Európai Beruházási Bank Alapokmányáról, 16. cikk, HL C 115, 2008.5.9., 251–264. o.

¹⁰¹ Az Európai Parlament és a Tanács 466/2014/EU határozata az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról, HL L 135, 2014.5.8., 1–20. o.

¹⁰² Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017/EU rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, HL L 169, 2015.7.1., 1–38. o.

¹⁰³ A kölcsönműveletek részleteivel kapcsolatban ld. EUROPEAN UNION (2014) i. m. 281–296.

Az EIB mellett e körben végül nem szabad figyelmen kívül hagyni az Európai Beruházási Alap tevékenységét sem, amely 1994 óta működik és a magánszektor (kis- és középvállalkozások) kölcsönfelvételeit segíti jellemzően garanciák nyújtásával.

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 19 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, azt követően pedig Szlovákia 2009. január 1-jén. A sort jelenleg a három balti állam, Észtország (2011), Lettország (2014) és Litvánia (2015) zárja.

A Római Szerződés még e kérdést nem szabályozta, hanem a Költségvetési rendelet szabályozási körébe utalta az elszámolási egység meghatározását.¹⁰⁴ Eszerint euróban kifejezve kellett már eddig is összeállítani, végrehajtani és a beszámolókat is euróban kifejezve kell bemutatni.¹⁰⁵ Az EUMSZ már egyértelműen rögzíti, hogy a több éves pénzügyi keretet és az éves költségvetést euróban kell meghatározni.¹⁰⁶

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 szerint főszabályként a Hivatalos Lapban 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 alapelvi szintű meghatározásának a közös pénz bevezetése előtti időszakban.

Az ESZAK Szerződés hatálybalépése és az euro 1998-as – akkor még csak számlapénzként történt – bevezetése közötti időszakban is szükség volt egy, a

¹⁰⁴ EK Szerződés 277. cikk.

¹⁰⁵ Költségvetési rendelet 19. cikk.

¹⁰⁶ EUMSZ 320. cikk.

költségvetési és általában az európai gazdasági elszámolási egység bevezetésére és alkalmazására.

Az 1951 és 1958 közötti időszakban e szerepet az 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, amely a világgazdasági folyamatok – piaci árfolyamváltozások – miatt nem volt hosszú távon 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 volt.¹⁰⁷ 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 hosszú távra 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 egészére,¹⁰⁸ illetve az ESZAK-ra és az Európai Fejlesztési Alapra is kiterjesztették alkalmazását.¹⁰⁹

¹⁰⁷ 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., 1. o.)

¹⁰⁸ 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. o.

¹⁰⁹ Az alkalmazott elszámolási egység történetével kapcsolatban ld. részletesen STRASSER i. m. 59–68.

3.5. Az univerzalitás elve

Az univerzalitás vagy bruttó elszámolás elve két követelményt is rögzít.¹¹⁰ 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 elv 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 költségvetésétől és néhány alább részletezett kivételtől eltekintve teljes körűen érvényesült.¹¹¹

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 21. cikke értelmében a következők:

- a) a tagállamok pénzügyi hozzájárulásai egyes kutatási programokhoz;
- b) a tagállamoknak és más támogató országoknak vagy nemzetközi szervezeteknek 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;

¹¹⁰ Egyes magyar nyelvű források bruttó költségvetés elveként, mások pedig globális fedezet elveként (pl. a költségvetési rendelet hivatalos magyar nyelvű fordítása) említik.

¹¹¹ STRASSER i. m. 46.

- d) meghatározott rendeltetésű bevételek: az alapítványoktól, támogatásokból, ajándékokból és hagyatékokból származó jövedelem, beleértve az egyes intézményekre meghatározott előírányzott 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, valamint tudományos és technikai készülékek értékesítéséből származó bevételek, amelyeket lecserélnek 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;
- j) befolyt biztosítási díjak;
- k) a bérleti díjakból származó bevételek;
- l) kiadványok és filmek értékesítéséből származó bevételek
- m) pénzügyi eszközök visszafizetése;
- n) későbbi adó-visszatérítések nyomán keletkező bevétel

A felsoroltak mellett jogszabályokban meghatározhatók olyan további bevételek, amelyek meghatározott kiadások fedezetül szolgálnak. Ilyen lehet például a tagállamok által a saját források beszedési költségeire az általuk beszedett vámok és mezőgazdasági lefoglalások 1988-tól 10, 2000-től 25, 2014-től 20%-a.¹¹²

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 részletettséggel legyenek megtervezve, előterjesztve, elfogadva és hasonló részletettséggel történjen a beszámolás is a végrehajtásról. A megfelelő részletettség a garancia arra, hogy csak azok a kiadások valósulnak meg, amelyeket a költségvetést elfogadó, megalkotó intézmény(ek) szándékoltak. A részletesség

¹¹² Vö. az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom határozat 2. cikk (3) bek.; az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló 2014/335/EU, Euratom határozat 2. cikk (3) bek.

elvé 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 ellenőrizni.¹¹³

Az elv alapjait maga az EUMSZ 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 legnagyobb-tól 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 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 függ.¹¹⁴

Az általános költségvetés 1+10, összesen 11 könyvből/szakaszból áll. Egy könyv tartalmazza az összes bevételt (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), tíz könyv pedig 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

¹¹³ NYIKOS (2005a) i. m. 7.

¹¹⁴ STRASSER i. m. 56.

Biztos és az Európai Külügyi Szolgálat – 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 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–X.-ig számozzák.¹¹⁵

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 kiadásait.¹¹⁶ 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 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, kinyilvánítani.¹¹⁷

A költségvetés tagolása mellett lényeges kérdés az egyes költségvetési tételekre meghatározott előirányzatok átcsoportosíthatósága. Az átcsoportosítás szabályai a Költségvetési rendeletben találhatóak (25–29. 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

¹¹⁵ Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása, HL L 51, 2017.2.28.

¹¹⁶ STRASSER i. m. 56.

¹¹⁷ EUROPEAN UNION (2002) i. m. 163–165.

- a Tanács, illetve a Parlament átcsoportosítási jogköre egyik címről a másikra az előirányzatok 10%-át meghaladó átcsoportosítások esetében.

A költségvetés Bizottságra vonatkozó részére ennél egy kissé részletesebb szabályok vonatkoznak, miszerint a Bizottság a költségvetés rá vonatkozó részén belül:

- a) átcsoportosításokat végezhet az alcímeken belül;
- 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.

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.

Bármely intézmény – kivéve a Bizottságot – javasolhat az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a saját költségvetési szakaszán belül az egyik címből egy másikba történő olyan átcsoportosítást, amely meghaladja azon előirányzatok 10%-át, amelyek az adott évben azon a soron szerepelnek, amelyről az átcsoportosítás végzendő.

Sürgős eseteket kivéve az Európai Parlament és a Tanács – ez utóbbi minősített többséggel eljárva – attól az időponttól számított hat héten belül tanácskozik az átcsoportosítási javaslatról, amikor azt mindkét intézmény megkapta. Az átcsoportosítási javaslatot jóváhagyottnak kell tekinteni, ha a hathetes időszakon belül

- a) az Európai Parlament és a Tanács jóváhagyja azt;
- b) az Európai Parlament vagy a Tanács jóváhagyja azt, és a másik intézmény tartózkodik az intézkedéstől;
- c) mind az Európai Parlament, mind a Tanács tartózkodik az intézkedéstől, vagy egyikük sem hoz az átcsoportosítási javaslat módosítására vagy elutasítására irányuló határozatot.

Az előirányzatokat csak azon költségvetési tételekre lehet átcsoportosítani, amelyekre a költségvetés kifejezetten engedélyezett előirányzatokat, vagy amelyeknél *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 létre.¹¹⁸ 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 EUMSZ 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 hatékonynak 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 voltát.¹¹⁹

¹¹⁸ Vö. EKG Szerződés eredeti 206. cikke.

¹¹⁹ STRASSER i. m. 69.

Az EK Szerződés 274. cikke, amely a végrehajtás feladatát bízta 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 nemcsak a Bizottságtól, hanem a tagállamoktól is megköveteli. Az EUMSZ 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.

A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás magában foglalja a költségvetési előirányzatok gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveinek megfelelő felhasználását.¹²⁰ 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 ki.¹²¹

A döntéshozatal javítása érdekében az intézmények mind előzetes, mind pedig utólagos értékeléseket készítenek minden olyan programra és tevékenységre, amelyek jelentős kiadással járnak. Emellett figyelemre méltó a Költségvetési rendelet 31. cikke, amely minden olyan jogalkotási javaslatához, amely hatással lehet a költségvetésre, pénzügyi kimutatás és előzetes pénzügyi értékelés készítését rendeli.

A hatékony és eredményes gazdálkodás záloga azonban nemcsak a megfelelő döntéshozatalban, hanem a hatékony és eredményes belső ellenőrzésben is rejlik, amelynek célja a Költségvetési rendelet 31. cikke alapján

- a) a műveletek hatékonyságának, eredményességének és gazdaságosságának,
- b) a jelentések megbízhatóságának,
- c) az eszközök és információk védelmének,
- d) a csalások és a szabálytalanságok megelőzésének, felderítésének, korrekciójának, nyomon követésének, valamint

¹²⁰ A három „E”: *Economy, Efficiency, Effectiveness* elvét használja a közgazdaságtan a közszektor teljesítményének értékelésénél, vö. VIGVÁRI (2002) i. m. 330.

¹²¹ Vö. Költségvetési rendelet 27. cikk.

e) az érintett műveletek törvényességéhez és szabályosságához kapcsolódó kockázatok megfelelő kezelésének biztosítása.

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, végrehajtani és az 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 szabályai¹²² azonban az elfogadott költségvetés közzététele szempontjából még a Hivatalos Lapban történő közzétételnél is tovább mennek: előírják, hogy a költségvetés végleges, részletes számait a költségvetés végleges elfogadását követően a lehető leghamarabb, de legkésőbb négy héten belül valamennyi nyelven közzé kell tenni az intézmények honlapján, amíg a Hivatalos Lapban való 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

¹²² A Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól 20. cikk.

terén túl nagy jelentőséget.¹²³ 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 lett.¹²⁴ Az átláthatóság biztosítása terén a tagállamok között is lényeges eltérések tapasztalhatók.¹²⁵ 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.

Hasonló jelentőségű lépés volt a dokumentumokhoz való hozzáférés jogának beillesztése az EK Szerződésbe az Amsterdami Szerződés által.¹²⁶ A Maastrichti Szerződést követően született meg a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való hozzáférésről 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 hozzáférésről szóló 1049/2001/EK rendelet. E szabályozások nyilvánvalóan általános érvénnyel születtek meg, de természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni a költségvetési kérdések tekintetében sem.¹²⁷

Ha az átláthatóság elvét a magyar államháztartási szabályozásban keressük, akkor meglehetősen felemás eredményre juthatunk. A korábbi magyar államháztartási törvény¹²⁸ az átláthatóság elvét nem ismeri, a preambulumban ugyanakkor megemlíti a nyilvánosság elvét. Ez alapvetően a 17. §-ban jelenik meg:

„[A]z államháztartás alrendszereiben 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

¹²³ CRAIG (2006) i. m. 350–353.

¹²⁴ Az átláthatóság elve a költségvetési szabályozás egyik legfontosabb elméleti feldolgozását képező műben, Daniel Strasser többször idézett művében sem jelenik meg.

¹²⁵ A leginkább nyitott, az állami működés átláthatóságának legfőbb támogatói: Hollandia, Dánia, Svédország és Finnország.

¹²⁶ Ld. az EK Szerződés Amsterdami Szerződés által módosított 255. cikkét.

¹²⁷ A dokumentumokhoz való hozzáférés jogával kapcsolatban ld. HARLOW (2002) i. m. 36–41.; CRAIG (2006) i. m. 350–353.

¹²⁸ A 1992. évi XXXVIII. törvény az államháztartásról.

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. §).

A 2011-ben elfogadott új államháztartási törvény¹²⁹ (a továbbiakban: Áht.) még ennyi nyilvánossági követelményt sem fogalmaz meg. 2015-től kezdve azonban előírja a bárki által hozzáférhető kincstári monitoring rendszer működtetését a költségvetési támogatások vonatkozásában. A kép teljességéhez azonban hozzátartozik, hogy az államháztartási törvény mellett külön törvény rendelkezik a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról,¹³⁰ az Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdése pedig általános követelményként rögzíti, hogy

- a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával,
- a közpénzeket és a nemzeti vagyont az átláthatóság és a közélet tisztaságának elve szerint kell kezelni, valamint
- a közpénzekre és a nemzeti vagyonra vonatkozó adatok közérdekű adatok.

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy (1) Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, amelyet a 36. cikk (2) bekezdése részletez azzal, hogy a központi költségvetésről és az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslatoknak azonos szerkezetben, átlátható módon és ésszerű részletezettséggel kell tartalmazniuk az állami kiadásokat és bevételeket. Az Alaptörvény 37. cikk (1) bekezdése a végrehajtás tekintetében is zsinórmértékül tűzi az átláthatóság követelményét, amikor kimondja, hogy a Kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.

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:

¹²⁹ A 2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról.

¹³⁰ A 2007. évi CLXXXI. törvény a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról.

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. 4. § (4) bekezdés előírja, hogy „[A] beszámolás során biztosítani kell, hogy valamennyi bevétel és kiadás teljes összegében, a költségvetési évek között összehasonlítható módon kerüljön számbavételre”. 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 lenne.¹³¹

A magyar szabályozásban az Alaptörvény 2011. évi hatályba lépése fontos előrelépést jelentett a közpénzügyek átláthatósági követelményeinek megfogalmazásával, problematikus azonban, hogy az átláthatóság részletes tartalmi követelményei az alsóbb szintű szabályozásban – az Áht.-ban – nem jelennek meg. A támogatások terén fontos elem 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 Unió 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, 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. Mindezek más államok számára fontos információk lehetnek. Ilyen szenzibilis információk a közös költségvetésben is szerepelhetnek. Csak két példát kiemelve, bár a Közösségek létrehozásának idején

¹³¹ Nyilvánvalóan egy ilyen szabály csak kellő rugalmassággal írható elő, hiszen például a kormányzati struktúra változásai közvetlen összefüggésben vannak a költségvetési fejezetrenddel.

nem volt cél, de mára megkerülhetlenné 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 nem kizárt, hogy a nem is túl távoli jövőben a tagállamoknak külön-külön és együtt is a mainál jóval jelentősebb összegeket 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 történeti fejlődését és általános kérdéseit 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 jelentik.

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 2017. évi költségvetés bevételeinek főösszege 134,4 Mrd EUR, amelyből a saját források 131,7 Mrd EUR-t, míg az egyéb bevételek 2,7 Mrd EUR összeget fedeznek. A saját források képezik tehát a költségvetés bevételeinek mintegy 98%-át.¹³²

A saját források rendszere három fő elemből tevődik össze:

¹³² Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása, HL L 51, 2017.2.28., 13. o.

- a hagyományos források: 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 többek között a következő bevételek tartoznak:

- a 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,¹³³
- 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 és 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.

¹³³ Példák a kényszerítő bírságra az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából: T-139/06 Francia Köztársaság v Európai Bizottság, ECLI:EU:T:2011:605.; C-496/09 Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:2011:740.; C-184/11 Európai Bizottság v Spanyol Királyság, ECLI:EU:C:2014:316.; C-378/13 Európai Bizottság v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:2014:2405.; C-557/14 Európai Bizottság v Portugál Köztársaság, ECLI:EU:C:2016:471, C-584/14 Európai Bizottság v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:2016:636.

2.1. Az ESZAK finanszírozása

Az ESZAK költségvetés autonómiáját már a kezdetekkor az ún. ESZAK-illeték¹³⁴ biztosította, amely az ESZAK költségvetésnek egyfajta saját forrása volt. Az ESZAK-illeték, amelyet a szén- és acéltérmelesre 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, függetlenül az esetleges tagállami politikai, vagy egyéb befolyástól.¹³⁵ 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 az ún. saját forrásokból, hanem tagállami hozzájárulásból finanszírozták. Az egyes tagállamok hozzájárulásának arányát a Szerződésben rögzítették.¹³⁶ A Szerződés¹³⁷ ugyanakkor 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.

¹³⁴ A Főhatóság 1952. december 23-i 2/52. határozata a Szerződés 49. és 50. cikke szerinti illeték megállapítása módjáról és beszedéséről; a Főhatóság 1952. december 23-i 3/52. határozata a Szerződés 49. és 50. cikke szerinti illetékre alkalmazandó összegekről és módszerekről. Ld. részletesebben MEERMAGEN (2002) i. m. 122–129.

¹³⁵ RADSATZ (2005) i. m. 21.

¹³⁶ 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 és az Európai Szociális Alap finanszírozási arányainak meghatározása. Ezekről is eltérő rendszerben történt a Közös Agrárpolitika finanszírozási arányainak meghatározása 1962 és 1971 között. Ld. részletesebben NITTKA (1979) i. m.

¹³⁷ Az EGK Szerződés eredeti 201. cikke.

A Községek 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.) A Szerződés [20. cikk (2) bekezdése] rögzítette a kivethető ESZAK-illeték felső határát – amely összecsúszását tekintve jelentős csökkenést eredményezett –, ezáltal az ESZAK – működési – költségvetés egyre súlytalanabbá vált.¹³⁸

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 rendszerét,¹³⁹ amely akkor három 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 Községek intézményei által a nem tagállamokkal folytatott kereskedelemre kivetett lefölözésekből, támogatásokból, kiegészítő, vagy kompenzációs összegekből és tényezőkből (a továbbiakban mezőgazdasági lefölözések), amelyek 1971-től kezdődően azonnal a saját források részét képezték, valamint
- az áfa-forrásból, amelynek feltétele volt a tagállamok hozzáadottértékadó rendszereinek harmonizálása.¹⁴⁰

¹³⁸ Az ESZAK illeték mértéke – az acélipari termékek tonnánkénti árára vetítve – 1953 elején 0,3%-ról indult, a legmagasabb mértéke 0,9%-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.

¹³⁹ 70/243/ESZAK, EGK, Euratom határozat, OJ L 94, 28.4.1970., 19–22. o.

¹⁴⁰ Ld. 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 irányelvét.

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 rendszere egyrészt költségvetési téren az integráció elmélyítését szolgálta, másrészt csökkentette a Közösségek tagállamoktól való formális pénzügyi függőségét.¹⁴¹

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 kapcsolatokra;
- a tagállami befizetések és kapott támogatások különbségéből adódó költségvetési egyensúlyzavarokra (különösen érintve akkortájt Nagy-Britanniát); valamint
- a Közösség bevételei és kiadási céljai/szükségei 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 kisméretű mezőgazdasággal rendelkezett, amely jelentős mezőgazdasági termékimportot eredményezett a Közösség többi tagállamából;
- mindemellett a többi tagállamnál – arányaiban – jóval jelentősebb mértékben járult hozzá a közös költségvetéshez.

¹⁴¹ RADSATZ (2005) i. m. 25.

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* elve¹⁴² alapján – a Fontainebleau-i Megállapodásban rögzítették a tagállamok 1984-ben.¹⁴³ Lényege, hogy az Egyesült Királyság számára visszatérítésre kerül – áfa-forrás alapjának csökkentésével – az ő hozzáadottérték-adó alapból való százalékos részesedése, valamint a részére jutatott közösségi támogatásokból való részesedése különbségének 66%-a. A kompenzáció terhét a többi tagállam viseli.¹⁴⁴

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 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 és kompenzációs igények támasztása igencsak veszélyes területre vezette a közösségi pénzügyeket, a nettó költségvetési pozícióról (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' és korrekt visszatérítést kapjanak a közös költségvetésükből. Ennek a szemléletnek a kiindulópontja Margaret Thatcher brit miniszterelnök-asszony politikája

¹⁴² „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.

¹⁴³ A Fontainebleau-i Megállapodásról ld. bővebben DENTON (1984) i. m. 117–140.

¹⁴⁴ A kompenzáció bevezetése a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 85/257/EGK tanácsi határozattal történt.

volt a közös költségvetés finanszírozás problémáinak megoldására irányuló tárgyalásokon az 1980-as évek elején, amely végül fent említett a Fontainebeau-i Megállapodás megkötésével a brit kompenzációs igények elismerését eredményezte. Idővel – ahogy a költségvetés bevételein belül a valódi saját források (a 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 követeléseket kezdtek támasztani a brithez hasonló korrekciós mechanizmus bevezetése érdekében. E szemlélet és az ebből fakadó igények azonban teljességgel szemben állnak a Római Szerződésben is lefektetett szolidaritás elvével és megkérdőjelezik azt, hogy a közös költségvetés által finanszírozott közös politikáknak az önálló tagállami fellépésekhez képest bármilyen többletértékük lenne.¹⁴⁵ Ennek ellenére a visszatérítési igényeket 2004-ben még a Bizottság is elismerte, és a korrekciós mechanizmus általánossá tételét javasolta.¹⁴⁶ Egyes föderális berendezkedésű államalakulatok (csak kézenfekvő példákat említve gondolhatunk 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 magukban.¹⁴⁷ Véleményem szerint hasonló folyamatok vezettek az Egyesült Királyság Unióból történő kilépési szándékának meghozatalához is.

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 tagállamba 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 EU-n belüli mobilitást elősegítő programokat (például Socrates/Erasmus), ahol legalább két tagállam profitál a közösségi tá-

¹⁴⁵ Az európai többletértékkel kapcsolatban vö. CIPRIANI (2007) i. m. 28.

¹⁴⁶ Közös jövőnk építése – A Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek, COM(2004) 101 final; A Bizottság javaslata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra, COM(2004) 501 final.

¹⁴⁷ Vö. GROS (2008) i. m. 10.

mogatásból. Bevételi oldalon hasonló kérdéseket vetnek fel a vámok, hiszen az áruk bármelyik tagállam külső határán beléphetnek az Európai Unió területére, 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, hogy például 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 vámterületre¹⁴⁸). Téves tehát maga a kiindulópont, amelyből az egyes tagállamok a költségvetési pozíciójukat számolják; igen nehéz meghatározni a tényleges költségvetési pozíciót; mindezek miatt pedig az EU finanszírozásának és egyáltalán jövőjének szempontjából nagyon veszélyes, ha ez a fajta szemléletmód az Európai Unió egészében eluralkodik,¹⁴⁹ így egyet kell értsek azokkal, akik e szemléletmód megszüntetését sürgetik.¹⁵⁰

2.6. A saját források reformja 1988-ban

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

- a vámokból és a 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-tól,¹⁵¹ de a gyakorlatban ezek a problémát végérvényesen nem tudták megoldani.¹⁵²

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

¹⁴⁸ IVÁN (2007) i. m. 111.

¹⁴⁹ Ld. bővebben LE CACHEUX (2005) i. m.

¹⁵⁰ IVÁN (2007) i. m. 208.

¹⁵¹ A Fontainebleau-i Megállapodás (1984) alapján.

¹⁵² EUROPEAN UNION (2002) i. m. 29–32.

A közösségi pénzügyek érdemi reformja az I. Delors csomag elfogadásával indult meg. Ennek alapját képezte két bizottsági közlemény 1987-ben.¹⁵³ A reform alapvető elemeit az Európai Tanács brüsszeli ülése fogadta el 1988 februárjában, melyek jogszabályi formában a saját forrásokról szóló határozatban jelentek meg,¹⁵⁴ 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, hogy szükség volt egy új – 'puffer' – forrás bevezetésére is, amely rugalmasan alkalmas a hagyományos források összege, valamint a Közösség éves GNP-je meghatározott részének összege közti különbség kitöltésére. 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 bekeverülnek 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 – figyelemmel a többi forrásokból származó bevételekre – kell minden évben meghatározni.

Ezen új rendelkezések mellett az Egyesült Királyság részére nyújtott visszatérítés rendszere továbbra is fennmaradt, de figyelembe vették, hogy az áfa-forrás

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ A Tanács 88/376/EGK, Euratom határozata, HL L 185, 1988.7.15., 24–28. o.

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 finanszírozásához.¹⁵⁵ 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 a kevésbé figyelmen kívül hagyható következménnyel is járt, hogy az áfa-forrás számos tagállam esetében¹⁵⁶ (ahol az áfa-bevételek meghaladták a GNP 55 %-át) lényegében függetlenedett a tényleges áfa-bevételektől. Ez pedig nem jelent mást, mint hogy ezekben a tagállamokban az áfa-forrás egy második GNP-forrásként kezd el működni.¹⁵⁷ A rendszer ilyen jellegű működését kritikával illette az Európai Számvevőszék is.¹⁵⁸

2.7. A saját források rendszerének változásai 1993-tól 2006-ig

A saját források rendszere az 1993–1999 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi terv idején alapvetően nem változott. A változások¹⁵⁹ 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.

¹⁵⁵ Ld. a Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 88/376/EGK tanácsi határozat preambulumát, valamint IVÁN (2007) i. m. 51.

¹⁵⁶ 2005-ben pl. a 25 tagállamból 13-ban.

¹⁵⁷ KROLL (2005b) i. m. 587–588.

¹⁵⁸ Ld. például az Európai Számvevőszék a 8/99. sz. véleményét, HL C 310, 1999.10.28.

¹⁵⁹ Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 94/728/EK, Euratom határozat, OJ L 293, 12.11.1994., 9–13. o.

A 2000 és 2006 közötti időszakra hatályos, a saját forrásokra vonatkozó tanácsi határozat¹⁶⁰ 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 a 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 rendelet¹⁶¹ a piaci árakon számított bruttó nemzeti termék fogalma helyett bevezette a bruttó nemzeti jövedelem (GNI) fogalmát és meghatározta számításának módjait.

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

A Tanács 2007. június 7-én fogadta el a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodásra figyelemmel az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló határozatát.¹⁶² 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

¹⁶⁰ A Tanács 2000/597/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 253, 2000.10.7., 42–46. o.

¹⁶¹ HL L 181, 2003.7.19., 1–3. o.

¹⁶² A Tanács 2007/346/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, HL L 90, 2007.3.30., 31–34. o.

közösségi szabályok szerint 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) 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 *cukorilletékek*: a közös cukorpiaci rendtartás keretében a cukorra, izoglükózra és inulin szirupra kivetett illetékek;
- b) a *vámok*: a nem tagállamokkal folytatott kereskedelem vonatkozásában a Közös Vámtarifa alapján bevezetett vámok és egyéb kötelezettségek (közös vámrendszer, közös vámtarifa);
- c) az *áfa-forrás*: azon bevételek, amelyek egy minden tagállamra érvényes egységes mértéknek a harmonizált többletértéktadó adóalapjára vetített alkalmazásából erednek;
- d) a *GNP (GNI) forrás*: a tagállamok GNP-je összegének – a költségvetési eljárás során az összes egyéb bevétel függvényében meghatározott – része.¹⁶³

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

3. A saját források jelenlegi rendszere

3.1. A saját források szabályozása 2014-től kezdődően

A 2014–2020 közötti időszakban a saját források rendszerét a 2014/335/EU tanácsi határozat¹⁶⁴ szabályozza. E határozat a saját források alábbi típusait ille-

¹⁶³ ERDŐS (2005) i. m. 52.

¹⁶⁴ HL L 168, 2014.6.7., 105–111. o.

tően *érdemi változást nem tartalmaz* a korábbiakhoz képes, így a saját források rendszere jelenleg (is) a következő elemekből áll:

- a) *tradicionális saját források* (vámok, mezőgazdasági lefölözések és cukorilletékek).
- b) a *hozzáadottérték-adón* (áfa) alapuló saját források: az EU valamennyi tagállama a harmonizált áfa-alapjára egységesen 0,3%-os kulcsot alkalmaz; az adóköteles áfa-alapot azonban a tagállamok bruttó nemzeti jövedelmének 50%-ában van továbbra is maximalizálva.
- c) a *bruttó nemzeti jövedelmen (GNI) alapuló saját források* minden tagállam GNI-jére egységes kulcsot alkalmazva állapítják meg

A rendszer továbbra is *számos korrekciót tartalmaz*. A brit-visszatérítés mellett négy tagállam éves GNI-alapú hozzájárulását a következő összegekkel kell csökkenteni: Dánia esetén 130 millió EUR, Hollandia esetén 95 millió EUR, Svédország esetén 185 millió EUR, valamint Ausztria esetén 2014-ben 30 millió, 2015-ben 20 millió, 2016-ban pedig 10 millió euróval.

Három tagállam (Németország, Hollandia és Svédország) esetében 0,15%-os csökkentett lehívási kulcsot kell alkalmazni (a 0,30%-os kulcs helyett) az áfa-forrás tekintetében.

A saját források felső határa 2014–2020-as időszakban legfeljebb a tagállamok összesített bruttó nemzeti jövedelmének 1,23%-a lehet, a költségvetés kötelezettségvállalási előirányzatainak teljes összege pedig nem haladhatja meg az EU bruttó nemzeti jövedelmének 1,29%-át.

A 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről elért politikai megállapodás része lett egy magas szintű munkacsoport létrehozása, amelynek feladatául tűzték, hogy vizsgálja felül az uniós saját források rendszerét. A munkacsoport munkájának eredményét egy jelentésben (Monti-jelentés) tette közzé 2016 decemberében.¹⁶⁵

3.2. A saját források beszédése

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió nem rendelkezik saját, önálló vám-, valamint adóhatósággal, a mezőgazdasági lefölözéseket és a vámokat a saját törvényi, rendeleti és közigazgatási előírásaikban megjelenő rendelkezése-

¹⁶⁵ Future Financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016, http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

iknek megfelelően *a tagállamok szedik be*, és a vonatkozó uniós jogszabályi rendelkezések¹⁶⁶ szerint, az azokban meghatározott ütemezésben bocsátják a költségvetés rendelkezésére.

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, jelenleg pedig 20%-át a beszedés költségeire visszatartják. (E visszatartott összegekből finanszírozzák többek között az Unió külső határain működő tagállami vámszervezetek fenntartását.) E visszatartási jog két szempontból is érdekes lehet a tagállamok számára.

Egyrészt minél alacsonyabb a vámok és mezőgazdasági lefölözések jogcímen az EU rendelkezésére bocsátandó saját forrás összege, annál többet kell a nem adójellegű forrás, a GNI-forrás címén rendelkezésére bocsátani. Noha a GNI-forrás a tagállamok szerint a legigazságosabb forrás, mivel összhangban van a *tagállamok teherviselő képességével*,¹⁶⁷ 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 sajátosságát.¹⁶⁸ A Számvevőszék rámutatott arra, hogy e 10%-os, később 25%-os, majd 20%-os „költségátalány” lényegét tekintve egy negatív befizetési kötelezettség, amelynek mértéke és a vámbevételek beszedési költségének tényleges mértéke között nincs 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 beszedéséhez vagy a csalás elleni küzdelemhez, az egészségvédelemhez vagy a

¹⁶⁶ A saját forrásokról szóló tanácsi határozat, valamint a hozzáadottérték-adóból származó saját források beszedésének végleges egységes rendszeréről szóló 1553/89/EGK tanácsi rendelet szerint.

¹⁶⁷ IVÁN (2007) i. m. 52., 54.

¹⁶⁸ 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.

biztonsági intézkedésekhez kötődő – 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 (jelenleg a beszedett összeg 20 %-a) marad náluk, amely a saját költségvetésük bevételeként jelenik meg. Mindez a tagállamokat egyfajta versenyre készítheti, mivel az EU területére irányuló szállításoknak vámfizetési kötelezettség szempontjából mindegy, hogy hol lépnek az Európai 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 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. 2014-től a felső határ némileg csökkent, a saját források esetében 1,23%-ra, a kötelezettségvállalási előirányzatok esetében pedig 1,29%-ra. A felső határok meghatározása alapvetően egy politikai alku eredménye. Ezt szem előtt tartva 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 hozzáadottérték-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-irányelv,¹⁶⁹ valamint ennek későbbi módosításai teremtették meg, ezekkel 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 az 1%-a, 2003-ig a 0,75%-a, 2004-től a 0,5%-a, 2007-től pedig 0,3%-a.¹⁷⁰

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 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 a középtávú költségvetési terv és a saját források rendszeréről szóló határozat előírja mind a saját források, mind a vállalható kötelezettségvállalások GNI-arányos felső határát. A GNI-forrás bevezetése

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

¹⁶⁹ 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.

¹⁷⁰ Ez a mérték 1%-on kezdődött, majd felemelkedett 1,4%-ra és onnan csökkent le a jelenlegi szintre.

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 2007–2013-as időszakban” – némileg tovább bonyolódott. Szemben az áfa-forrás 2007-től érvényes 0,3%-os általános lehívási kulcsával, a 2007. évi 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 2014-ben elfogadott saját forrás határozat Németország, Hollandia és Svédország esetében fenntartotta a kivételt és e tagállamok esetében a lehívási kulcsot 0,15%-ban határozta meg.

A GNI-forrás esetében pedig átalányjellegű korrekciók kerültek a határozatba, miszerint 2007 és 2013 között két tagállam – Hollandia és Svédország – az általa teljesítendő GNI-forráshoz való hozzájárulásból összegszerű csökkentést vehetett igénybe, és e klub 2014 és 2020 között tovább bővült Dániával és Ausztriával. E speciális és a minden tagállamra általánosan vonatkozó szabályokat széttagozottá tevő szabályok megalkotásának, elfogadásának hátterében 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 költségvetés 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 rendelet¹⁷¹ 40. 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 az Európai Unió felé. Ezen a tagállami közvetlen befolyásmentességen azonban jelentősen tompított korábban a Római Szerződés, jelenleg pedig az EUMSZ azon rendelkezése,¹⁷² 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 EUMSZ 311. cikkének rendelkezése a Közösség költségvetési jogának minden bizonnyal az egyik sarokköve. Mégpedig azért, mert amellet, hogy a saját forrásokról szóló határozat elfogadásához a Tanácsban egyhangú

¹⁷¹ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 1–96. o.; korábban a Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, 36. cikk (2) bekezdés, HL L 248, 2002.9.16., 1–48. o..

¹⁷² EUMSZ 311. cikk „Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái 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.”

döntés – valamennyi 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 Római Szerződés eredeti változatában is szerepelt (201. cikk).]

Az egyre inkább kibővülő Európai Unió finanszírozásának, 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 közel harminc tagállam esetén könnyen előfordulhat, *hogy bármelyik tagállam bármilyen okból blokkolhatja* a költségvetés – vagy a saját forrásokról szóló tanácsi határozat és ezáltal a pénzügyi terv – megalkotásának (elfogadásának) folyamatát. Másrészt a jelenlegi rendszer sokkal inkább alkalmas az egyes tagállamok – pénzügyi – érdekeinek érvényesítésére, mint az Európai Unió pénzügyi autonómiájának biztosítására. Látszólag az EU egyik intézménye alkotja meg a költségvetés bevételeinek döntő részét képező saját forrásokról szóló alapjogszabályt, de az uniós intézményrendszerben éppen ez az intézmény az, amely a döntéshozatali folyamatban a tagállami érdekek artikulálására hívatott. Míg a jogalkotási folyamatban, más témakörökben a Tanács mellett – az esetek döntő többségében – az Európai Parlament – mind a jogalkotási, mind pedig a költségvetési eljárásban – is érdemi beleszólási joggal rendelkezik, 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, továbbá 2014-től az erről szóló tanácsi rendelet elfogadása, hiszen azok alapkérdése, hogy az adott időszakban miként fog történni a közös költségvetés finanszírozása.

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

A szabályozás e problematikájától némileg eltekintve, a saját források „saját” jellegének értelmezéséhez érdemes az Európai Közösségek/Unió 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 jogesetokról, 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/Unió rendelkezésére, hanem a Bíróság *közvetett jogsértéseket* állapított meg, amely esetekben valamely tagállam egyéb (például jogharmonizációs) kötelezettségét nem teljesítette, így ez a Közösségek/Unió 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 foglalnia.¹⁷³ 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 megtérítésére. 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 hatóságai jogosultak a tagállami bíróságok előtt eljárásokat kezdeményezni a saját forrásokat képező közösségi bevételek megfizetése céljából”.

¹⁷³ 110/76. Pretore di Cento v X., ECLI:EU:C:1977:75.

Nemsokkal később a Bizottság tagállami kötelezettség elmulasztása miatt keresetet nyújtott be a Bírósághoz az Olasz Köztársaság ellen, amelyben annak megállapítását kérte, hogy – megint csak csempészettel 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 információt.¹⁷⁴ A probléma hátterében az állt, hogy a Bizottság által az olasz hatóságoknak jelzett csempészet-gyanús ügylet ki-vizsgálása során az olasz hatóságok időközben büntetőeljárást 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 az 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 nem 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 ismételtlen egy olasz bíróság fordult ezúttal előzetes döntéshozatalt kezdeményezve az Európai Bírósághoz.¹⁷⁵ 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

¹⁷⁴ 267/78. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:1980:6.

¹⁷⁵ 66/79., 127/79., 128/79. egyesített ügyek Amministrazione delle Finanze v Srl Meridionale Industria Salumi, Fratelli Vasanelli and Fratelli Ultrocchi, ECLI:EU:C:1980:101.

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 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, és ez 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 visszatérítést igényelve megtámadhatják az őket érintő közösségi illetékek kiszabását, 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 pénzbani 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, valamint a hatáskörrel rendelkező bíróságoknak a kijelölése, mely utóbbiak feladata azon jogviták eldöntése, amelyek az ilyen beszedésből erednek. Az ilyen eljárások és feltételek ugyanakkor nem tehetik a közösségi illetékek és járandóságok beszedésének rendszerét kevésbé hatékonnyá, mint ami az ugyanolyan jellegű nemzeti il-

letékek 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, 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 tagállamot.¹⁷⁶

Előfordult olyan eset, amikor a Bíróságnak kellett megállapítania, hogy valamely tagállam helytelen mértékű mezőgazdasági lefölözést alkalmazott

¹⁷⁶ 303/84. Európai Közösségek Bizottsága v Német Szövetségi Köztársaság, ECLI:EU:C:1986:140.; 68/88. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:1989:339.; C-392/02. Európai Közösségek Bizottsága v Dán Királyság, ECLI:EU:C:2005:683.; C-335/12 Európai Bizottság v Portugál Köztársaság, ECLI:EU:C:2014:2084.; továbbá a Bizottság keresetének elutasításával végződött a C-10/00. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:2002:146.; C-284/05. Európai Bizottság v Finn Köztársaság, ECLI:EU:C:2009:778.; C-294/05. Európai Bizottság v Svéd Királyság, ECLI:EU:C:2009:779.; C-372/05. Európai Bizottság v Németországi Szövetségi Köztársaság, ECLI:EU:C:2009:780.; C-387/05. Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:2009:781.; C-409/05. Európai Bizottság v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:2009:782.; C-461/05. Európai Bizottság v Dán Királyság, ECLI:EU:C:2009:783.; C-38/06. Európai Bizottság v Portugál Köztársaság, ECLI:EU:C:2010:108.; C-239/06. Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:2009:784.; C-275/07. Európai Bizottság v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:2009:169.

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 rendelkezésére.¹⁷⁷

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 szerint¹⁷⁸ – bármilyen késedelem esetén 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 teljesített.¹⁷⁹

4.2.3. *A hozzáadottérték-adó harmonizációja és a saját források*

A vámbevételek mellett az áfa-forrás alapjának megállapításával és 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, valamint a mentességek körének egymástól eltérő meghatározására, amely nyilvánvalóan hatással van az áfa-bevételek összegére, és amely megköveteli a tagállamoktól, hogy az egységes számítási alap meghatározása érdekében – figyelemmel a fenti körülményekre – korrekciókat hajtsanak végre az őket terhelő áfa-forrás alapjának meghatározásakor.

A Bíróság az áfa-forrás alapjának meghatározását érintő első ítéletében¹⁸⁰ azt emelte ki, hogy a tagállam nem sérti meg jogszabályi kötelezettségeit, ha

¹⁷⁷ C-96/89. Európai Közösségek Bizottsága v Holland Királyság, ECLI:EU:C:1991:213.

¹⁷⁸ Ld. 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. o.

¹⁷⁹ 93/85. Európai Közösségek Bizottsága v Egyesült Királyság, ECLI:EU:C:1986:449.; C-363/00. Európai Közösségek Bizottsága v Olasz Köztársaság, ECLI:EU:C:2003:335.

¹⁸⁰ 251/88. Európai Közösségek Bizottsága v Német Szövetségi Köztársaság, ECLI:EU:C:1990:224..

az áfa-forrás alapjának meghatározáskor a beszámítandó adómentes ügyletek összegének kiszámítása során levonja az 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 mértékétől.

Adózási szempontból is érdekes kérdéseket vetett fel az a Franciaországot érintő ügy,¹⁸¹ 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 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, egymástól végeredményében mégis alapvetően eltérő eset, amely a hatodik áfa-irányelvben előírt harmonizációs kötelezettség megsértésének kérdésén alapult.¹⁸² 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 és annak díja gazdasági tevékenység vagy hatósági tevékenység ellenértékének minősül-e

¹⁸¹ C-30/89. Európai Közösségek Bizottsága v Francia Köztársaság, ECLI:EU:C:1990:114.

¹⁸² C-358/97. Európai Közösségek Bizottsága v Írország, ECLI:EU:C:2000:425.; C-359/97. Európai Közösségek Bizottsága v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, ECLI:EU:C:2000:426.; C-260/98. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:1999:180.

és ekként adómentes szolgáltatás-e. A Bíróság megállapította, ahhoz, hogy a hatodik áfa-irányelv értelmében a hatóságként folytatott tevékenységek vagy ügyletek tekintetében a közjogi szervezetek ne minősüljenek adóalanynak, 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 adóalanynak. 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 adóalanynak, 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, 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 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 1996–2017 ¹⁸⁰																
	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Vámok és leföldözések	19,1%	17,2%	17,4%	11,9%	12,9%	14,8%	15,6%	16,9%	11,6%	13,5%	13,1%	13,7%	12,3%	13,7%	15,2%	16,3%
ÁFA	51,3%	40,3%	39,9%	28,8%	14,3%	17%	16,7%	17%	11,5%	11%	11,3%	10,9%	13,2%	13,3%	12,3%	12,6%
GNP/GNI	29,6%	42,5%	42,7%	59,3%	72,8%	68,2%	67,7%	66,1%	76,9%	75,5%	75,6%	75,4%	74,5%	73%	72,5%	71,1%
Összes (Mrd EUR)	71,1	82,2	88,0	77,7	95,0	101	108,3	114,7	121,5	125,1	128,6	137,6	132,9	138,3	133,6	131,7

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 húsz 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 lényegében újra a *tagországok közvetlen transfereiből* finanszírozzák.¹⁸⁴ Ez a folyamat viszont könnyen aláássa az Európai Unió saját forrásokra épülő költségvetési gazdálkodásának elvét és az EU finanszírozási autonómiáját,¹⁸⁵ hiszen a saját források jellegének elvi alapjait kérdőjelezi meg. Azt, hogy a költségvetés összfinanszírozásának döntő többsége újra – lényegét tekintve – tagállami hozzájárulásból származik, bár kétségtelenül uniós jogszabályba – a saját forrásokról szóló tanácsi határozatba – foglalt előírásokon alapszik. Önmagában az, hogy egyfajta befizetési kötelezettséget uniós jogforrás ír elő, *nem garantálja a közös költségvetés finanszírozásának autonómiáját*, hiszen a tagállami közvetlen hozzájárulások rendszere is kötelező erővel rendelkező közösségi jogforráson alapult, a hozzájárulásoknak a Közösségek rendelkezésére bocsátásával kapcsolatban mégis adódtak problémák. Mindez szükségessé teszi a rendszer működésének átgondolását, amelynek különös aktualitást ad, hogy sem a 2007–2013 sem a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó középtávú pénzügyi terv alapján nem került sor a saját források rendszerének érdemi reformjára.

¹⁸³ Forrás: A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről, COM (2004) 505 végleges. Az Európai Unió Általános költségvetése a vizsgált pénzügyi évekre, valamint a szerző saját számításai.

¹⁸⁴ Vö. DEZSÉRI (2008) i. m. 35., 43.

¹⁸⁵ KENGYEL (2004) i. m. 315–350.

Az Európai Tanács az 1999. március 24-ei és 25-ei berlini ülésén többek között arra a következtetésre jutott, hogy a Közösségek saját forrásainak rendszere legyen igazságos, átlátható, költséghatékony és egyszerű. Lényeges követelmény továbbá, hogy alapuljon olyan követelményeken, amelyek az egyes tagállamok hozzájárulási képességét legjobban figyelembe veszik. Érdeemes röviden megvizsgálni, hogy e követelményeknek a 2007-es és 2014-es saját források rendszeréről szóló tanácsi határozatok mennyiben tesznek 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 2007–2013 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. Ez nem változott a következő, 2014–2020 közötti ciklusra vonatkozó terv elfogadása során sem.

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 és az intézményközi megállapodás megkötése során – kénytelen volt elfogadni. Mindez az egész rendszert rendkívül megbonyolítja.¹⁸⁶

Ehhez kapcsolódik a tagállamok teherviselő képességének kérdése. A 2007-es saját forrásokról szóló határozat amellett, 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-ai ülésén az volt, hogy a méltányosság érdekében kizárja annak lehetőségét, hogy egy tagállamra a viszonylagos jólétéhez képest túlzott költségvetési teher nehezedjék.¹⁸⁷ Erre a méltányos elbánásra figyelemmel került sor különböző összegű korrekciók meghatározása összesen öt tagállam számára. A Számvevőszék a saját források

¹⁸⁶ DEZSÉRI (2008) i. m. 35., 43. és 48.

¹⁸⁷ Ld. az Európai közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK tanácsi határozat preambulumának (1) bekezdését.

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 ír elő 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 (megjegyzés: a 2000-es saját források rendszeréről szóló) határozaton alapuló rendszernél is bonyolultabbnak, homályosabbnak ítéltetők”.¹⁸⁸ Sajnálatos módon azt is látnunk kell, hogy a 2014–2020 közötti időszakra vonatkozó szabályozásban sem történt előrelépés e téren.

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 tagállam (még). E példából kiindulva egyszerűen belátható, hogy a *juste retour* könnyen *unjuste retour*rá 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 számítani,¹⁸⁹ mára nyilvánvaló, hogy csak az EU-ból történő kilépéssel fog megszűnni.

Végül a költséghatékonyság követelménye alapvetően érvényesül a jelenlegi rendszerben. Az áfa- és a GNI-forrás – mind az uniós intézmények, mind a szakirodalom szerint – lényegét tekintve a tagállamokból származó költségvetési transzfernek tekinthetők.¹⁹⁰ A hagyományos források beszédese pedig nem jár extra költségekkel, még akkor sem, ha ezen a jogcímen a beszédett összegek jelenleg 20%-át a tagállamok a beszédés költségeikre visszatartathatják. Mint már fentebb utaltam rá, a Számvevőszék e költségátalány fenntartását már több

¹⁸⁸ Az Európai Számvevőszék 2006/2. sz. véleménye az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra irányuló javaslatról, 9. és 11. pont, HL C 203, 2006.8.25.

¹⁸⁹ RADSATZ (2005) i. m. 265.

¹⁹⁰ Uo. 64.

alkalommal kifogásolta, érdemi változtatásra azonban a 2007-es saját források rendszeréről szóló határozat megalkotásakor – és azt 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 és 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 vázolni fel a Tanács, valamint a tagállamok számára.

Mindenekelőtt azonban azt a kérdést szükséges tisztázni, hogy miért van szükség a reformra. Cipriani több tanulmányában rámutat, hogy a bevételek, a saját forrás rendszer reformját e rendszer láthatósága, átláthatósága, valamint igazságossága javításának érdekében is szükséges elvégezni.¹⁹¹

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 reformjavaslatot, 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 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

¹⁹¹ CIPRIANI (2016) i. m.

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 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 Európai Unió részére, és ezután került sor annak megvizsgálására, hogy e forrásokat milyen célokra szükséges vagy célszerű felhasználni.¹⁹² E képet tovább árnyalja, hogy míg a tagállamok költségvetése például az 1996–2002 közötti időszakban 22,9%-kal, addig a Közösség költségvetése csak 8,2%-kal nőtt.¹⁹³

Mindemellett bonyolítja a helyzetet, hogy az EU hatáskörei és egyúttal az ellátandó feladatai időről időre folyamatosan bővülnek, míg a költségvetése – a rendelkezésére álló források – közel nem növekednek ilyen mértékben.¹⁹⁴ Hasonlóan 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 allokációjához.¹⁹⁵ 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.

¹⁹² KENGYEL (2004) i. m. 315–350.

¹⁹³ Az Európai Parlament jelentése az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről (A6-0066/2007 – Lamassoure-jelentés) 2. melléklet.

¹⁹⁴ Csak a talán legfontosabb területet kiemelve a Lisszaboni Stratégiában meghatározott célok, a Schengeni rendszer bővítése vagy a 2004–2007-es csatlakozás költségeinek finanszírozása.

¹⁹⁵ A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről, COM(2004) 505 final, 4. o.

5.2. A Bizottság 2011-es reformjavaslata

A 2014–2020 közötti középtávú pénzügyi terv bevételi oldalának előkészítéseként a Bizottság ismét letett egy reformjavaslatot¹⁹⁶ a tagállamok asztalára. E javaslatban a Bizottság egy paradigmaváltást javasol, amelynek okaként egyrészt az EU finanszírozási rendszerének szerepét jelölte meg a pénzügyi válságot követő tagállami konszolidációban, valamint azt emelte ki, hogy a tradicionális saját forrásokot leszámítva az uniós források jelenleg csaknem függetlenek az uniós szakpolitikai célkitűzésektől, az új saját források bevonása pedig

„a költségvetési struktúra polgárközelibb politikák felé való elmozdulását, az európai köztulajdon létrehozására való törekvést és a magasabb uniós hozzáadott értéket reprezentálná. Támogatná és szorosan kapcsolódna a fontos uniós vagy nemzetközi – például fejlődési, éghajlat-változási vagy a pénzügyi piacokra irányuló – szakpolitikai célkitűzések megvalósításához”.

A Bizottság szerint az új bevételi forrásokat egy szupranacionális megközelítésre és az uniós szinten elérhető kritikus tömegre lehetne alapozni.

A Bizottság megszüntetni javasolta az áfa-forrást, új források párhuzamos bevezetése mellett hivatkozva annak összetett, sok adminisztratív munkát igénylő jellegére, valamint a GNI-alapú forráshoz képest kevés vagy nulla hozzáadott értékére.

A Bizottság a régi áfa-forrás megszüntetésével egyidejűleg egy újfajta, más-képpen (egy legfeljebb 2%-os EU áfa-kulccsal) számított áfa-forrás bevezetését javasolta. A Bizottság emellett bevezetni javasolta az EU-szintű pénzügyi tranzakciós adót, amely bevezetését követően azonnal az uniós költségvetés saját forrásává válhatott volna.

A Bizottság fenti javaslatainak hatása az lett volna, hogy a hangsúly a jelenlegi tagállami hozzájárulásokról (Áfa- és GNI-forrás) az új forrásokra tolódik, amelyek a költségvetés kiadásainak 40%-át fedezték volna. A tradicionális saját források az összes forrás közel 20%-át, míg a GNI-alapú saját a költségvetés 40%-át tudták volna finanszírozni.

A korrekciók tekintetében a Bizottság azt javasolta, hogy 2014. január 1-jétől átalányösszegre épülő rendszer váltsa fel az eddigi korrekciós mechanizmuso-

¹⁹⁶ Javaslat az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra, COM(2011) 510 final.

kat (köztük a brit-korrektíót is). A jelenlegi korrekciók felváltása a GNI-alapú hozzájárulások átalányösszegű bruttó csökkentésével a Bizottság szerint egyértelműen előnyösebb, mint bármely más megoldás.

Noha az Európai Számvevőszék alapvetően pozitívan értékelt a bizottsági előterjesztést, véleményében maga is rámutatott, hogy annak elfogadása esetén megváltozna egyrészt a források összetétele, másrészt az uniós költségvetésbe az egyes tagállamok által befizetett hányadok aránya.¹⁹⁷ Vélhetően ez a szempont lehetett az oka annak, hogy az egyhangú támogatást nem sikerült a Tanácsban megszerezni és a javaslatot a tagállamok végül nem fogadták el.

5.3. 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:

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

Sorrendben talán érdemes a *Bizottság 2004-ben közzétett javaslataiból* kiindulni.¹⁹⁸

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 jelentene 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 adó-

¹⁹⁷ Az Európai Számvevőszék 2/2012. sz. véleménye, HL 2012/C 112.

¹⁹⁸ A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről, COM(2004) 505 final, 4. és 5. pontok; a Bizottság javaslata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra, COM(2004) 501 final.

befizetések 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 hasonlóná 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 el, akkor lényegében a Közösség pénzügyi autonómiája kérdőjeleződne meg, és mivel csak elnevezésben 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 meglenne, 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 bevezetésekor szándékolt céllal – helyet kapna a GNI-alapú forrás. Fontos kérdés azonban, hogy a fiskális bevételek között egyáltalán milyen bevételek jöhetnek szóba.

Tekintettel arra, hogy az Európai Unió nem rendelkezik adókivetési 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 alakítanak 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 alacsony.¹⁹⁹

E körben elvi lehetőségként az alábbi adófajták képezték a Bizottság munkatársai vizsgálatának tárgyát,²⁰⁰ ahol a felvetődött lehetőségeket azon szempontokból vizsgálták meg, hogy a potenciális saját forrás

- mennyire biztosítja az Európai Unió 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,

¹⁹⁹ GROS (2007) i. m.

²⁰⁰ CATTOIR (2004) i. m.

- beszédési költségei miként alakulnak és
- mennyire eredményezi a jövedelmek hatékony újraelosztását.

Mindezen fő kritériumok alapján – más egyéb szempontok figyelembevételével is – az alábbi potenciális források kerültek szóba a Bizottság munkatársainak elemzései 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 harmonizációs törekvések mindeddig nem jártak sikerrel.²⁰¹

Az *energia adó*, amelyre vonatkozóan a 2004-től hatályos szabályozás²⁰² 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 az ilyen célokra való felhasználásnak is.

A *dohány és alkoholtermékeket terhelő jövedéki adó* – az adómértékeket kivéve – mára szinte teljesen harmonizált az EU-n belül. 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.

²⁰¹ A társasági adóztatást illetően eddig három fontos, de a szabályozásnak csak kis részét érintő irányelv született meg: 90/435/EGK irányelv, valamint a helyébe lépő 2011/96/EU irányelv (Anyá-leányvállalati irányelv); 90/434/EGK irányelv, valamint a helyébe lépő 2009/133/EK irányelv (Fűziós irányelv), továbbá 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 final; vö. ERDŐS-KISS (2007) i. m. 16–20.

²⁰² Vö. 2003/96/EK irányelve az energiatermékek és a villamos áram közösségi adóztatási keretének átalakításáról, magyar szabályozás: az energiaadóról szóló 2003. évi LXXXVIII. törvény, illetve jelenleg hatályosan a jövedéki adóról szóló 2016. évi LXVIII. törvény.

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

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 igen nagy volumenű harmonizációt igényelne a bevezetése, túl nagy esély nincs arra, hogy ezen adónem a közeli jövőben 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 *penzügyi ügyleteket terhelő adó* tárgya részvényeket – és esetleg kötvényeket – érintő minden egyes tőzsdei tranzakció vagy 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 beszedési költsége.

A *légi közlekedést érintő 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 nehezíti, hogy mivel a légi közlekedés egy világméretű piac, csak akkor lehetne hatékonyan alkalmazni, ha erre vonatkozóan egy világméretű nemzetközi egyezményt lehetne megkötni.

A Bizottság és munkatársai mellett számos szerző és *think-tank* is vizsgálta a kérdést. Gabriele Cipriani a Bizottság 2011-es javaslatában is megjelenő új áfa-forrást tekinti a legjobb megoldásnak,²⁰³ míg Margit Schratzenstaller a pénzügyi tranzakciós adót,²⁰⁴ Jorge Nunez Ferrer és társai pedig az új áfa-forrás, a társasági adón alapuló forrás, a pénzügyi tranzakciós adón alapuló forrás és a szénadón alapuló forrás kombinációját.²⁰⁵

²⁰³ CIPRIANI (2016) i. m.

²⁰⁴ SCHRATZENSTALLER (2013) i. m. 303–313.

²⁰⁵ FERRER–LE CACHEUX–BENEDETTO–SAUNIER (2016) i. m.

2014-ben a Bizottság egy magas szintű szakértő csoportot bízott meg a kérdés vizsgálatával. A csoport vezetője Mario Monti egykori olasz miniszterelnök és uniós biztos volt. A szakértői csoport 2016 decemberére készült el jelentésével (Monti-jelentés).²⁰⁶

5.4. Középtávon megvalósítható reformok

Az iménti felsorolásból látszik, hogy több lehetőség is mutatkozik a saját források körének bővítésére, átalakítására, de semelyik javaslat nem 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 tagállamok „finanszírozási hajlandóságát”, az adóharmonizáció kérdéseit és még számos más szempontot.

Az Európai Bizottság a már hivatkozott 2004-es jelentésében²⁰⁷ 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 2004-ben úgy gondolta, 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 egy százalékpontos EU-s adókulcs a közös költségvetés 25%-ának finanszírozására elegendő bevételt eredményezne. A harmadik, csak hosszabb távon megvalósítható elképzelése a Bizottságnak egy *társasági adóforrás* bevezetése, amely azonban mindenképpen az adóalap – jelenleg még meg

²⁰⁶ MONTI et al (2016) i. m.

²⁰⁷ A Bizottság jelentése a saját források rendszerének működéséről, COM(2004) 505 final.

nem valósult – harmonizációját igényli. Ugyanakkor lényeges szempont, hogy a tagállami társasági adóbevételek mintegy 25%-a elegendő lenne az EU költségvetés döntő hányadának finanszírozására.

A Bizottságtól független tudományos publikációk többnyire a bizottsági állásponttal összhangban az energiafogyasztást terhelő adó, a tagállami és közösségi részre bontott áfa, valamint a harmonizált társasági adó tekintetében vannak olyan állásponton, hogy ezek azok az adónemek, amelyek alkalmassá tehetők arra, hogy saját forrásként – is – működjenek.²⁰⁸

A Monti-jelentés nem teszi le a garast egy vagy néhány konkrét forrás mellett, hanem részletesen elemzi több potenciális forrás (a szénkibocsátáshoz/felhasználáshoz kapcsolódó adó, az üzemanyag (fosszilis) adó, elektromos áramot terhelő adó, társasági adó, pénzügyi tranzakciós adó, megreformált áfa-forrás, seignorage adó) előnyeit és hátrányait. A jelenlegi GNI-alapú forrást megtartani javasolja, de nem fő finanszírozási forrásként, hanem eredeti funkciójához visszatéve kiegészítő és kiegyensúlyozó eszközként. A hagyományos forrásokat (vámok, lefölözések) szintén megőrzendőnek tartja mint stabil és bevált forrásokat.

A jelentés kiemeli, hogy az EU költségvetése alapvetően egy beruházási költségvetés némi redisztribúciós funkcióval. Nem tesz javaslatot a költségvetés főösszegének növelésére, fontosnak tartja azonban, hogy a bevezetendő új források legyenek összefüggésben az EU alapvető célkitűzéseivel (mint például egységes piac, környezetvédelem vagy energiaunió). Kiemelkedően fontosnak tartja az egységesség elvének érvényesülését, ez alól kivételt csak nagyon indokolt esetben javasol engedni, mint például, ha egyes tagállamok megerősített együttműködése ezt elengedhetetlenül szükségessé teszi. A korrekciókat illetően a jelentés rámutat, hogy a Brexit után ezek lényegében értelmüket veszítik.

A különböző forrásokat és véleményeket áttekintve leszűrhető a következők, hogy a vámok és a mezőgazdasági lefölözések várhatóan továbbra is megmaradnak a saját források rendszerében, hiszen egyrészt bevált eszközök, másrészt, ha kikerülnének, akkor egyes tagállamok – amelyeken keresztül jelentős import érkezik az EU területére – ebből igen jelentős bevételekre tudnának szert tenni, míg más tagállamok ilyen bevétele jóval alacsonyabb lenne. A vámjellegű bevételekkel kapcsolatban azonban egyértelmű, hogy azok összege a jövőben növekedni nem fog, hanem stagnál vagy attól függően tovább csökken, hogy a nemzetközi kereskedelempolitikai tárgyalásokon milyen megállá-

²⁰⁸ Vö. LE CACHEUX (2007) i. m. 15–20.; PLASSCHAERT (2004) i. m. 470–479.

podások születnek.²⁰⁹ Szintén esélyes a saját források rendszerében maradásra a GNI-forrás, leginkább annak rugalmassága okán. Véleményem szerint előbb vagy utóbb a megreformált áfa-forrást is e rendszer elemeként fogjuk látni, hiszen alapvetően nem sok érv hozható fel ellene, bevezetése viszont mindenki számára láthatóvá tenné az EU-költségvetés finanszírozásának legalább egy részét. Véleményem szerint előbb vagy utóbb még egy fiskális forrás lesz a rendszer része, ezt azonban inkább politikai, mint szakmai szempontok alapján fogják kiválasztani.

5.5. 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 is.²¹⁰ 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 túlcserélő hatás mértékét azonban nem minden esetben lehet számszerűsíteni, figyelembevételük pedig módosítja az egyensúlyhiány felmérését.²¹¹

A Bizottság e javaslatát meglehetősen *kritikával* fogadta az Európai Számvevőszék és később az Európai Parlament is. A *Számvevőszék véleményében*²¹² 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

²⁰⁹ Ld. bővebben KERNOHAN–FERRER–SCHNEIDER (2005) i. m.

²¹⁰ 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 final.

²¹¹ A kérdésről ld. bővebben LE CACHEUX (2005) i. m. 14.

²¹² 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.

elbánásnak a korrekciós költségek finanszírozásában, amit a jelenleg hatályban lévő mechanizmus okoz. A Számvevőszék ugyanakkor 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 számos olyan választási kényszert (a beszámítandó tételekről, a referencia-időszakokról és a számviteli módszerekről) foglal magában, 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).²¹³

Az Európai Parlament a jelentésben megállapította, hogy az olyan rendszer, mint a jelenlegi – amelyben az Európai Unió bevételeinek hozzávetőleg 70%-a nem tényleges saját forrásokból származik, hanem közvetlenül a nemzeti költségvetésekből a GNI-forráson keresztül, 15% pedig az áfa-forrásból, ami szintén 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 tartott, mert 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 pusztá becsléseket tesz lehetővé. Kiemelte továbbá, hogy a nettó mérlegeknek sem a bevételi oldala, sem a kiadási oldala nem tükrözi teljes mértékben a valóságot.

A Jelentés a 2007–2013-as új pénzügyi tervről szóló megállapodást, és ezzel összefüggésben a saját források – egyszerűsítés helyett tovább bonyolított –

²¹³ Európai Parlament: Jelentés az Európai Unió saját forrásainak jövőjéről. 2006/2205(INI), A6-0066/2007.

rendszerét, a jelenlegi rendszer teljes kudarcának legegységesebb bizonyítékaként értékeli.

A Jelentés a megfogalmazott kritikákra tekintettel javaslatot tett a saját források rendszerének alapvető reformjára.

A Jelentésben az Európai Parlament elismerte, hogy rövid távon még nem érkezett el az ideje egy új, valódi európai adónak, azonban létfontosságúnak tartotta 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 EU 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, az energiaadó, a dohányra és alkoholra kivetett jövedéki adó vagy a társasági nyereségadó lehetne. Ebben a parlamenti álláspont nem igazán tér el a Bizottság 2004-es javaslatától. Fontosnak tartotta a parlamenti jelentés leszögezni, hogy függetlenül attól, a jövőben milyen bevételi forrás(ok)on fog a saját források rendszere alapulni, e források legyenek elegendőek a költségvetés hosszú távú finanszírozásához, eredményezzenek stabil bevételeket, legyenek átláthatóak az EU polgárai számára, beszédük 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. Noha e követelményeket a Parlament mintegy tíz évvel ezelőtt fogalmazta meg, véleményem szerint ma is ugyanúgy érvényesnek tekinthetők.

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 pedig a saját forrásokkal kapcsolatos döntések meghozatalához a Tanácsban egyhangú döntés szükséges. Ez pedig egyértelműen politikai döntést indokol és 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 elfoglalva.²¹⁴ Az ilyen jellegű változtatási igények azonban – egy-egy tudományos cikket kivéve –²¹⁵ alig merülnek fel. Ebben a vonatkozásban azonban még az Európai Alkotmány tervezete,²¹⁶ és a Lisszaboni Szerződés rendelkezései sem tartalmaznak érdemi változásokat.

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

Az Európai Alkotmányról szóló Szerződés érdemben nem nyúlt hozzá a költségvetés bevételi oldalának jelenlegi rendszeréhez.²¹⁷ Ezzel összhangban az EUMSZ²¹⁸ sem tartalmaz semmilyen érdemi módosítást a korábbiakhoz képest. Mindkét dokumentum rögzíti, hogy az Európai 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, de ezt egyik dokumentum sem tette meg. Egyetlen pozitív irányú kitétel, hogy a saját forrásokra vonatkozó szabályozás a saját források újabb típusait teremtheti meg vagy meglévő típusokat szüntethet meg, de a lényegen ez nem sokat változtat. A hatályba nem lépett 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 jelenik meg. A saját forrásokra vonatkozó szabályozás elfogadásának eljárási feltétele az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció. Az Alkotmányszerződés és a Lisszaboni Szerződés is fenntartja azt a saját forrásokról szóló tanácsi határozatra korábban is alkalmazni rendelt szabályt, hogy a saját forrásokról szóló európai törvény/határozat csak azt követően lép hatályba, ha a tagállamok saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyták.

²¹⁴ Vö. GROS–MICOSSI (2005) i. m. 14.

²¹⁵ FERRER (2007) i. m.

²¹⁶ Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról, HL C 310, 2004.12.16.

²¹⁷ Uo. 54. cikk.

²¹⁸ EUMSZ, HL C 83, 2010.3.30., 311. cikk.

Kimaradt mindkét dokumentumból minden olyan fontos momentum, amely esetlegesen jogszabályi kényszert eredményezett volna a saját források jelenlegi rendszerének érdemi reformjára. Nem tartalmaznak 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 az államháztartásért felelős minisztert (nemzetgazdasági minisztert) terheli. A saját forrásoknak az EU rendelkezésére bocsátásával kapcsolatos feladatok lebonyolításában azonban a pénzügyminiszter mellett az Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), a Magyar Államkincstár (a továbbiakban: Államkincstár), valamint a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) vesz részt.²¹⁹

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

A tradicionális saját forrásokhoz kapcsolódó, vámokkal összefüggő feladatok ellátása tekintetében a miniszter és a NAV a felelős. A tradicionális saját forrásokhoz kapcsolódó, cukorágazati hozzájárulásokkal összefüggő, e rendeletben meghatározott feladatok ellátása tekintetében a miniszter és a Kincstár a felelős.

A harmonizált áfa-alap kiszámításával összefüggő feladatok ellátásért a miniszter, a NAV, az Államkincstár és a KSH a felelős. A miniszter feladata a harmonizált áfa-alap éves tervezése, a tényleges harmonizált áfa-alap kiszámítása és az erről szóló jelentés összeállítása. A KSH feladata a súlyozott átlagos áfa-kulcs kiszámítása, a korrekciós és a kompenzációs tételek kiszámításához adatok szolgáltatása a miniszter számára. A NAV feladata adatok szolgáltatása a miniszter számára az áfa-bevételekről, valamint a kompenzációs tételek

²¹⁹ Az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat- és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről szóló 172/2015. (VII. 2.) Korm. rendelet.

kiszámításához. A Kincstár feladata az áfa pénzforgalmi bevételekről adatok szolgáltatása a miniszter számára.

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

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 vagy „GNI-alapú hozzájárulásként” aposztrofálja.

A saját forrásoknak az Európai Unió rendelkezésére bocsátásáért felelős hazai – nem túl bonyolult – intézményrendszer sematikus áttekintését követően, szükségesnek tűnik még egy megjegyzést tenni, egyrészt az intézmény rendszer működését, működtetését, másrészt az áfa-forrás hazai számítását illetően.

Az intézményrendszer működtetésénél – a vonatkozó kormányrendeletet áttekintve – szembeötlő az a hiányosság, hogy sem a hivatkozott kormányrendelet – amely címe szerint a résztvevő 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 miniszter, a NAV és a Kincstár belső szabályzatában rögzíti”. A szabályozás tárgyát tekintve lényeges mulasztásnak tekinthető, hogy az eljárásrend részletei jogszabályi formát nem öltenek, és ezzel a rendszer átláthatósága meglehetősen csorbat szenved.

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 az 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 hozzáadottértékadó 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 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 rácaffolt, 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 köttetett egyéni alkuknak megfelelően. Időről időre, intézményközi megállapodásról intézményközi megállapodásra ezen egyéni alkuk és egyéni kedvezmények köre egyre szélesebbé vált és válik, és ez alapvetően veszélyezteti a rendszer egységét, koherenciáját, átláthatóságát és egyáltalán a saját források saját jellegét. Mindez egy hibás személtre, 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 bevételeinek 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 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. E reformra végül mindeddig nem került sor.

A fellelhető hivatalos dokumentumok, a publikációkban közzétett tudományos vélemények és elemzések figyelembevételével a reform – álláspontom szerint – akkor lehet érdemi és ezáltal sikeres, ha a megvalósítása során az alábbi feltételeket teljesíti:

- egyetértve azokkal a javaslatokkal, amelyek szerint²²⁰ a saját források rendszere a bevételek többségét tekintve valódi saját forrásból tevődjön össze, véleményem szerint a 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 visszatérítés;²²¹
- a jelenlegi metodika szerint számított áfa-forrás szűnjön meg;
- annak helyébe, a vámok és a mezőgazdasági lefölözések megtartása mellett, kerüljön sor új – adó jellegű – saját forrás(ok) bevezetésére; az új források bevezetésével kapcsolatban szóba jöhető adók: az áfa (megtartva tagállami és EU-kulcsra), jövedéki adó, pénzügyi tranzakciós adó, esetleg harmonizált alapú társasági adó, amelyek mindegyike megfelelő bevételt eredményezhetne, 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.

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.

²²⁰ IVÁN (2007) i. m. 52.

²²¹ CIPRIANI (2007) i. m. 133–134.

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 a 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 költségvetéskészítési 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). Az alábbiakban ezért – a költségvetés megalkotásának fogalmát tágan értelmezve – e fejezetben mindkét kérdéskört részletesen vizsgálom. Amikor ugyanis a költségvetést, a költségvetés megalkotását elemezzük, 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 2014-et követően – a Lisszaboni Szerződés új szabályrendszere²²² miatt – nem kerül már sor. A középtávú pénzügyi tervek megmaradnak, intézményközi megállapodás helyett azonban rendeleti formában fognak a jövőben megjelenni. E változás ellenére fontos a középtávú pénzügyi tervet

²²² Ld. az EUMSZ – a többéves pénzügyi keretre vonatkozó – 312. cikkét.

magában foglaló intézményközi megállapodások kialakulását és szabályozási rendszerét részletesen elemezni.

1. A középtávú pénzügyi terv és az intézményközi megállapodás

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

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 három évtizeddel ezelőtt a közösségi jogrendszerbe, vált annak intézményesült elemévé. A 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 vagy az EUMSZ 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 az EK Szerződés, és az EUMSZ pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó cikkeire,²²³ valamint a másodlagos jogforrások köréből a Költségvetési rendeletre²²⁴

²²³ Az EK Szerződés tekintetében megemlítendőek a pénzügyi rendelkezésekről szóló 268–280. cikkek, valamint az Európai Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazó 246–248. cikkek, az EUMSZ tekintetében pedig a pénzügyi rendelkezésekről szóló 310–325. cikkek, valamint az Európai Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazó 285–287. cikkek.

²²⁴ A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló pénzügyi rendeletről, HL L 248, 2002.9.16., 1–48. o., valamint az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról és az 1605/2002/EK, Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 298, 2012.10.26., 1–96. o.

(amely lényegében az EU államháztartási törvénye) és a saját forrásokról szóló tanácsi határozatra.²²⁵

Mindezek – és az itt nem említett másodlagos jogforrások – mellett az éves költségvetések megalkotása tekintetében a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig kiemelkedő szerepe volt a költségvetési szabályozás harmadik fontos elemének, amely nem volt más, mint a – hivatalos nevén – a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről szóló *intézményközi megállapodás*. Ez az intézményközi megállapodás jelentette az alapját az EU hét évre szóló *középtávú pénzügyi terveinek* (középtávú költségvetési tervezési időszaknak), rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit, az éves kiadási sarokszámokat és kiindulópontját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

Az EU költségvetési rendszerében az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv – vagy más néven pénzügyi perspektíva vagy 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 kulcsszerepet játszó intézménye, az éves költségvetés megalkotásáért felelős Tanács, az Európai Parlament, valamint a költségvetés tervezetének előkészítéséért és az elfogadott költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság egyezségének – pénzügyi alkudozásnak – az eredménye. Ezen alku háttérben az alapvetően közösségi érdekeket szem előtt tartó Parlament és a tagállami érdekeket artikuláló Tanács belső és egymás közti egyezsége áll, amely lényegében a Közösségek/Unió rendelkezésére álló források tagállamok, régiók, közösségi politikai célok stb. közötti középtávú felosztásáról szól.²²⁶ Másrészt a költségvetési szabályozás keretében sem az EGK/EK Szerződés, sem bármely másodlagos jogforrás a Lisszaboni Szerződés hatályba lépéséig nem írta elő az intézményközi megállapodás megkötésének és ezen belül a középtávú pénzügyi terv elkészítésének (bármely intézmény általi elfogadásának) kötelezettségét, pontosabban a szerződések erről semmilyen formában nem is rendelkeztek.

Mindezek ellenére az intézményközi megállapodásokba foglalt középtávú pénzügyi tervek gyakorlati szempontból igen fontos szerepet játszottak azáltal, hogy a Közösség több (eredetileg öt-, majd hét-) éves költségvetési kereteit határozzák meg. A középtávú pénzügyi terv alkalmazásának két legfontosabb

²²⁵ Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat, HL L 163, 2007.6.23., 17–21. o., valamint az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat, HL L 168, 2014.6.7., 105–111. o.

²²⁶ WALLACE–WALLACE–POLLACK (2005) i. m. 192.; ERDŐS (2005) i. m. 51.

célja a *költségvetési fegyelem biztosítása* (a túlköltekezés megakadályozása), valamint a *költségvetési eljárás hatékonyabbá tétele* (a költségvetési viták jelentős részének hosszabb időre történő rendezése) volt és maradt is az EUMSZ új rendszerében is. Mindemellett a középtávú pénzügyi terv számos területen²²⁷ lehetővé tette és teszi a stratégiai tervezést is, 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 összegszerű korlátokat jelentenek. A középtávú pénzügyi terv ugyanakkor nem helyettesíti az éves költségvetéseket, hiszen tartalmában – különösen részletezettségében – meg sem közelíti azt a szintet, amely legalább technikailag szükséges.²²⁸ (Míg a középtávú pénzügyi terv az intézményközi megállapodások idején és a jelenlegi rendszerben is lényegében egy egyoldalas 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 során.²²⁹

1.2. Intézményközi megállapodások az EU jogrendjében

Az intézményközi megállapodások (*interinstitutional agreements*) a közösségi/ uniós szervek, intézmények együttműködését szervezik, rendezik. Az intézményközi megállapodások között van, ami két intézmény (például az Európai Parlament és a Tanács) vagy három intézmény (például 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 megállapodások.²³⁰ Jogi kötelező erejüket

²²⁷ KROLL (2005c) i. m. 520.

²²⁸ KENDE–SZŰCS (2006) i. m. 708.

²²⁹ BÉCSY (2000) i. m. 439.

²³⁰ VÁRNAY–PAPP (2003) i. m. 166–167.

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 kötelező,²³¹ tehát jogszabályként alkalmazták őket, még ha esetleges be nem tartásukhoz közvetlen szankció nem is kapcsolódott (*lex imperfecta*).

A Közösségek létrejötte óta, az elmúlt ötven évben több mint 120 intézményközi megállapodás született²³² (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 megállapodások az ebből fakadó feszültségek csökkentésének pragmatikus eszközeinek tekinthetők.²³³ Noha az intézményközi megállapodások természetét és működését meglehetősen kevesen kutatták, egyes szerzők a megállapodások megkötésének sikerét vagy kudarcát abban látják, hogy a részes intézményeknek mennyiben sikerült közös értékeket létrehozni vagy kölcsönös előnyöket kimunkálni.²³⁴

Noha a jog fogalmának elméleti fejtegetése még távolról sem célja e műnek, 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 irányzatok (például Kelsen) a kényszer, 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 mégis megkülönbözteti az egyszerű politikai nyilatkozatoktól.

²³¹ Ld. például az 1993., az 1999. vagy a 2006. évi költségvetési Intézményközi Megállapodás 2. pontját.

²³² HUMMER (2007) i. m. 92–109.

²³³ SLOMINSKI (2007) i. m. 2.

²³⁴ CINI (2013) i. m. 1143–1158.

1.3. A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodások kialakulása

A költségvetési eljárás és a középtávú költségvetési tervezés kérdéseit érintő szabályozással már a Közösségek történetének viszonylag korai szakaszában találkozhatunk. A Tanács már 1970-ben határozatot²³⁵ hozott a hároméves pénzügyi tervkészítésről. E hároméves tervek azonban pusztán pénzügyi előrejelzések voltak, 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 az 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 intézményközi megállapodások rendszerének bevezetése előtt meghatározta a Római Szerződés. E keretek azonban – visszatekintve a 30–35 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 volt.²³⁶ 1988 előtt nem létezett a középtávú pénzügyi terv jelenlegihez hasonló rendszere. A költségvetési kiadások és bevételek évről évre történő módosításának kereteit a Római 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

²³⁵ A Tanács 70/244/ESZAK, EGK, Euratom határozata a többéves pénzügyi tervről, HL L 94, 1970.4.28., 23–23.

²³⁶ WALLACE–WALLACE–POLLACK (2005) i. m. 198.

203. cikk (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 igényeltek bizonyos fokú együttműködési készséget az érintett intézmények között, amelyet nem mindig sikerült elérni és megvalósítani az éves költségvetési eljárás során.²³⁷ 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 mederbe.²³⁸

Az ilyen kérdéseket vizsgáló eljárás során a Bíróságnak meg kellett állapítania, hogy a Közösségek általános költségvetése – azután, hogy a Parlament elnöke a 203. cikk (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 nemcsak abból a szempontból érdekesek számunkra, hogy deklarálták a költségvetés bírósági felülvizsgálatának lehetőségét, hanem abból a szempontból is, hogy meghatározták a költségvetési eljárás és áttételesen a költségvetés főösszege nem szabályos növelésének szigorú következményeit is. E probléma hátterében 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 203. cikk (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 ügyben²³⁹

²³⁷ A problémára a szakirodalom már viszonylag korán utalt. Ld. WALLACE (1980) i. m. 77–78., 87–88.

²³⁸ 34/88. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament, ECLI:EU:C:1986:291.; C-41/95. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament, ECLI:EU:C:1995:431.

²³⁹ 34/86. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament, ECLI:EU:C:1986:291.

- 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.”

A költségvetés egyensúlyát érintően a '80-as évek elejétől kezdve egyre jelentősebb problémát eredményezett a közösségi politikák finanszírozási igényének növekedése, amelyben 1975-től jelentős szerepet játszott az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása (és finanszírozási igénye), 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 kapcsolatban.²⁴⁰

E viták a finanszírozási problémák igencsak gyakorlatias kérdésköre mellett fontos elméleti kérdéseket is a felszínre hoztak. Az egyik ilyen alapkérdés, 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 – a '70-es, a '80-as években és most is – igen alacsony. Már a Közösség történetének viszonylag korai szakaszában, az 1977 áprilisában közzétett MacDougall-jelentés²⁴¹ 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 igazán azóta sem valósultak meg, a közösségi újraelosztás mértéke napjainkban is a GDP 1%-a körül mozog.²⁴²

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) volt.²⁴³

Ezt követően, tekintettel arra, hogy az 1982-es Közös Nyilatkozat nem hozta meg várt eredményt (például az előbb említett jogeset is a Közös Nyilatkozat utáni időszakban történt), – az I. Delors csomag²⁴⁴ következtében – 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

²⁴⁰ KROLL (2005c) i. m. 522.

²⁴¹ Report of the study group on the role of public finance in European Integration, Commission of the European Communities, Brussels, 1977.

²⁴² Az EU költségvetés jelenlegi redisztribúciós funkciójával ld. részletesebben PASIMENI–RISO (2016) i. m.

²⁴³ 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.

²⁴⁴ A Delors–csomag a Bizottság akkori elnökéről, Jacques Delorsról kapta a nevét.

podás pedig az 1993-tól 1999-ig terjedő időszakra szólt. A harmadik, a 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 és egyben utolsó intézményközi megállapodás megkötésére pedig 2006. május 17-én került sor.

A középtávú pénzügyi terv – amely formailag egy az intézményközi megállapodás (2013-ig), jelenleg pedig a vonatkozó tanácsi rendelet 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 hét 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 Római 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 összehasonlíthatóak a saját források keretszámaival, amely a saját források rendszeréről szóló rendeletben szintén rögzített. Mindezekon túl – az egyes költségvetési kategóriák (például mezőgazdaság, a strukturális és kohéziós politika, az adminisztráció) vonatkozásában – a több évre meghatározott kiadási plafonok segítenek az Európai Unió kiadásainak kontroll alatt tartásában. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a középtávú pénzügyi terv különbözik egy egyszerű előrejelzéstől, tekintettel arra, hogy a benne rögzített keretösszegek az intézményközi megállapodásban részes intézményekre nézve kötelezően alkalmazandóak. Így nem térhet el tőle a Bizottság a költségvetés előkészítése, a Tanács, valamint az Európai Parlament pedig 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 előtt 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 fontosnak e kérdést részletesen elemezni, mert bár a Lisszaboni Szerződéssel a forma változik (a középtávú pénzügyi tervet ezt követően kötelező jogforrás keretében, rendeleti formában 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 és 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 folyamatban²⁴⁵ 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 vagy a Parlament ugyan felkérheti a Bizottságot valamely jogszabály-javaslat előkészítésére, de magát a javaslatot csak a Bizottság terjesztheti elő.

A helyzet az intézményközi megállapodás és a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet esetében is hasonló az előbbiekhöz. Kiemelendő azonban, hogy az intézményközi megállapodások esetében nem beszélhetünk egy részletesen szabályozott jogalkotási eljárásrendről, hanem itt a Bizottság kezdeményezési joga a Római Szerződés 211. cikkén²⁴⁶ alapult, amely a Bizottság általános ha-

²⁴⁵ Ld. különösen az EK Szerződés 251. és 252. cikkeit és az EUMSZ 294. cikkét.

²⁴⁶ Római Szerződés 211. cikk A közös piac szabályszerű működésének és fejlődésének biztosítása céljából, a Bizottság: [...] ha azt szükségesnek tartja vagy a jelen Szerződés ezt kifejezet-

tásköri szabályairól²⁴⁷ rendelkezett. Az intézményközi megállapodás esetében is kezdeményezett és javaslatot tett tehát a Tanács és 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 különböző kényes kérdések rendezésére irányuló javaslataival a Tanács és a Parlament közötti vitákban egyfajta közvetítő szerepet is játszik.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését követő új rendszerben e problémakör jelentősen letisztult, mivel az EUMSZ 312. cikk (2) bekezdése egyértelműen meghatározza a többéves pénzügyi keret elfogadásának különleges eljárásrendjét²⁴⁸ 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 és játszotta korábban is. A megállapodás megkötésének és a rendelet elfogadásának akkor volt és van érdemi esélye, ha a fő tartalmi kérdésekről (például a kiadási prioritások, 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(t) a pénzügyi perspektíváról a politikai egyezséget tető alá hozni. Mindennek részben politikai, részben a Szerződésekből eredő okai vannak. A politikai okok akként foglалhatóak össze, hogy a tagállamok minisztereiből álló Tanács

ten előírja, a jelen Szerződés tárgykörébe tartozó területekre vonatkozóan javaslatokat tesz, illetve véleményt nyilvánít, [...].

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ EUMSZ 312. cikk (2) bek. 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.

– és különösen az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács – döntését nyilvánvalóan a tagállami politikai érdekek determinálják. Így például – akár a korábbi, akár az új szabályozás keretében – hiába tenne javaslatot a Bizottság a meglévő közösségi programok finanszírozási összegének növelésére vagy újabb – további forrásokat igénylő – programok elindítására, ha a Tanácsban vagy az Európai Tanácsban a tagállami preferenciák a közös költségvetésnek juttatott források csökkentésére irányulnak. Az EK Szerződés és az EUMSZ 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 változtatott.²⁴⁹ 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 mindekre rá is erősített, amikor a többéves pénzügyi tervről szóló rendelet elfogadását egyhangú tanácsi döntéshez kötötte.

Az Európai Tanács és 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 lehetőségeit.²⁵⁰

Mindezt figyelembe véve az *Európai Parlament szerepe és súlya az intézményközi megállapodások megkötésében és 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,

²⁴⁹ Ld. az EUMSZ 311. cikke.

²⁵⁰ A Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács szerepével kapcsolatban ld. GIURIATO (2006) i. m. 5–7.

ha ezzel él, akkor vállalnia kell ennek minden – a későbbiekben részletezett – következményét is. Természetesen emellett a Parlament rendelkezésére állnak 'puhább', leginkább a tárgyalási eszköztárba sorolható eszközök,²⁵¹ amelyek hatékonysága azonban az előbbivel nem igazán mérhető össze.²⁵² 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 során.²⁵³

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 és 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 és 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 (például növekszik az EU intézményrendszerének demokratikus jellege azáltal, hogy az intézményközi megállapodásokban az EP és részes fél), és ellene is (például a megelőző tárgyalások kimenetele nem garantált, 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

²⁵¹ Ilyennek tekinthető 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].

²⁵² Az egyes intézmények költségvetési szerepével kapcsolatban ld. WALLACE–WALLACE–POLLACK i. m. 196.

²⁵³ BECKER (2005a) i. m. 14.

aránya a formális jogalkotását meghaladja, akkor az alkotmányos problémákat vet fel. Ugyanakkor tény az is, hogy a középtávú pénzügyi tervet magukban foglaló intézményközi megállapodások és a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az erre vonatkozó rendelet az intézmények közötti együttműködés fontos – és az EU működtetése szempontjából (különösen a költségvetési téren) – megkerülhetetlen eszközei. Létük nagyban összefügg az intézményi egyensúly kérdésével²⁵⁴ és e téren különösen a Parlament helyzetével, vagyis azzal a problémával, hogy az EP számos olyan hatáskört nem tud vagy nem önállóan tud gyakorolni, amely egy demokratikus állam parlamentjének alapvető jogosítványa.²⁵⁵

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 csak arra utalni, hogy a költségvetési eljárásban a kezdetekkor pusztán vélemény-nyilvánítási 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, hét évről a parlamenti – és bizottsági – ciklusnak megfelelő öt évre csökkentésére tett indítványa. 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,

²⁵⁴ Az intézményi egyensúly elvéről ld. részletesebben: KENDE–SZŰCS (2006) i. m. 235–238.

²⁵⁵ Az intézményközi megállapodások demokratikus jellegével kapcsolatban ld. RIEKMANN (2007) i. m. 4–19.

és egy ötéves periódus jobban megfelelné a demokratikus felelősség és az elszámoltathatóság elvének/követelményének.²⁵⁶ E kérdésben a Parlament némi sikert könyvelhetett el, hiszen az EUMSZ 312. cikk (1) bekezdése lehetővé tett a hétéves ciklus ötévesre csökkentését.

Alkalmassint azonban egyes parlamenti dokumentumokból némi bizonytalanság érezhető ki a pénzügyi perspektíva időszakának kérdésében. A 2005. június 8-i állásfoglalás²⁵⁷ 33. és 34. pontja egymással némileg ellentétesen egyszerre száll síkra az ötéves perspektíva mellett és támogatja a Bizottság hétéves időtartamra vonatkozó javaslatát is. 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 ötéves periódus lehetősége a Bizottság közleményében [COM(2004) 101] is felvetődik, de a Közlemény rámutatott 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 ötéves ciklusra való áttérés előtt, átmenetileg egy 2007-től 2013-ig tartó hétéves periódust javasolt. E hétéves időszakra a javaslat szerint azért volt szükség, mert a piaccal kapcsolatos kiadásokat és a közvetlen agrárkifizetések szabályozását 2003-ban 2013-ig állapították meg, a strukturális alapok folyamatban lévő átalakítása, továbbá az összes intézményt érintő néhány kiigazítás időbe telik. Végül a 2013 után ismét egy hétéves időszakra (2014–2020) vonatkozóan került sor a középtávú pénzügyi terv elfogadására.

A parlamenti hatáskörbővítéssel kapcsolatos képhez teljességéhez hozzátartozik az is, hogy nemcsak a Parlamentnek, hanem a Tanácsnak is előfordulnak ilyen jellegű szándékai, lépései, és ezek olykor az Európai Unió Bírósága előtti hatásköri vitává fajulnak még napjainkban is.²⁵⁸

²⁵⁶ Az Európai Parlament állásfoglalása a Közös jövőnk építése – A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013 című bizottsági közleményre, [COM(2004) 101], [2004/2006(INI)] P5_TA(2004)0367. 13–14. pont.

²⁵⁷ Az Európai Parlament állásfoglalása a kibővített Unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről, [2004/2209(INI)], P5_TA(2005)0224.

²⁵⁸ C-77/11. Európai Unió Tanácsa v Európai Parlament, ECLI:EU:C:2013:559.

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 három perspektíva hétéves 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 szabad elfelejteni, hogy sem a tagállamokban, sem az Európai Unióban nem szervezetileg és hatáskörileg egymástól elkülönült, egymást követő parlamentek vannak, hanem a Parlament intézménye állandó, csak a benne helyet foglaló képviselők személye változik a választásokon. Az eddigi intézményközi megállapodásokat, középtávú terveket 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 ötéves ciklusokban működve minden parlamenti ciklusnak csak a felében lenne arra tényleges lehetőség, hogy az adott parlament által jóváhagyott pénzügyi perspektíva keretei között történjen az EU 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 az Európai 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 az Európai Unión belül sikerülne egy olyan működő belső intézményi struktúrát kialakítani, amelyben egyenrangúan jelenne meg a képviseleti demokrácia és az egyes tagállami érdekek képvisellete. 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 teherviselője.²⁵⁹

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. Noha egyes szerzők álláspontja szerint a Lisszaboni Szerződés új szabályai gyengítették az EP pozícióját e téren,²⁶⁰ ezen állásponttal nem tudok egyetérteni, legfeljebb akként, hogy csak a tényleges helyzetet kodifikálták. 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 hozzátevé a parlamenti jóváhagyást még a demokrati-kus jellegű döntéshozatal látszatával is kacérkodik.²⁶¹

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 az uniós 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 képviseletét tartják szemük előtt. Mindez pedig azt eredményezi, hogy a költségvetési egyezségeket alapvetően az egyedi tagállami érdekek determinálják és az a hozzáadott érték, amely miatt végül is a Közösség (=EU) létrejött, a tagállami érdekek mellett elsikkad.²⁶² 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.

²⁵⁹ SCHRÖDER (2001) i. m. 9. pont.

²⁶⁰ BAUER–GRAHAM–BECKER (2015) i. m. 479–496.

²⁶¹ E problémakört ld. bővebben EISELT–POLLAK–SŁOMINSKI (2007) i. m. 75–91.

²⁶² GELAUFF–STOLWIJK–VEENENDAAL (2006) i. m. 1–2.

1.5. A középtávú pénzügyi terv el nem fogadásának következményei

Az uniós intézmények pozícióinak áttekintését követően azt is szükséges megvizsgálni, hogy mi történik abban az esetben, ha az előző intézményközi megállapodás és a 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 EUMSZ ma már szabályozza. Ha a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodást nézzük, annak 30. pontja jelentett volna áthidaló megoldást egy ilyen helyzetre.²⁶³ A 30. pont ugyanis akként rendelkezett, 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 megfelelően.²⁶⁴

A részes intézmények 2014-től már nem kötnek újabb intézményközi megállapodást, de az említett rendelkezés alkalmazását a vonatkozó rendelet esetleges elfogadásának hiányában semmi nem gátolta volna. E rendelkezés alkalmazása kétségtelenül tompítja a megállapodás meg nem kötésének és a rendelet el nem fogadásának hatásait, azonban nem jelenthetett végleges megoldást, hiszen nem alkalmazkodik az EU aktuális költségvetési, gazdasági, fejlesztési prioritásaihoz, és ezáltal éppen az egyik legnagyobb előnyét, a többéves programozás lehetőségét számos területen nem teszi lehetővé.

A 2014–2020 közötti pénzügyi tervre vonatkozó tanácsi rendelet az intézményközi megállapodásban foglaltakhoz sok szempontból hasonló szabályozást tartalmaz, amikor kimondja, hogy

„amennyiben 2020. december 31-ig nem fogadják el az új többéves pénzügyi keret létrehozásáról szóló tanácsi rendeletet, a meglévő többéves pénzügyi keret utolsó évére vonatkozó felső összeghatárok és egyéb rendelkezések alkalmazandók az új pénzügyi keretet létrehozó rendelet elfogadásáig.”²⁶⁵

²⁶³ Hasonló áthidaló megoldást nyújtott az 1999. évi Intézményközi Megállapodás 26. pontja.

²⁶⁴ Az éves kiigazítás szabályait az Intézményközi Megállapodás 15. pontja határozza meg.

²⁶⁵ A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, HL L 347, 2013.12.20., 884–891. o. 25. cikk.

Mindezt némileg félretéve tekintsük át, hogy az új többéves pénzügyi terv hiánya – függetlenül attól, hogy intézményközi megállapodásban vagy tanácsi rendeletben ült testet – 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 – különösen a jelenlegi világpolitikai környezetben – mind a gazdasági-politikai partnerei felé, mind tagállamainak állampolgárai felé, hogy meg tudja mutatni, hogy fontos, alapvető kérdésekben világos és politikai prioritásait megfelelően hangsúlyozó döntést tud hozni. Mindemellett – mivel fontos politikai cél a jelenlegi tagállamok közötti gazdasági különbségek csökkentése és a további bővítés – elengedhetetlen az egyezségre 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 1993–1999 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 súlyos viták előzték meg, sem 2006-ban, sem pedig 2013-ban sem alakult ki olyan helyzet, amely a következő időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva elfogadását valóságosan veszélyeztette volna.

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, az Euratom-Szerződés, valamint az EUMSz V. és VI. címe vonatkozásában „jogalapot megteremtő jogi aktus” az a másodlagos jogi aktus, amely megteremti a jogi alapot a Közösség és az Európai 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 dokumentumokat.²⁶⁶ Mindezzel kapcsolatban a probléma abban rejlik, hogy a középtávú pénzügyi tervezés rendszerének bevezetésével az egyes – többéves – 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 a programozási időszak végéig előírt felülvizsgálatra vonatkozó záradékot tartalmazott,²⁶⁷ vagy ennél következetesebb szabályozás vonatkozott rájuk, és új program hiányában az adott programozási időszak végén – vagy előbb – megszűntek volna. Ebből adódóan egy új középtávú pénzügyi terv hiányában a hatékonynak és folytatandónak ítélt programok további működtetése is ellehetetlenülhet és új programok megindítására is sokkal nehezebben nyílik lehetőség. Mindehhez hozzátartozik, hogy egy-egy új program megindítása, az ahhoz szükséges jogalap elfogadása, keresztülvitele az uniós döntéshozatali rendszeren mintegy egy–másfél évet vesz legalább igénybe.

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 az Európai Unió által elfogadott közös stratégiai kereten 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, az EU és a tagállamok általi együttes fellépés többéves keretben történő végrehajtása céljából történik. A programozási időszak összhangban van a középtávú pénzügyi tervezési időszakkal, így a jelenlegi programozási időszak minden tagállamra nézve 2014-től 2020-ig tart.

²⁶⁶ 966/2012/EU, Euratom rendelet 54. cikk.

²⁶⁷ E körben csak néhány jelentősebb jogszabály: az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU a Kohéziós Alapról, az Európai parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről; az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról; az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete az Európai Szociális Alapról; az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról.

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 többéves 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 vagy 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 transzeurópai hálózatokra szánt támogatások is jelentős kéréssel, és esetleg a korábbiakhoz képest csökkentett összegben érkezhetnek meg.²⁶⁸

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 azt a rendszert, hogy az alapkérdésekről – mint például a költségvetés finanszírozása, a bevételek és kiadások főösszege, valamint a fő kiadási területek főösszegei – előre, legelőször egy ötéves, majd azt követően hétéves 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 problémákkal²⁶⁹ 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 jog rendszerébe

²⁶⁸ Az el nem fogadás problémakörével kapcsolatban ld. BECKER (2005a) i. m. 6.

²⁶⁹ EUROPEAN UNION (2014) i. m. 25–28.

1988-ban bekerült intézmény alapvetően hasznos, célszerű és számos gyakorlati szempontból fontos pozitívumot hordoz magában. Ebből következően a tagállamoknak és 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 és a többéves pénzügyi tervre vonatkozó rendelet. Ennek fontossága mind politikai, mind költségvetési, mind jogi szempontból elvitathatatlan.²⁷⁰ 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).²⁷¹

1.6. 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 rövid összefoglalását, 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 Alkotmány tervezetében és a Lisszaboni Szerződésbe is már belekerültek a középtávú pénzügyi terv elfogadásának alapvető szabályai. Önmagában az, hogy e kérdést az Európai Unió alapszabályozza, már lényeges pozitívumként értékelhető. Az Alkotmányszerződés és a végül hatályba lépett Lisszaboni Szerződés szerint a többéves pénzügyi keret célja a költségvetési fegyelem biztosítása, tehát hogy az EU kiadásai rendezett módon, saját forrásainak határain belül alakuljanak, továbbá az éves költségvetések legyenek összhangban a többéves pénzügyi kerettel. Mindkét szerződés a többéves pénzügyi keretet formailag a Tanács által egyhangúlag elfogadott európai törvényben (Alkotmány) és 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 hatá-

²⁷⁰ E problémakörrel kapcsolatban ld. még KROLL (2005c) i. m. 531–532.

²⁷¹ Ld. e kérdéssel kapcsolatban ERDŐS (2005) i. m. 49–50.; PASIMENI–RISO (2016) i. m.

roz, 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 döntsön.²⁷²

Sem Alkotmány szerződés, sem a Lisszaboni Szerződés nem határozza meg a pénzügyi keret pontos időtartamát, de annyit rögzít mindkettő, hogy annak legkevesebb öt éves időszakra kell szólni. Ezzel lehetőséget biztosít arra, hogy a Parlament korábbi szándékainak megfelelően a jelenlegi hétéves tervezési időszak öt évre csökkenjen. A dokumentumok változatlanul hagynák a középtávú pénzügyi terv fő célját és alapvető paramétereit, ennek megfelelően rögzítik, hogy a többéves pénzügyi keret kiadási kategóriánként – amelyek száma korlátozott és az Európai 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 EU 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 óta²⁷³ 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

²⁷² EUMSZ 312. cikk (2) bekezdés.

²⁷³ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (Brüsszeli Szerződés).

Európai Unió költségvetését a két intézménynek együttesen kell elfogadnia.²⁷⁴ 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 és elfogadásának nem elhanyagolható mértékű megnehezülésével jár együtt. A költségvetési eljárás menetét a Szerződés és annak rendelkezéseit részletes szabályokkal kiegészítve a Költségvetési rendelet szabályozza hasonlóan, mint az Államháztartási törvényünk (Áht.) a magyar költségvetés elfogadásának rendjét. E részletesen szabályozott eljárás a gyakorlatban – az eltérő álláspontok összehangolása érdekében – kiegészül az intézmények közötti folyamatos egyeztetésekkel.

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 az Európai Unió 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 a költségvetést véglegesen elfogadottnak nyilvánította, minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-jétől kezdve köteles az EU rendelkezésére bocsátani az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló határozatban előírt saját forrásoknak nevezett összegeket.

2.2. A költségvetési eljárás folyamata a Lisszaboni Szerződés előtt

A költségvetési eljárás²⁷⁵ 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-éig elkészítette bevételeinek és kiadásainak előzetes költségvetési tervét és megküldte 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-jéig a Tanács*

²⁷⁴ CRAIG–DE BÚRCA (2005) i. m. 107.

²⁷⁵ KENDE–SZÜCS i. m. 363–365.; EUROPEAN UNION (2002) i. m. 167–183.

elé terjesztette, és egyidejűleg megküldte a Parlament részére is. Ezt követően a Tanács megtárgyalta és – minősített többséggel – elfogadta a *költségvetés tervezetét*.

A Tanács a költségvetés tervezetét október 5-éig *beterjesztette az Európai Parlament elé*. Az Európai Parlamentben valamennyi képviselő a költségvetési tervezethez *módosító indítványokat* terjeszthetett elő. E javaslatokat írásban megfelelően indokolni kellett. A módosító indítványok csak abban az esetben voltak elfogadhatók, ha

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

kerültek 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 – módosítástervezetek alapján – módosításokat tehetett a költségvetési tervezet nem kötelező kiadásai vonatkozásában, a kötelező kiadások tekintetében azonban csak – változtatási javaslatok alapján – javaslatvételi 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 beterveztést 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 volt 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 vagy a 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, 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-éig – ha 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 módosításra 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 volt, ezekről a javaslatokról a Tanács dönthetett.

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 kiadások.
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), de – a személyzeti szabályzatnak²⁷⁶ 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

²⁷⁶ 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

javaslatot és ezzel annak kifizetését.²⁷⁷ Az ügy háttérében az állt, hogy a Görög Köztársaság – vélhetően politikai okokból – megpróbálta 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 egy 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 rendelet²⁷⁸ 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 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 ítéletének²⁷⁹ indokolására 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

²⁷⁷ C-204/86. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1988:450.

²⁷⁸ Az Európai Közösségek általános költségvetésére vonatkozó 1977. december 21-i pénzügyi rendelet, HL L 356, 1977.12.31.

²⁷⁹ 34/86. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament, ECLI:EU:C:1986:291.

Közös Nyilatkozatával²⁸⁰ 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 előírnyozzák – lényegében az intézmények közötti párbeszédre alapul. [...] [A] kiadások osztályozásának kérdésében a közösségi intézmények mérlegelési jogkörrel rendelkeznek, amelyet azonban korlátoz a Szerződésben előírányzott, 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 szabályozza,²⁸¹ 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 vonatkozó kiadásait, amelyeket a Bizottság a költségvetési tervezetbe foglalja. A költségvetési tervezet eltérő javaslatokat is tartalmazhat amellet, hogy tartalmaznia kell egy tervezett bevételi előírányzatot és egy

²⁸⁰ 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.

²⁸¹ Ld. EUMSZ 314. cikk.

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-jéig 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 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 változása 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 tíz 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, vagy ha 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 erősítik meg, a módosítással érintett költségvetési sorra vonatkozóan az egyeztetőbizottságban megállapított álláspontot kell megtartani. A költségvetést ezen az alapon *véglegesen elfogadottnak kell tekinteni*.

Ha a 21 napos határidőn belül az *egyeztetőbizottság a közös szövegtervezetet illetően nem jut megállapodásra*, azt 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 egyeztetőbizottság 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, s így a költségvetési eljárásban a Tanács és a Parlament egymással teljesen megegyező jogokkal tud részt venni.²⁸²

²⁸² Ld. ezzel kapcsolatban WALLACE–WALLACE–POLLACK (2005) i. m. 208.; Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról 404. cikk; az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosított 272. cikke.

E három, az eljárás lényegét érintő változtatás látszólag független egymástól, valójában azonban szorosan összefüggenek. A Lisszaboni Szerződés hatályba lépését megelőző időszakban a kötelező és a nem kötelező kiadások megkülönböztetésének már korántsem 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 során,²⁸³ 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 Európai 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-ed részéig. A Tanács ezt a havi 1/12-ed részt meghaladó kiadásokat is engedélyezhet, amellyel szemben a Parlament – tagjainak többségével – kifogást emelhet és a kiadás összegének csökkentéséről határozhat.²⁸⁴

²⁸³ 2006-os Intézményközi Megállapodás II. Melléklet; 1999-es Intézményközi Megállapodás III. Melléklet

²⁸⁴ Ld. EUMSz 315. cikk.

2.6. A költségvetés módosítása

Más – például tagállami – költségvetésekhez hasonlóan, az EU költségvetése esetében is felmerülhet és igen gyakran fel is merül a költségvetés módosításának igénye vagy szükségessége. Erre természetesen a szabályozás is lehetőséget teremt. A 2016-os költségvetést hat, a 2015-ös költségvetést összesen nyolc alkalommal módosították.²⁸⁵

A szabályozás szerint elkerülhetetlen, kivételes vagy előre nem látható körülmények felmerülése esetén terjeszthet elő a Bizottság előzetes költségvetés-módosítási tervezeteket. Ez nemcsak lehetőség, hanem ha a felsorolt körülmények felmerülnek, akkor a teljesség elve alapján kötelezettsége is.²⁸⁶ A költségvetés-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 „az Európai Parlament és a Tanács a költségvetésmódosítás-tervezeteket a sürgősségüket kellőképpen figyelembe véve tárgyalja”.²⁸⁷ 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 értve azt, hogy sem a rendes költségvetési eljárás, sem a költségvetés módosítására irányuló eljárás nem egyesíthető és nem vonható össze más, jogalkotással összefüggő

²⁸⁵ Forrás: http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/index_en.cfm

²⁸⁶ A teljesség elve a Költségvetési rendelet 8. cikke értelmében:

- „(1) A 83. cikk sérelme nélkül, 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.”

²⁸⁷ Költségvetési rendelet 41. cikk.

eljárással. Ennek az elkülönítésnek a költségvetésről szóló döntés kellő megalapozottsága szempontjából van garanciális jelentősége. Összehasonlítva e szigorú elkülönítést a nem túl régmúlt magyar költségvetés-készítési gyakorlatával, rögtön világossá válhat ezen elv fontossága. Magyarországon ugyanis szinte hagyományai vannak a 'saláta-törvényeknek', és a 'salátakészítésből' sokáig nem maradt ki a költségvetési törvény sem (noha az elmúlt évtizedben már jelentős pozitív elmozdulások figyelhetők meg e téren). Az ilyen fajta jogalkotás és költségvetés-készítés azonban a jogállamiság elvével összefüggő alapvető alkotmányossági problémákat vet fel.²⁸⁸ Mindezt tetézi a szabályozásban kifejezetten nem deklarált, de a gyakorlatban többször alkalmazott lehetőség, hogy a zárszámadási törvény megalkotásával az Országgyűlés e törvénybe foglalva – azt 'saláta-törvénnyé' változtatva – sok más – a zárszámadás tárgykörével közvetlenül össze nem függő – törvényt, köztük esetként az Áht.-t és/vagy az aktuális költségvetési törvényt is módosítja.²⁸⁹ 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. Noha az új Alaptörvény²⁹⁰ sok pozitív változást hozott a közpénzügyek alapvető szabályozása terén, e korábbi problémás helyzetek megismétlődését megfelelő garanciák beépítésével, nem *expressis verbis* zárta ki, még akkor sem, ha a költségvetési elfogadását a törvényalkotás mellett önálló országgyűlési hatáskörként nevesítette.

Az Európai Unióban ilyen vegyes jogalkotási eljárásra nincs lehetőség. Mind a költségvetés, mind a költségvetés módosítása, mind pedig a beszámoló elfogadása egy speciális eljárás keretében történik, amely nem teszi lehetővé, hogy a más típusú eljárással elfogadandó jogszabályokat 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

²⁸⁸ Ld. részletesen 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 101.

²⁸⁹ 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, 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.

²⁹⁰ Különösen annak 36. és 37. cikke.

probléma megoldására a szabályozás módosítása adhatna módot, amely ezt a lehetőséget vagy egy közvetlen tilalom bevezetésével kizárhatná, vagy akként akadályozná meg, hogy a költségvetés és a zárszámadás elfogadását nem törvényi, hanem más – újfajta – jogszabályi formában írná elő.

3. Egy szövetségi állam példája – költségvetési kapcsolatok a Bund és a tartományok között Németországban

Figyelemmel Schröder kancellár 2001-ben elmondott beszédére,²⁹¹ 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 mű keretei nyilvánvalóan nem teszik lehetővé a német állami költségvetési szabályozás teljeskörű elemzését. E rövid kitérőnek nem is ez a célja, hanem sokkal inkább az, hogy egy európai szövetségi állam – amely nem mellesleg az EU-ban sok szempontból meghatározó szerepet játszik – példáján keresztül egy – hosszabb távon esetlegesen megvalósítható – szabályozási alternatívát mutasson be.²⁹²

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 104a–115. cikkei képezik.²⁹³ 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

²⁹¹ SCHRÖDER (2001) i. m.

²⁹² 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 rövid távon nem igazán feltételezhető. E rövid kitérő pusztán azzal kapcsolatban merült fel, hogy a jövő esetlegesen föderális Európája számára milyen költségvetési szabályozási rendszer szolgálhat példaként.

²⁹³ 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

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 *Haushaltsgrundsätze-gesetz* (HGrG),²⁹⁴ 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)²⁹⁵, tartományi szinten pedig a *Landeshaushaltsordnung*-ok (LHO), amelyek a HGrG alapelveinek megfelelő részletes szabályokat tartalmaznak szövetségi és tartományi szinten; valamint az éves költségvetési törvény, a *Haushaltsgesetz* (HG).²⁹⁶ A Bund és a tartományok mint önálló tagállamok közötti pénzügyi kapcsolatok szempontjából az előzőekben említettekén kívül kiemelkedő jelentősége van a pénzügyi kiegyenlítésről szóló törvénynek, a *Finanzausgleich-gesetz*-nek (FAG).²⁹⁷

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 házának a Bundestagnak (az alsóháznak) és a Bundesratnak (a felsőháznak) is meg kell tárgyalnia. A Bundestagot 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 összehangjáról –, majd a javaslatokat összefoglalva előkészíti és a Szövetségi Kormány elé terjeszti a költségvetés tervezetét. Ha a Szövetségi Kormány a tervezetet megfelelőnek tartja, akkor azt nyilvánosságra hozza, és egyúttal a költségvetési évet megelőző

²⁹⁴ Haushaltsgrundsätze-gesetz vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hgrg/gesamt.pdf>

²⁹⁵ Bundeshaushaltsordnung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), die zuletzt durch Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzes vom 3. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bho/gesamt.pdf>

²⁹⁶ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2017 vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3016), http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/hg_2017/gesamt.pdf

²⁹⁷ Finanzausgleichsgesetz vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) geändert worden ist, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finausglg_2005/gesamt.pdf

év szeptember 1-jéig a Parlament két háza elé terjeszti. A költségvetés tervezete – és majdan az elfogadott költségvetés is – az intézményi struktúrát követi: egy összegző kimutatást, valamint egy fejezetrendet tartalmaz, 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 ötéves költségvetési tervnek (*Finanzplan*), mivel az éves költségvetés elfogadása előtt a Parlament az is vizsgálja, hogy a költségvetési javaslat összhangban van-e a Finanzplanban foglaltakkal.²⁹⁸ 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 a 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 nemcsak a plenáris üléseken, hanem a parlamenti bizottságokban is folyik. E bizottságok közül kiemelkedő szerepe van a költségvetési bizottságnak. A második olvasatban – figyelemmel a bizottsági tárgyalások eredményére – a Bundestag plenáris ülésén történik 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 közlését követő három héten belül egy – a Bundestag és a Bundesrat tagjaiból álló – egyeztetőbizottság elé vigye az esetleges kifogásait. Ha az egyeztetőbizottság 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 Haushaltsgrundsatzegesetz elfogadásához és módosításához pedig a Bundesrat döntése is szükséges.

²⁹⁸ Finanzplanungsgesetz vom 23. Dezember 1966 (BGBl. I S. 697), das zuletzt durch Artikel 244 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/finplg/gesamt.pdf>

Az éves költségvetések mellett a költségvetési gazdálkodás lényeges eleme az előzőekben már említett ötéves pénzügyi terv, a Finanzplan elkészítése és elfogadása. Ez lehetővé teszi a költségvetési, pénzügyi folyamatok várható alakulásának megismerését, aminek egyes reformok megvalósítása, valamint a jelentősebb költséggel vagy bevétellel járó egyéb döntések esetében lehet kiemelkedő jelentősége. A Szövetségi Kormány a Finanzplant minden évben, az éves költségvetéssel együtt terjeszti elő és nyújtja be elfogadásra a Parlamentnek. Az, hogy minden évben új középtávú terv készül, lényegében biztosítja, hogy a tervezés a változó gazdasági körülményekre megfelelően tudjon reagálni.²⁹⁹

A német pénzügyi alkotmányos szabályozás egyik sarokköve a Bund és a tartományok költségvetési kapcsolatainak szabályozása. Alapelvei szinten 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 (például, ha a tartományok a Bund nevében gyakorolnak bizonyos hatásköröket, a Bund pedig részt vállalhat egyes tartományok különösen jelentős 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 (Gewerbsteuer) esetében joguk van az adó mértékének meghatározására.³⁰⁰

Az adóztatási joggal összefüggő, de attól elkülönülő kérdés az adóbevételekből való részesülés kérdése. Ez azonban csak egy összetett kérdéskör, amely az Alkotmányban 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 rendszerében történik.

Ennek első eleme az adóbevételek vertikális elosztása. Ezen belül egyes adónemekből származó bevételek teljes egészükben a szövetségi vagy a tartományi

²⁹⁹ BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (2015) i. m. 40–42.

³⁰⁰ Grundgesetz Art. 106.

költségvetést illetik meg, harmadik lehetőségként pedig a helyi önkormányzatok – Gemeinde-k – bevételeit képezik. A szövetségi költségvetés bevételeit 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 bevételeül 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 Gemeindek 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 Gemeindek 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 lakosságszám arányában kapják a tartományok, míg a fennmaradó 25%-ot azon tartományok között osztják fel, amelyek társasági adó, személyi jövedelemadó, valamint egyéb tartományi adóbevételei az átlagos tartományi adóbevételek alatt maradnak.

A harmadik elem az adóerőképességen alapuló tartományok közötti kiegyenlítés (*Länderfinanzausgleich*). Ennek célja a tartományok közötti bevételi különbségek csökkentése azáltal, hogy az arányosan jelentősebb bevételekkel rendelkező tartományok bevételeik meghatározott részét a kevésbé tehető tartományok részére utalják át. Figyelemmel a tartományok pénzügyi önállóságára, a kiegyenlítés e formája a különbségeket nem szüntetni 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. 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 csökkentése.³⁰¹

³⁰¹ Grundgesetz Art. 107.; Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz); Der bundesstaatliche Finanzausgleich, Bundesministerium für Finanzen (évszám nélkül).

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 a tagállamok szinte mitikus erőt tulajdonítanak 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 rendszerváltás 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 nehezebben érvényesül.

4. Összefoglalás, következtetések

Az Európai Unió közös költségvetésével kapcsolatban az éves költségvetési eljárások során felmerülő vagy azokat érintő viták megoldása hatékony eszköznének bizonyult az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv rendszere. E középtávú pénzügyi tervek az elmúlt két évtizedben megfelelő eszköznek bizonyultak arra, hogy az éves költségvetési vitákat megfelelő mederbe tereljék (és ott is tartsák), és emellett biztos hátteret is biztosítottak a költségvetési kiadások növekedése megfékezésének. Mindez 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 deklaráltnak is az uniós 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 EUMSZ 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 az EU által hozzáadott érték vagy a közös, egész Európát érintő célok megvalósítása jelentősen marginalizálódnak. Politikai nyilatkozatok szintjén 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 nagy kiadási tételek, a Közös Mezőgazdasági Politika vagy a Kohéziós 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, esetleg a kettő együttesen. Az elkövetkező években erre talán kaphatunk némi választ vagy legalább alapvető benyomásokat, amelyek segítenek a további döntések meghozatalában.³⁰² Formai szempontból esélyes, hogy újrolag felmerül 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 problémák tisztázására és a költségvetési szabályozást érintő alapvető reform-

³⁰² BECKER (2005b) i. m.

ra 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 harminc 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 vagy felpuhítását is feltételezi. A rövidtávú politikai realitásokat kissé félretéve 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. Az uniós és a tagállami érdekek egyensúlyát egy olyan döntéshozatali rendszer biztosíthatná, amelyben az éves költségvetést a Parlamentben 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 többségével vagy ennél szigorúbb, de nem egyhangú döntésével lehetne elfogadni. Mindennek azonban csak akkor van jelentősége, ha egyúttal megvalósul a saját forrásokra vonatkozó határozat elfogadásának reformja is, és az egyhangú döntéshozatal ott is valamilyen többségi döntéshozatal váltja fel.³⁰³

Az uniós 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 formálisan is 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.

³⁰³ Ehhez bizonyos szempontból hasonló felvetés MAJOCCHI (2003) i. m. 27–41.

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 költsékezési gyakorlatot.

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 és 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 uniós 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.

Tekintettel e témakör kiemelkedő fontosságára, valamint speciális elemzést igénylő részleteire, e kötetben csak a végrehajtás legfontosabb kérdéseit elemzem. Ugyanakkor tervezem egy külön kötetben a részletek mélyrehatóbb elemzését is elvégezni.

1. A költségvetés végrehajtásának alapelemei

A EK Szerződés és az EUMSZ rendelkezései szerint az Európai Unió általános költségvetésének elfogadása a Parlament és a Tanács, míg végrehajtása a Bizottság feladata. Az EK Szerződés 274. és az EUMSZ 317. cikke, valamint a Költségvetési rendelet 48. cikke általános alapelvként rögzíti, hogy a költségvetés végrehajtásának – politikai – *felelőssége a jóváhagyott előirányzatok ke-*

retei között a Bizottságot terheli függetlenül a végrehajtás konkrét módjától.³⁰⁴ 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 alapelvevé. 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.

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-lyegenek 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. 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”

³⁰⁴ A végrehajtás módjait a Költségvetési rendelet 53. cikke határozza meg, ld. továbbá a 2. pontot.

fordulattal – szemben a korábbi szabályozással – már a hatályos alapszerződés is kiemeli.

1.1.1. A Bizottság és más intézmények végrehajtási hatáskörei

A 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 jogi aktaiban a Bizottságra ruházza az általa megállapított szabályok végrehajtását. Ugyanakkor e cikk rendelkezései alapján ugyanakkor 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 meg.³⁰⁵

Az első, e kérdéskört érintő jogvita 1988-ban került az Európai Bíróság elé.³⁰⁶ 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.

³⁰⁵ 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. CIPRIANI (2006) i. m. 5–6.

³⁰⁶ 16/88. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1989:397.

A Bíróság ítéletében – visszaulva egy korábbi ügyben³⁰⁷ 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 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 álltja: a Tanács nem ruházhatja az irányító bizottságra – a 145. cikk harmadik francia-bekezdésben foglaltaknak megfelelően – egyedi jogi aktusok meghozatalának hatáskörét, hogyha azoknak pénzügyi vonzatuk is van.

Egy másik ügyben e kérdés nem az intézmények közötti jogvitában, hanem a Német Szövetségi Köztársaság által a juhhús-termelőknek juttatott jövedelem-támogatás és az átmeneti mezőgazdasági támogatás részletes szabályait rendező bizottsági rendeletek (3007/84/EGK, illetve 3813/89/EGK) ellen benyújtott

³⁰⁷ 25/70. a Hessischer Verwaltungsgerichtshof előzetes döntéshozatal iránti kérelme az Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel v Köster és Berodt & Co. ügyben, ECLI:EU:C:1970:115.

megsemmisítés iránti keresetével függött össze.³⁰⁸ 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 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 ilyennek a szankciók, amelyek biztosítják a közösségi alapok végrehajtását szolgáló ha-

³⁰⁸ C-240/90. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1992:408.

tékony 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 megszövegezett 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 az intézményi önállóság elvéből fakadóan 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 keretei³⁰⁹ 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 közszektor végrehajtási feladatokkal megbízott szerveinek is meg kell felelniük néhány alapvető kritériumnak, így az átláthatóság, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvének való megfelelés érdekében átlátható beszerzési eljárásokkal, hatékony belső ellenőrzésekkel, az elszámolások bemutatásának más tevékenységeiktől elkülönített rendszerével és egy külső ellenőrzéssel kell rendelkezniük.

³⁰⁹ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról 966/2012/EU, Euratom rendelet 55. cikk.

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 óta³¹⁰ –, 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.³¹¹

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

³¹⁰ 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, 1. o., http://www.ena.lu/joint_declaration_european_parliament_council_commission_budgetary_procedure_june_1982-2-4522

³¹¹ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról 966/2012/EU, Euratom rendelet 2. cikk *d*) pont, valamint 51. cikk (1) bekezdés.

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 címének alkalmazásában a közös stratégia, a határozat, az együttes fellépés, a különleges megbízott kinevezése, a harmadik államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött megállapodás. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi esetében alap jogi aktus a közös álláspont, a keret-határozat, a határozat és az egyezmény. Az ajánlások és vélemények, valamint az állásfoglalások, következtetések, nyilatkozatok és egyéb, jogi hatás nélküli aktusok nem minősülnek alap jogi aktusnak.

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 alapító szerződések és azok módosításai által közvetlenül ráruházott és a végrehajtási szabályokban felsorolt különös hatáskörök alapján végrehajtott egyszeri vagy akár határozatlan időtartamú intézkedések előirányzatai, továbbá az intézmények működtetésére vonatkozó előirányzatok.³¹²

Az alap jogi aktus hiányában 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 kérését 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 aktust.³¹³ Az 1996-ban hatályos 1977. évi Költségvetési rendelet szerint – csakúgy, mint a jelenleg hatályos Költségvetési rendelet (1605/2002/EK rendelet) szerint is – egy kiadási

³¹² Uo. 32. o., 51. cikk (2) bekezdés.

³¹³ C-106/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:218.

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 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 projektnek 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 – 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*-ügyben³¹⁴ hozott döntésében. Eszerint az adja a költségvetéstől elkülönült alap jogi aktus 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

³¹⁴ 242/87. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Közösségek Tanácsa, ECLI:EU:C:1989:217. para 18.

a program végrehajtásához szükséges határozat meghozatalához, mivel arra a költségvetési szabályozástól teljesen különböző rendelkezések vonatkoznak.³¹⁵

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 el.³¹⁶

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 tartoznak a felügyeletük alatt végrehajtott összes bevételi és kiadási műveletért.

Mivel egyetlen intézmény sem tud helyzetéből adódóan önmagában eljárni, költségvetési kötelezettségvállalások során, képviselőként az engedélyezésre jogosult tisztviselő jár el. 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

³¹⁵ INGHELRAM (2008) i. m. 349., 391.

³¹⁶ Az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról 966/2012/EU, Euratom rendelet 64–75. cikk, HL L 298, 2012.10.28., 38–44. o.; KROLL (2005a) i. m. 580.

vonatkozó előzetes intézkedéseket. A bevételek tekintetében feladatkörük magában foglalja az esedékessé váló követelésekre vonatkozó becslések elkészítését, a beszedendő jogosultságok megállapítását és beszedési utalványok kiadását. Minden egyes művelet esetében legalább előzetes kontrollt kell végezni a dokumentumok áttekintése és a már végrehajtott, a művelet operatív és pénzügyi oldalával kapcsolatos kontrollok rendelkezésre álló eredményei alapján.

A *számvitelért felelős tisztviselő* felel minden intézményben a kifizetések megfelelő teljesítésért, a bevételek beszedésért és a megállapított követelések behajtásáért; a beszámolók 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 alapvető követelmény a hatáskörök elkülönítése, jelesül, hogy 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 felelősségi szabályozásának kiindulópontja, hogy rájuk is vonatkoznak az Európai Közösségek tisztviselőinek személyzeti szabályzata³¹⁷ szerinti általános fegyelmi és kártérítési szabályok. Ugyanakkor a szabályozás nem zárja ki az alkalmazandó nemzeti jog és az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelmére, valamint az EU vagy a tagállamok tisztviselőit érintő korrupció elleni küzdelemre vonatkozó hatályos rendelkezésekben előírtak szerinti esetleges büntetőjogi felelősségre vonást. Amennyiben az engedélyezésre jogosult tisztviselő megállapítja, hogy a felelősségi körébe tartozó határozat szabálytalan vagy ellentétes a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvével, úgy írásban tájékoztatja a felhatalmazó hatóságot. Amennyiben a felhatalmazást adó hatóság ezt követően a határozat meghozatalára vonatkozó, indokolással ellátott, írásos utasítást ad a megbízott vagy közvetve megbízott engedélyezésre jogosult tisztviselőnek, úgy az engedélyezésre jogosult tisztviselőt nem terheli felelősség. A feladatok átruházása esetén a megbízott engedélyezésre jogosult tisztviselő továbbra is felelős marad a fennálló belső

³¹⁷ 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.

irányítási és kontrollrendszerek hatékonyságáért és eredményességéért, valamint a közvetve megbízott engedélyezésre jogosult tisztviselő kiválasztásáért.

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. A rendszerbeli problémák esetében e testület ajánlásokat tartalmazó jelentést küld az engedélyezésre jogosult tisztviselőnek, valamint a belső ellenőrnek. Csalás eseteiben azonban az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmére vonatkozó rendelkezések az irányadók.³¹⁸

Noha a végrehajtásért való felelősség az alapszerződések alapján a Bizottságot mint a biztosok testületét terheli, a Költségvetési rendelet amellet, hogy részletesen meghatározza a pénzügyi szereplők felelősségének szabályait, ugyanezzel adós marad a biztosok tekintetében. E hiányosságot az Európai Parlament³¹⁹ és a Számvevőszék³²⁰ 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 tisztségviselő úgy vállal kötelezettséget és úgy érvényesíti az előirányzatokat, hogy nem rendelkezik teljes körű információval a végrehajtás közvetlen módjáról és az ellenőrző rendszerekről.³²¹

2. A végrehajtás módjai

Tekintettel arra, hogy a költségvetés végrehajtására – gyakorlati okokból – többféle módon kerülhet sor, szükséges kitérni ezek bemutatására is. A korábbi költségvetési rendelet alapján költségvetés végrehajtása négy (valójában öt) módon történhetett:

³¹⁸ Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatban ld. a következő fejezetet.

³¹⁹ 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.

³²⁰ 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.

³²¹ CIPRIANI (2006) i. m. 9.

- *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*.³²²

A költségvetés végrehajtásának központosított módja a kiadások 20–23%-át, a tagállamokkal megosztott módja a kiadások 74–76%-át, a decentralizált, valamint a nemzetközi szervezetekkel közös módja a kiadások 1–1%-át érintette.³²³

Az új, 2012-ben elfogadott költségvetési rendelet ezen összetett rendszert jelentősen leegyszerűsítette, amikor csak három végrehajtási módot határozott meg:

- *a közvetlen végrehajtást*, amelynek során a Bizottság a saját szervezeti egységei vagy a végrehajtó ügynökségei által látja el a költségvetés végrehajtásával kapcsolatos feladatokat;
- *a tagállamokkal megosztott végrehajtást*, amikor a Bizottság a felelősségét megtartva, de a feladatokat a tagállamokkal megosztva látja el a végrehajtási feladatokat (tipikusan a költségvetés legnagyobb hányadát kitevő Európai Mezőgazdasági Garancia Alap, valamint az Európai Strukturális és Beruházási Alapok esetében);
- *a közvetett végrehajtást*, amikor a végrehajtási feladatok ellátásával a Bizottság harmadik személyeket/szervezeteket bíz meg (pl. harmadik országok, nemzetközi szervezetek, Európai Beruházási Bank, közjogi jogi személyek, PPP szervezetek).

Korábban is, ma is fontos követelmény valamennyi végrehajtási mód esetében annak biztosítása, hogy az uniós források felhasználásának szabályszerűsége érdekében meghatározott eljárásokat betartsák, mert bármely szerv is felelős

³²² A Tanács 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetésére alkalmazandó költségvetési rendeletről, HL L 248, 2002.9.16., 53. cikk.

³²³ Forrás: Európai Bizottság, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_managed_en.htm

közvetlenül a végrehajtásért vagy annak egy részéért, a költségvetés végrehajtásának végső felelőssége a Bizottságot terheli.

2.1. A közvetlen végrehajtás

A közvetlen végrehajtás azt jelenti, hogy a Bizottság teljesen önállóan, valamely tagállam vagy tagállamok formális közreműködése nélkül hajtja végre a költségvetést (pontosabban annak bizonyos előirányzatait). Ennek során maga a Bizottság (mint intézmény és nem mint a biztosok testülete) jár el, vagy végrehajtó ügynökségek által történik, ha a végrehajtással megbízott szervek rendelkeznek átlátható, megkülönböztetés- és összeférhetlenség-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 biztosítania kell a megkülönböztetés-mentesség elvének való megfelelést és a közösségi fellépés láthatóságát. Az átruházott végrehajtási feladatok nem idézhetnek elő összeférhetlenséget.

A 2014–2020 közötti időszakban a közvetlen végrehajtás keretében az alábbi programok végrehajtása történik: CEF, COSME, Consumer Programme 2014–2020, Creative Europe, Customs 2020, EaSI, ERASMUS+, Europe for Citizens, Fiscalis 2020, Health III Programme, Hercule III, Horizon 2020, Internal Security Fund, Justice 2014–2020 Programme, LIFE Programme, Pericles 2020, Rights, Equality és a Citizenship 2014–2020 Programme.

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 (ügynökségek), 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 megfelelnek, 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 mérlegelésre.³²⁴

Abban az esetben, ha a végrehajtás a Bizottság saját szervezeti egységei által történik, akkor sem maga a 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 szerint³²⁵ 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 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 a pénzügyi ellenőr tisztsége megszűnt, és a szabályozás a tényleges felelősséget másik két pénzügyi szereplőre, az engedélyezésért, valamint a számvitelért felelős tisztségviselőre telepítette. A korábbi rendszer a tényleges felelősségviselés kérdése mellett azáltal is problémás volt, mert 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 telepíti.³²⁶

A közvetlen végrehajtás mellett a Költségvetési rendelet lehetővé teszi, hogy a végrehajtás ne csak a Bizottság saját szervezeti egységei által történhessen,

³²⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 1. o., 61. és 63. cikk.

³²⁵ 33. cikk.

³²⁶ CRAIG (2006) i. m. 35.

hanem *közvetett módon*, más – külső – közreműködők bevonása által is. Ilyen külső közreműködők lehetnek a végrehajtó hivatalok (ügynökségek), amelyeket a korábbi szabályozás nem, de a jelenlegi szabályozás nevesíti és meghatározza működésük kereteit.³²⁷

A végrehajtó hivatalok létrejötte és egységes szabályozása viszonylag újabb, mindössze egy bő évtizedes múltra tekint vissza. Az egységes szabályozást már a Független Szakértők Bizottságának Második Jelentése³²⁸ 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 javaslatot fogalmazott meg a TAO-k rendszerének alapvető átalakítására és a végrehajtó hivatalok létrehozására. A Bizottság erre figyelemmel terjesztette elő javaslatát³²⁹ 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, valamint az Európai Számvevőszék ellenőrzési jogosultságát. A szabályozás egyértelmű lehetőséget teremt 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.

³²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26. 1. o., 62. 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.

³²⁸ 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.

³²⁹ 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.

Az új szabályozás alapján a Bizottság több végrehajtó ügynökséget hozott létre, így például: Kutatási Végrehajtó Ügynökséget,³³⁰ az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynökségét,³³¹ az Intelligens Energiával Foglalkozó Végrehajtó Hivatalt, illetve a Versenyképességi és Innovációs Végrehajtó Hivatalt,³³² a Transzeurópai Közlekedési Hálózat Végrehajtó Hivatalt (mai nevén Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökséget),³³³ az Európai Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökséget,³³⁴ a Közegészségügyi Program Végrehajtó Hivatalát.³³⁵

A közvetett központosított végrehajtás átfogó reformjára tett bizottsági javaslat³³⁶ nemcsak a végrehajtó hivatalok létrehozására irányult, hanem egyúttal felvázolta a közvetett végrehajtás rendszerének további elemeit is: végrehajtási feladatok telepítését a tagállami közfeladatot ellátó szervek hálózatára, vala-

³³⁰ 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., valamint a Bizottság 2013/778/EU végrehajtási határozata a Kutatási Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2008/46/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 346, 2013.12.20., 54–57. o.

³³¹ Uo. 15. o., valamint 58–60. o.

³³² 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.

³³³ 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., valamint a Bizottság 2013/801/EU végrehajtási határozata az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2008/593/EK határozattal módosított 2007/60/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 352, 2013.12.24., 65–67. o.

³³⁴ 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., valamint a Bizottság 2013/776/EU végrehajtási határozata az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2009/336/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 343, 2013.12.19., 46–53. o.

³³⁵ 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., valamint a Bizottság végrehajtási határozata a Fogyasztó-, Egészség- és Élelmiszerügyi Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2004/858/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 341, 18.12.2013., 69. o.

³³⁶ Externalisation of the management of Community programmes including presentation of a framework regulation for a new type of executive agency, COM(2000) 788 final.

mint egyes a végrehajtási feladatok kiszervezését (*outsourcing*) magánjogi jogalanyokra.

Az előbbi esetben a Költségvetési rendelet fogalmaival³³⁷ a végrehajtási feladatokat tagállami vagy nemzetközi közszektorbeli szervek, illetve a magánjog hatálya alá tartozó, 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

³³⁷ 54. cikk (2) c) pont.

terheli, addig a megosztott végrehajtás során a tagállami intézmények tevékenységéért elsősorban 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 meg.³³⁸

2.2. 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, konkrétan 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 Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) előirányzatainak a végrehajtása.

A megosztott végrehajtás szabályozása – minden más végrehajtási módhoz hasonlóan – a Költségvetési rendeleten alapul. A Költségvetési rendelet II. Részének I. és II. címe (168–180. cikkek) meghatározza egyrészt azt, hogy az EMGA-ra, az EMVA-ra, a strukturális alapokra, a Kohéziós Alapra, valamint az ETHA-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 emellett figyelembe kell venni nemcsak a Költségvetési rendelet (és végrehajtási rendelete), hanem az alapokra vonatkozó külön rendeletek előírásait is.

³³⁸ CRAIG (2006) i. m. 50–51.

A tagállamok közreműködését a végrehajtásban már maga EK Szerződés is rögzíti,³³⁹ az EUMSZ pedig a korábbi szabályokat kiegészítve kiemeli a tagállamok és a Bizottság együttműködését a végrehajtás tekintetében,³⁴⁰ 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 megosztott végrehajtás azt is eredményezi, hogy az e körbe tartozó támogatások lebonyolítása érdekében nem működik önálló uniós döntéshozó és irányító intézményrendszer. A konkrét végrehajtási feladatokat a megfelelő tagállami intézményrendszer (irányító hatóság, kifizető ügynökség, monitoring bizottság) látja el. E rendszerben – a Bizottság felügyelete alatt – a tagállamok (tagállami intézményrendszerek) felelősek a napi végrehajtási cselekmények elvégzésért, a támogatási rendszerek monitoringjáért és a támogatás-felhasználás közvetlen ellenőrzéséért.³⁴¹ A megosztott végrehajtás keretében tagállamokat is – annak biztosítása érdekében, hogy a költségvetési forrásokat az alkalmazandó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban használják fel – fontos jogalkotási és igazgatási feladatok terhelik, amelyek az Unió pénzügyi érdekeinek védelméhez szükségesek. E célból a tagállamok feladata, hogy

- a) gondoskodjanak a költségvetésből finanszírozott műveletek szabályos és hatékony, a vonatkozó ágazatspecifikus szabályoknak megfelelő végrehajtásáról, és e célból az uniós források irányításáért és kontrolljáért felelős szerveket jelöljenek ki és felügyeljék azokat;
- b) megelőzzék, felderítsék és kijavítsák a szabálytalanságokat és csalást.³⁴²

Az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében nemcsak a Bizottság, illetve az Unió ellenőrző intézményei és szervei, hanem a tagállamok is helyszíni vizsgálatokat tartanak és belső ellenőrzési rendszert működtetnek. A pénzügyi érdekek védelme érdekében a tagállamok kötelezettsége, hogy adott esetben bírósági eljárásokat kezdeményezzenek, valamint visszafizettessék a jogosulatlanul kifizetett összegeket. A tagállamok hatékony, visszatartó erejű és arányos

³³⁹ EK Szerződés 274. cikk.

³⁴⁰ EUMSZ 317. cikk.

³⁴¹ CIPRIANI (2007) i. m. 105.

³⁴² Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, 59. cikk.

szankciókkal kötelesek sújtani a szabálytalanságot, illetve a csalást elkövető végső kedvezményezetteket.

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.

2.2.1. A megosztott végrehajtás néhány kulcseleme

2.2.1.1. A SZÁMLAELSZÁMOLÁSI ELJÁRÁS

A Bizottság és a tagállamok közötti éves elszámolás a KAP keretében nyújtott támogatások tekintetében a számlaelszámolási eljárás (*clearance of accounts*) keretében történik. A 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 minősül.³⁴³

A számviteli vizsgálat keretében a Bizottság a tagállami kifizető ügynökség által átadott információk alapján a költségvetési évet követő április 30-áig 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.

Az uniós finanszírozás elutasítására vonatkozó határozat meghozatala előtt a Bizottság vizsgálatának 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

³⁴³ C-32/89. Görög Köztársaság v az Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1991:122. para 7. (A hatályos jogban e hivatkozás az EUMSz 288. cikkére értendő).

egyeztetése érdekében, amelynek eredményeit egy – a Bizottságnak megküldött és a Bizottság által a finanszírozást elutasító határozat meghozatala előtt elbírált – jelentésbe kell foglalni.³⁴⁴ 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 halassza.³⁴⁵

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 jobbiztonság 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 Unió Bírósága előtt megtámadni. A jogorvoslati rendszerrel szemben azonban a jogállamiság elve nemcsak azt követeli meg, hogy formális, hanem azt is, hogy érdemi és hatékony is legyen. Ebből a szempontból pedig egy – legalább másfél–kétéves – 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.

³⁴⁴ A Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, HL L 209, 2005.8.11., 1–25. o., 31. cikk (1)–(3) bekezdés; az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, HL L 347, 2013.12.20., 549–607. o., 52. cikk.

³⁴⁵ CRAIG (2006) i. m. 65–66.

A hatályos szabályozás³⁴⁶ szerint a tagállamok – az Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelme érdekében – megtesznek minden szükséges intézkedést az alapokból finanszírozott műveletek jogszerűségének és szabályszerűségének ellenőrzése, a csalás hatékony és visszatartó erejű megelőzésének biztosítása, a szabálytalanságok és csalás megelőzése, feltárása és megszüntetése, hatékony, visszatartó erejű és arányos szankciók kivetése, amelyek összhangban vannak az uniós jogszabályokkal vagy ennek hiányában a nemzeti joggal, és szükség esetén megfelelő bírósági eljárások kezdeményezése, valamint a jogosulatlan kifizetések kamatokkal együtt történő visszafizettetése és szükség esetén megfelelő bírósági eljárások kezdeményezése érdekében.

A szabályozás³⁴⁷ 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, vagy a Bizottság – a közös költségvetés – viselje.

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 (bírósági eljárás esetén nyolc éven) belül, illetve a vidékfejlesztési program lezárását követően nem kerül sor.³⁴⁸

Az EMOGÁ-ból finanszírozott mezőgazdasági támogatásokra vonatkozó korábbi szabályozás³⁴⁹ szerint a tagállamok a törvényekben, a 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 viselte, kivéve, ha a szabálytalanság vagy gondatlanság a tagállami hatóságoknak vagy más tagállami szervezeteknek tudható be.

³⁴⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, HL L 347, 2013.12.20., 549–607. o., 58. cikk.

³⁴⁷ Uo. 41. cikk.

³⁴⁸ Uo. 54. cikk.

³⁴⁹ 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., 9–12. o., 8. cikk.

A tagállami kormányok e rendelkezéseket akként értelmezték, hogy a közösségi jogszabályi rendelkezések tagállami hatóság általi helytelen alkalmazásának következményeit főszabályként a Közösség viselte minden olyan esetben, amikor a hibát a tagállami hatóság nem szándékosan követi el, hanem pusztán egy helytelen, de jóhiszemű jogértelmezés következménye. A Bíróság a szóban forgó jogszabályi rendelkezést annak céljára tekintettel – teleologikusan – értelmezte, és a közösségi jogszabályi rendelkezések helytelen vagy téves értelmezése kockázatának viselését a tagállamokra telepítette.³⁵⁰ 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 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 ítéletei³⁵¹ szerint az ilyen esetekre az agrárfinanszírozási rendelet általános szabályait³⁵² 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 háttérét 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,

³⁵⁰ CRAIG (2006) i. m. 66–67.

³⁵¹ 11/76. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1979:28, para 4., 7–9. o.; 15/76. és 16/76. sz. egyesített ügyek Francia Köztársaság kormánya v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1979:29.

³⁵² 70/729/EK rendelet 2–3. cikk.

mások viszont nem, akkor az a verseny torzulásához vezethet. E jogértelmezést magában foglaló bírósági gyakorlat lényegében töretlenül alakult.³⁵³

A Közösség/Unió 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.³⁵⁴ 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

³⁵³ 55/83. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1985:84. para 31.; 56/83. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1985:85. para 31.; 332/85. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1987:549. para 7.; 347/85. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1988:170. para 11–12.; 238/86. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1988:101.; C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1993:871. para 1415.; C-209/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:448. para 51.; C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:449. para 53.; C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:450. para 52.; C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:451. para 27.; C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:452. para 122.; C-235/97. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:556. para 38.; C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1999:527. para 6.; C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2001:124. para 39., 92.

³⁵⁴ 49/83. Luxemburgi Nagyhercegség v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1984:268. para 29–30.; 347/85. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1988:170. para 14.; C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1993:871. para 16.; C-209/96. Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:448. para 52.; C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:449. para 54.; C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:450. para 55.; C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:451. para 28.; C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:452. para 123.; C-235/97. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:556. para 39.; C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1999:527. para 6–7.; C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2001:124. para 40., 93.

nem működnek megfelelően³⁵⁵ vagy a megfelelő dokumentumok hiányoznak, illetve nem teljeskörűen, nem megfelelően vannak kitöltve.³⁵⁶ 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 helytelenek.³⁵⁷ A Bizottságtól nem várható el, hogy ennél többet tegyen, mivel tud részletes ellenőrzéseket végezni.³⁵⁸

A felelősség viselésének és a bizonyítás kérdésének tisztázása mellett a Bíróságnak egy harmadik kérdéskörre is megfelelő választ kellett adnia. E kérdéskör pedig a költségvetést terhelő 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 (például 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 átalánycsökkentés módszerét.

A kérdés ezzel kapcsolatban pusztán az, hogy mekkora lehet, illetve legyen az átalánycsökkentés 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 –,

³⁵⁵ C-46/97. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2000:393. para 58.; C-118/99. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2002:39. para 48–49.

³⁵⁶ C-49/94. Írország v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1995:283. para 19–20.

³⁵⁷ C-48/91. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1993:871. para 17.; C-54/95. Németországi Szövetségi Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1999:11. para 35.; C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:451. para 29–30.; C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2001:124. para 41., 94.

³⁵⁸ C-232/96. Francia Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:449. para 56.; C-233/96. Dán Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:450. para 55.

hanem eredetileg egy bizottsági munkadokumentum,³⁵⁹ amely lefekteti a tag-államokkal 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).
2. A korrekció mértéke a kiadások 5%-a, ha a hiányosság az ellenőrző rendszerek fontos részeinél jelentkezik vagy olyan ellenőrzési műveleteknél, 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 műveleteket, 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 tovább finomították, a forma azonban nem változott.³⁶⁰

Eszerint az átalány csökkentésének 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, 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). Újdonságként jelent meg a 25%-os korrekciós mérték, amely akkor alkalmazandó, ha ellenőrzési rendszert nem alkalmaznak vagy az súlyosan hiányos, valamint nagyon gyakori szabálytalanságokra és a

³⁵⁹ Belle Group Report, Document No VI/216/93 of 1 June 1993.

³⁶⁰ 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.

szabálytalan vagy csalárd gyakorlattal szembeni fellépés során tanúsított gondatlanságra utaló adatok merülnek fel.

Ma ugyanezen szabályok egy bizottsági közleményben lelhetők fel.³⁶¹

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.

A tagállamok számos esetben a Bíróság előtt próbálták megtámadni e rendszert, a Bíróság azonban nem találta a közösségi joggal ellentétesnek.³⁶² 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 kételyeit kinyilvánítani, elutasította az azzal kapcsolatos tagállami érveket is, miszerint a Bizottságnak nincs jogalapja az átalány-csökkentés alkalmazására.³⁶³

A Bíróság mindemellett megalapozatlannak találta azokat a tagállamok által benyújtott kereseteket is, amelyek azon az alapon kérték a Bizottság átalánykorrekciót alkalmazó határozatának megsemmisítését, hogy az nem felel meg a bizottsági munkadokumentumokban rögzített 2%, 5%, 10% – és 1997-től 25% – korrekciós mértéknek, hanem azt jelentősen (pl. 10% helyett 25% 1997 előtt) meghaladja.³⁶⁴ 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 tőlük.³⁶⁵

³⁶¹ A Bizottság közleménye – Iránymutatások pénzügyi korrekcióknak a szabályszerűségi és pénzügyi záróelszámolási eljárások keretében történő kiszámításához, C(2015) 3675 final.

³⁶² Pl. C-238/96. Írország v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:451.; C-242/96. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:452.; C-253/97. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1999:527.; C-278/98. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2001:124.

³⁶³ C-242/97. Belga Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2000:255. para 100–106.; C-263/98. Belga Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2001:455. para 103–106.

³⁶⁴ C-61/95. Görög Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:1998:27.

³⁶⁵ C-147/99. Olasz Köztársaság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2001:624. para 53.; C-132/99. Holland Királyság v Európai Közösségek Bizottsága, ECLI:EU:C:2002:168. para 36–40.

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. Különös relevanciát ad e felvetésnek, hogy a Bíróság értelmezésébent az EMOGA-ra vonatkozó ítélezési gyakorlatból eredő érvek – amely szerint, mivel az érintett tagállam van leginkább abban a helyzetben, hogy az EMOGA számláinak végső elszámolásához szükséges adatokat összegyűjtse és ellenőrizze, a Bizottság a mezőgazdasági piacok közös szervezése szabályai megsértésének bizonyítása érdekében nem a nemzeti közigazgatási szervek által végrehajtott ellenőrzések elégtelenségének vagy az azok által ismertett számok szabálytalanságának kimerítő jellegű bemutatására köteles, hanem arra, hogy bizonyítsa az ellenőrzések vagy e számok tekintetében benne felmerült komoly és ésszerű kétséget³⁶⁶ – értelemszerűen alkalmazandók az ERFA vagyis a strukturális alapok tekintetében is.³⁶⁷

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 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 a 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 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 jogbizonytalanságnak. Felmerülhet a kérdés, hogy amennyiben a munkadokumentumban meghatározott – 2%-os,

³⁶⁶ C-300/02 Görögország v Bizottság, EU:C:2005:103, 34. és 36. pont, C-417/12 P Dánia v Bizottság, EU:C:2014:2288. para 80. és 81.

³⁶⁷ C-280/14. P. Olasz Köztársaság v Európai Bizottság, ECLI:EU:C:2015:792. para 66.

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 nemcsak 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 lebonyolítás során keletkezett hibákért és hiányosságokért fennálló tagállami felelősség alapján a tagállam teljes körűen köteles legyen helytállni, 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.

Mindezen túlmenően problémás, 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 elszámolnák.³⁶⁸ E kár kockázata – amint arra a Számvevőszék is rámutat jelentésében – egyértelműen a szabályozás hiányosságára vezethető vissza, amely szükségessé teszi e téren a döntéshozatali rendszer felülvizsgálatát.

³⁶⁸ 2004/3. Speciális Jelentés a közös agrárpolitika keretében szabálytalanul kifizetett összegek visszatérítéséről, HL C 269, 2004.11.4., (48) bekezdés.

2.2.1.2 A KIFIZETŐ ÜGYNÖKSÉG AKKREDITÁCIÓJA

Az agrártámogatások végrehajtásának központi szereplői a tagállamokban a kifizető ügynökségek. A kifizető ügynökségek a tagállamok azon hatóságai vagy szervei, amelyek felelősek

- a) a kifizetés engedélyezése előtt megtörténik a kérelmek elfogadhatóságának és – a vidékfejlesztés keretében – a támogatások odaítélésére irányuló eljárásnak, valamint a kérelmek uniós szabályoknak való megfelelésének ellenőrzése;
- b) a teljesített kifizetések könyvelése pontosan és teljes körűen történik;
- c) végrehajtják az uniós jogszabályokban meghatározott ellenőrzéseket;
- d) a szükséges dokumentumok benyújtására az uniós szabályokban megállapított határidőn belül és formában kerül sor;
- e) az uniós szabályok értelmében a dokumentumokhoz – az elektronikus dokumentumokat is beleértve – hozzá lehet férni, és azokat olyan formában őrzik meg, hogy teljességük, érvényességük és olvashatóságuk mindenkor biztosított legyen.

A kifizető ügynökségek kiemelkedő szerepét mi sem bizonyítja jobban, mint hogy a támogatások csak abban az esetben képezhetik közösségi finanszírozás tárgyát, ha azok akkreditált, a tagállamok által megbízott kifizető ügynökségeknek merültek fel.

A 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 jelölik ki a koordináló feladatokat ellátó ügynökséget.

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.³⁶⁹ A tagállam az akkreditációs kritériumok vizsgálata alapján dönt a kifizető ügynökség akkreditációjának megadásáról. A rendszer biztonságát mindössze az szolgálja, hogy az illetékes hatóság a kifizető ügynökségeket folyamatos felügyelet alatt tartja, és a tagállamok kötelesek létrehozni egy olyan rendszert, ami biztosítja, hogy ha

³⁶⁹ A Bizottság 907/2014/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az 1306/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletnek a kifizető ügynökségek és más szervek, a pénzgazdálkodás, a számlaelszámolás, a biztosítékok és az euro használata tekintetében történő kiegészítéséről, HL L 255, 2014.8.28., 18. o., 1. cikk.

egy kifizető ügynökség nem teljesíti az akkreditációs követelményeket, akkor ezt késedelem nélkül közölik az illetékes hatósággal. Akkreditációs hiányosságok esetén a tagállam 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 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.³⁷⁰

E fonák helyzetet plasztikusan szemlélteti a 2016. december 31-ig érvényben volt magyar szabályozás és gyakorlat. Magyarországon az akkreditáló hatóság az agrár-vidékfejlesztésért felelős miniszter.³⁷¹ A támogatások lebonyolításában a kifizető ügynökségi feladatokat a – miniszter (FVM/VM) felügyelete és irányítása alatt álló – Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (MVH) látta el. Formálisan ugyan két önálló közigazgatási szervről van szó, az MVH működésére a miniszter egyértelműen hatást tudott gyakorolni. 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 ellátására.³⁷²

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. (Magyarország más megoldást választott.

³⁷⁰ Vö. CRAIG (2006) i. m. 63.

³⁷¹ 2007. évi XVII. törvény a mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről, 9. § c) és d) pont.

³⁷² Az MVH akkreditációs okmánya, http://www.mvh.gov.hu/MVHPortal/files/1022104_1pdf

2017. január elsejétől megszűnt az MVH, beolvadt a Magyar Államkincstárba, így megszűnt az alá-fölérendeltségi viszony az akkreditáló miniszter és az általa irányított akkreditált intézmény között.)³⁷³

2.2.1.3. AZ ADDICIONALITÁS ELVE ÉS MAASTRICHTI KRITÉRIUMOK

Az adicionalitás elve azt jelenti, hogy strukturális alapok által nyújtott támogatások kiegészítik a nemzeti intézkedéseket, az alapokból származó hozzájárulások nem helyettesítik a tagállam közkiadásait vagy az annak megfelelő strukturális kiadásokat.

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 áll arányban és növekszik, amelyekre a tagállam a támogatást igénybe kívánja venni.

Mindemellett a tagállam, illetve az Unió együttes fellépésének követelménye nemcsak 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 az uniós 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 kritériumoknak³⁷⁴ – 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 szüksé-

³⁷³ A Magyar Államkincstár akkreditációs okmánya a kézirat lezárásáig nem vált nyilvánosan elérhetővé.

³⁷⁴ Ld. 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.

ges feltételeket. Tekintettel arra, hogy az egyik kritérium a költségvetési hiány csökkentése, azt kell számba vennünk, hogy ez milyen eszközökkel történhet. Elvileg négy területen lehet bármiféle lépést tenni ennek érdekében: a bevételek – az adók – növelésével, az állam adósságszolgálati kötelezettségének csökkentésével, az állam 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 a 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 állam 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 szakirodalom³⁷⁵ és az Európai Számvevőszék is rámutatott.³⁷⁶

Egyetértek azzal az állásponttal, miszerint az állami költségeket 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?³⁷⁷

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 határoz.³⁷⁸ A

³⁷⁵ EVANS (2005) i. m. 16.

³⁷⁶ 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.

³⁷⁷ VÁRNAY (2007) i. m. 54., 60.

³⁷⁸ Ld. az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági

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) 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, államadóságához és egyéb releváns mutatóihoz kötött feltételeket rögzítene. E mainál jóval cizelláltabb adicionalitási és társfinanszírozási feltételrendszer a tagállam fejlettségének és foglalkoztatási szintjének az uniós átlagtól való elmaradása függvényében egyrészt kritikus esetekben megengedhetné a finanszírozási kötelezettség szintjének néhány éves időszakra vonatkozó csökkentését, másrészt növelhetné az uniós hozzájárulás összegének minimális mértékét.

A javasolt módosítások közvetlenül érintik a támogatások GDP arányos összegének – a tagállami abszorpciós képességre alapozott – felső határára vonatkozó szabályokat. A 2000 és 2006 közötti időszakban e felső határ az adott tagállam GDP-jének 4%-a volt.³⁷⁹ A 2007 és 2013 közötti időszakban e felső határ némileg cizelláltabban van meghatározva, legfeljebb a tagállami GDP 3,7893%-a az uniós átlag nemzeti jövedelem 40%-át el nem érő tagállamokban és e felső határ folyamatosan csökken a tagállami GDP növekedésével fordított arányban.³⁸⁰ 2014 és 2020 között a kohéziót támogató alapokból nyújtható támogatás felső határa a tagállami GDP 2,35%-a, illetve -1%-nál alacsonyabb átlagos reál-GDP növekedést felmutató tagállamok esetében a GDP 2,59 %-a.³⁸¹

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 az uniós 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

Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, HL L 347, 2013.12.20., 320. o., 100–102. cikk

³⁷⁹ 1260/1999/EK rendelet 7. cikk (8) bekezdés.

³⁸⁰ 1083/2006/EK rendelet II. melléklet 7. pont.

³⁸¹ 1303/2013/EU rendelet VII. melléklet 10. pont.

tagállami GDP-től, hanem a beruházás nagyságától, a helyszín földrajzi adottságaitól és más hasonló objektív körülményektől függ. Ekként bár előrelépésként értékelhető a 2006-ban és a 2013-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-felvevő képesség tényleges szintjével.

Célszerű lenne ezért e szabályozást is átalakítani. Tekintettel arra, hogy a regionális támogatások célja a közösségi átlaghoz képest elmaradt fejlettségű régiók felzárkóztatása, célszerű lenne mindenek előtt az átlag GDP helyett egy mind a gazdasági, mind a társadalmi (munkanélküliségi) helyzetet figyelembe vevő mutató megalkotása.

A második 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.

2.2.1.4. NAGYPROJEKTEK, MINT KIVÉTELEK

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 illetve 75 millió euro elszámolható összköltséget meghaladó) strukturális támogatásban részesített projektek engedélyezése.³⁸² 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.

2.2.1.5. KONKLUZÍÓ

Bár egyes szerzők álláspontja szerint a megosztott végrehajtás nem más, mint a szubszidiaritás és az arányosság elvének közvetlen következménye,³⁸³ e kö-

³⁸² Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról 102. cikk.

³⁸³ CIPRIANI (2006) i. m. 3.

vetkeztetéssel 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 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 tagállamokkal.³⁸⁴ Az EUMSz erre végül 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 az Unió és a tagállamok viszonyának alapjait érintő újragondolását tenné szükségessé.

2.3. A közvetett végrehajtás

A közvetett végrehajtás esetében a Bizottság az Uniót és annak intézményeit, valamint a tagállamokon túl harmadik szereplőket (államokat, nemzetközi szervezeteket, ügynökségeket, közjogi intézményeket, közfeladatot ellátó magánintézményeket, illetve külön nevesítve az Európai Beruházási Bankot és az Európai Beruházási Alapot) bíz meg a végrehajtási feladatok ellátásával. Ilyen harmadik személyek akkor vonhatók be a végrehajtásba, ha az adott program alap jogi aktusa ezt lehetővé teszi.

E szervezetek illetve intézmények bevonását a végrehajtásba az Unió 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.

³⁸⁴ European Commission Communication on a Project for the European Union, COM(2002) 247 final, 6. o.

- A nemzetközi szervezetekkel³⁸⁵ való közös végrehajtásra akkor kerülhet sor, ha
- a) a Bizottságot és a nemzetközi szervezetet olyan hosszú távú keret-egyezmény 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 pénzügyi összegét 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 odaitélésére vonatkozó eseti megállapodások részletes rendelkezéseket tartalmaznak a nemzetközi szervezetekre átruházott feladatok végrehajtásáról, figyelembe véve a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvéből fakadó követelményeket.

Az Unió külső – az Unión kívüli – pénzügyi kötelezettségvállalásai két fő célra összpontosítanak: egyrészt a humanitárius segítségnyújtásra,³⁸⁶ másrészt a fejlődő országok részére folyósítandó fejlesztési finanszírozásra (vissza nem térítendő és visszatérítendő támogatásokra). A 2014–2020 közötti programozási időszakban egy horizontális rendelet³⁸⁷ határozza meg a finanszírozási eszközök általános szabályait, és erre épülve specifikus rendeletek szabályozzák az egyes finanszírozási eszközöket. E külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó eszközök a 2014–2020-as időszakra vonatkozóan a következők:

- a 233/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott fejlesztési együttműködési eszköz,
- az 235/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott, a demokrácia és az emberi jogok előmozdításának európai eszköze,

³⁸⁵ 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.

³⁸⁶ A Tanács 1257/96/EK rendelete a humanitárius segítségnyújtásról, HL L 163, 1996.7.2., 1–6. o.

³⁸⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 236/2014/EU rendelete a külső tevékenységek finanszírozására vonatkozó uniós eszközök végrehajtására vonatkozó közös szabályok és eljárások megállapításáról.

- a 232/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott európai szomszédsági támogatási eszköz,
- a 230/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott, a stabilitás és a béke elősegítését szolgáló eszköz,
- a 231/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel létrehozott az előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA II) valamint
- a 234/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet által létrehozott, harmadik országokkal való együttműködésre vonatkozó partnerségi eszköz.

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,³⁸⁸ Örményország, Szíria,³⁸⁹ Tunézia, Ukrajna),³⁹⁰ másrészt az előcsatlakozási támogatás³⁹¹ keretében a tagjelölt és csatlakozni szándékozó államok (Törökország, Macedónia, Albánia, Bosznia és Hercegovina, Montenegró, Szerbia és Koszovó), harmadrészt pedig Latin-Amerika, Ázsia, Közép-Ázsia, a Közel-Kelet és Dél-Afrika fejlődő államai által használhatók fel.³⁹²

Az eszközök általában előírják, hogy az azok alapján finanszírozott tevékenységekre többéves indikatív programozásnak kell vonatkoznia, amely biztosítja azt a keretet, amelyen belül a finanszírozási határozatokat kell elfogadni. A finanszírozási határozatok a többéves indikatív programozásban foglalt tervek követése esetén éves vagy többéves cselekvési programok vagy egyedi intézkedések formáját, az előre nem látható és kellően indokolt igények

³⁸⁸ A nemzetközi szankciók okán e műveletek Oroszországban szünetelnek.

³⁸⁹ A nemzetközi helyzet okán a műveletek Szíriában is szünetelnek.

³⁹⁰ Vö. Az Európai Parlament és a Tanács 232/2014/EU rendelete az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 27–43. o., valamint az Európai Parlament és a Tanács 234/2014/EU rendelete a harmadik országokkal folytatott együttműködésre irányuló Partnerségi Eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 77–84. o.

³⁹¹ A Tanács 1085/2006/EK rendelete egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról, HL L 210, 2006.7.31., 82–93. o., valamint az Európai Parlament és a Tanács 231/2014/EU rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 11–26. o.

³⁹² 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., valamint az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 44–76. o.

illetve körülmények esetén különleges intézkedések formáját, valamint kísérő intézkedések formáját öltik.

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 figyelembe azon követelményeket, amelyeket a Bizottság a kiadások megfelelőségének igazolására szükségesnek tartana.

Az általános trendekkel szemben folyamatosan erősödik és összszerszerűségében is egyre fontosabbá válik a Bizottság és az Európai Beruházási Bank együttműködése különböző területeken, amelynek során meghatározott célok finanszírozására a Bank nem egyszerűen saját forrásait használja fel, hanem ezek megvalósítását segítő a Bizottság ezeket az EU költségvetése terhére nyújtott garanciákkal támogatja. Ekként a Bank mint az EU garanciák kedvezményezettje annak egyfajta közvetett végrehajtójává válik. Számos ilyen pénzügyi konstrukció közül ehelyütt a két legfontosabbat emelem ki:

- a *Külső Finanszírozási Megbízás (External Lending Mandate – ELM)*, amelynek végrehajtását a keleti és déli partnerség országaiban az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott – a 2014–2020 közötti időszakban összesen 30 Mrd euró összegű – uniós garancia³⁹³ teszi lehetővé, valamint
- az *Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA/EFSD)* keretében nyújtott finanszírozás, amely háttérét egy 16 Mrd euró összegű uniós garancia biztosítja.³⁹⁴

Az *Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA/EFSD)* létrehozását az Európai Bizottság kezdeményezte 2014 őszén annak érdekében, hogy megoldást találjon és nyújtson az európai gazdaságot sújtó beruházási volumencsökkenés megállítására és a folyamatok irányának megfordítására. Az ESBA nem egy

³⁹³ Az Európai Parlament és a Tanács 466/2014/EU határozata az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról, HL L 135, 2014.5.8., 1–20. o.

³⁹⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017/EU rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, HL L 169, 2015.7.1., 1–38. o.

hagyományos értelemben vett pénzalap, hanem a Bizottság és az Európai Beruházási Bank kontraktuális együttműködése, amelyhez a Bank öt Mrd euró saját forrással, a Bizottság (az EU költségvetés) pedig 16 Mrd euró összegű portfóliógaranciával járul hozzá. E garancia lehetővé teszi a Bank számára a korábbiaknál kockázatosabb (de nyilvánvalóan nem spekulatív) projektek finanszírozását – amelyekben korábban az alacsonyabb kockázati limitek okán nem vehetett részt.

2.4. A vissza nem térítendő 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 segélyek, a pénzügyi eszközök, a részesedésszerzések (pl. az EBRD-ben vagy az Európai Beruházási Alapban), az Európai Unió által fizetett tagdíjak, a végrehajtási feladatokkal megbízott szervek részére teljesített kifizetések stb.). Támogatásnak minősül ugyanakkor az egyes hitelekre nyújtott kamattámogatásból származó nyereség, valamint a nem magánbefektetői elv alapján történő vagy részesedés-szerzés (pl. kockázati tőkerészesedés jellegű befektetések).³⁹⁵

A támogatások a következő formákat ölthetik:

- a) a ténylegesen felmerülő, elszámolható költségek meghatározott arányának visszatérítése;
- b) egységköltségek alapján történő visszatérítés;
- c) egységösszegű átalányok;

³⁹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 57. o., 121. cikk.

- d) átalányfinanszírozás;
- e) az a)–d) pontokban említettek kombinációja.³⁹⁶

A támogatások nem normatív alapon „járnak”, hanem az arra hivatott szervezetek 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 biztosítéka 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)³⁹⁷.

Az átláthatóság fontos eleme a pályázók tájékoztatása kell hogy legyen a pályázatuk értékelésének eredményéről és a vissza nem térítendő támogatásra vonatkozó megállapodások aláírásának vagy a vissza nem térítendő támogatásról szóló határozatokról való értesítéseknek tervezett időpontjáról. Erre a költségvetési rendelet 6 illetve 3 hónapos határidőt ír elő.³⁹⁸

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.

³⁹⁶ Uo. 123. cikk.

³⁹⁷ 2007 és 2013 között a www.nfu.hu/palyazati_eredmenyek, jelenleg a <https://www.palyazat.gov.hu/> oldalon érhetők el az információk.

³⁹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 61. o., 128. cikk.

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 uniós 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 jogi aktus másképp nem rendelkezik – csak egy támogatás ítélték oda. Egy kedvezményezettnek működési támogatásként évente csak egy támogatás ítélték oda. Ugyanaz a költség a költségvetésből kétszer nem finanszírozható.³⁹⁹

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 kedvezményezettnek felmerülő költségeket meghaladó többletbevétel az utolsó kifizetés iránti kérelem benyújtásának időpontjában, illetve működési támogatás esetében a nyereség a kedvezményezett működési költségvetésének egyenlegében mutatkozó többlet. Nyereség keletkezésekor a Bizottság jogosult visszafizettetni a nyereségnek azt a részét, amely megfelel a kedvezményezettnek a fellépés vagy a munkaprogram végrehajtása során ténylegesen felmerülő elszámolható költségekhez való uniós hozzájárulásnak.

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 megkezdtek, 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 támogatható.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Uo. 129. cikk.

⁴⁰⁰ Uo. 130. cikk.

2.4.2.3. AZ ÖSSZEFÉRHETETLENSÉG ELVE

Az uniós szabályozás⁴⁰¹ az összeférhetetlenséget alapvetően az Unió pénzügyi érdekeinek védelmével összefüggésben értelmezi. Eszerint a költségvetés végrehajtásában és irányításában, ellenőrzésében vagy kontrolljában érintett pénzügyi szereplők és egyéb személyek nem járhatnak el oly módon, hogy saját érdekeik ütközzenek az Unió érdekeivel. Amennyiben ilyen helyzet állna elő, a szóban forgó személynek tartózkodnia kell az ilyen fellépéstől, és az engedélyezésre jogosult tisztségviselőhöz kell fordulnia, aki megállapítja, hogy fennáll-e az összeférhetetlenség.

A 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 végső 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 visszaélésszerű intézkedések végrehajtása, a szükséges intézkedések végrehajtásának elmulasztása.

2.4.3. A támogatások odaítélése

A támogatások odaítélése írásbeli pályázat (akár elektronikus módon benyújtott) alapján történik. A pályázatok kiírásának és elbírálásának rendjét részben az uniós, 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

⁴⁰¹ Uo. 57. cikk, valamint a Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól, HL L 362, 2012.12.31., 1–111. o., 32. cikk

– 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.

A támogatások odaítélésére irányuló eljárásnak talán legfontosabb eleme a támogatásról szóló döntés meghozatala és közzlése a pályázóval. A döntés alapja minden esetben egy előre közzétett kiválasztási és döntési kritériumrendszer. A jogbiztonság 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 és odaítélési szempontokra.

A döntés meghozatalát követően a támogatásokat írásos megállapodásba vagy bizottsági határozatba kell foglalni.

A támogatások speciális jogi jellege tűnik ki a Költségvetési rendelet 135. 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 a -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.⁴⁰²

A hatályos Költségvetési rendelet a támogatásokkal kapcsolatban nem határoz meg részletes jogorvoslati szabályokat, de – szemben a 2002-es Költségvetési rendelet teljes hallgatásával – annyit előír, hogy amennyiben egy engedélyezésre jogosult tisztviselő eljárási intézkedése hátrányosan befolyásolja a pályázó vagy az ajánlattevő, a kedvezményezett vagy a szerződő fél jogait, az intézkedés során jelezni kell az intézkedés megtámadására rendelkezésre álló közigazgatási és/vagy bírósági jogorvoslati eszközöket. Különösen a jogorvoslat jellegét, az annak tárgyában illetékes szervet vagy szerveket, valamint az annak gya-

⁴⁰² Ld. e kérdésről bővebben ERDŐS (2009) i. m.

korlására megállapított határidőket kell jelezni.⁴⁰³ A strukturális támogatásokra vonatkozó szabályozás ugyanakkor azt nem követeli meg, hogy a jogorvoslati eljárásokról a tagállamok a Bizottságot tájékoztassák.⁴⁰⁴

2.5. A pénzügyi eszközök

A pénzügyi eszközök megjelenése az uniós fejlesztéspolitikai eszköztárban viszonylag új fejleménynek tekinthető. Maga a fogalom elsőként a 2012-ben elfogatott Költségvetési rendeletben⁴⁰⁵ jelenik meg először, részletes szabályai pedig 2013-ban, a strukturális alapok horizontális szabályait rögzítő horizontális rendeletben.⁴⁰⁶

A Költségvetési rendelet fogalom-meghatározása szerint a pénzügyi eszközök tulajdonviszonyt, illetve részben tulajdonviszonyt megtestesítő befektetések, kölcsönök, vagy biztosítékok vagy más kockázat-megosztási eszközök formáját ölthetik, és adott esetben vissza nem térítendő támogatásokkal kombinálhatók. Másképp fogalmazva pénzügyi eszköznek minősül minden olyan finanszírozási eszköz, amely az Unió költségvetéséből származik és nem minősül vissza nem térítendőnek. A pénzügyi eszköz lehet közvetlen finanszírozást biztosító eszköz (kölcsön jellegű) vagy a finanszírozási kockázatot csökkentő illetve megosztó eszköz (garancia jellegű).

A pénzügyi eszközök a legkülönbözőbb finanszírozási célokra vehetők igénybe. Magyarországon tipikusan a kis- és középvállalkozások finanszírozására használják a Gazdaságfejlesztési és Innovációs Operatív Program (GINOP) 8. tengelyében illetve a Versenyképes Közép-Magyarország Operatív Program (VEKOP) keretében. Más tagállamokban (pl. a szomszédos Szlovákiában) infrastruktúrális beruházások finanszírozási elemeként is felhasználják ezeket az eszközöket, és – kihasználva az előnyös (ingyenes) költségszintjüket – nagy

⁴⁰³ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 49. o., 97. cikk.

⁴⁰⁴ C-410/13. „Baltlanta” UAB kontra Lietuvos valstybė, ECLI:EU:C:2014:2134.

⁴⁰⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 85. o., 139–140. cikk.

⁴⁰⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, HL L 347, 2013.12.20., 320. o., 37–46. cikk.

beruházási projektek költségstruktúrájának optimalizálására használják fel azokat.

A pénzügyi eszközök olyan beruházások támogatása céljából kerülnek végrehajtásra, amelyek pénzügyi szempontból várhatóan életképesek, ugyanakkor nem vonzanak elegendő mennyiségű finanszírozást a piaci forrásokból. E piaci hiányosságokat illetve a nem optimális beruházási helyzetek fennállását egy előzetes elemzéssel szükséges alátámasztani, továbbá ugyanilyen előzetes elemzés szükséges az állami beruházási szükségletek becsült szintjéről és nagyságrendjéről, beleértve a támogatandó pénzügyieszköz-típusokat is.

A pénzügyi eszközök vissza nem térítendő támogatásokkal, kamattámogatásokkal és garanciadíj-támogatásokkal ötvözhetők. Szemben a támogatás többszörözésére vonatkozó általános tilalommal, a pénzügyi eszközzel támogatott végső kedvezményezettek az Unió költségvetése által támogatott más eszközökből is kaphatnak támogatásokat.

Tekintettel arra, hogy pénzügyi eszközök nem 'egyszer használható', vissza nem térítendő támogatások, lényeges kérdés a források újbóli felhasználása az elszámolhatósági időszak végéig terjedő illetve az azt követő időszakban. Az elszámolási időszak végéig újra felszabaduló források felszabadítása révén visszafizetett forrásokat elsősorban ugyanazon vagy más pénzügyi eszközök révén, az adott prioritás keretében megállapított célkitűzéseknek megfelelően lehet felhasználni további beruházások finanszírozására.

Az elszámolhatósági időszak végét követően a források újrafelhasználását a szabályozás a tagállamokra bízta azzal, hogy a tagállamoknak kötelezettsége annak biztosítása, hogy a pénzügyi eszközök számára visszafizetett források az eredeti program vagy a programok céljaival összhangban kerüljenek újrafelhasználásra ugyanazon vagy más pénzügyi eszközök illetve egyéb támogatási formák keretében.

Az Európai Számvevőszék 2016-ban vizsgálta a pénzügyi eszközök működését a 2007-13 közötti időszakban. A Számvevőszék szerint más uniós támogatási formákhoz, például a vissza nem térítendő támogatásokhoz képest a pénzügyi eszközök jelentős előnyökkel járnak, ám alkalmazásuk jelentős nehézségekbe ütközik, ami korlátozhatja hatékonyságukat.⁴⁰⁷

Kétségtelen, hogy tagállami gazdaságfejlesztési célkitűzések eléréséhez szükség van a vissza nem térítendő támogatások mellett egy finanszírozási formák alkalmazására is. Kérdéses azonban, hogy az EU költségvetése miért

⁴⁰⁷ Az Európai Számvevőszék 19/2016. sz. különjelentése: A pénzügyi eszközök szerepe az uniós költségvetés végrehajtásában – a 2007–2013-as programidőszak tanulságai, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_19/SR_FIN_INSTRUMENTS_HU.pdf

szükséges, hogy hitelezői oldalon megjelenjen, hiszen tömeges hitelezési műveletek nyújtása nem kifejezetten költségvetési feladat. Ugyancsak számos, a szabályozás alapján egzakt módon nem megválaszolható kérdést vet fel a pénzügyi eszközként felhasznált források sorsa, különösen az elszámolhatósági időszak végét követően.

2.6. A saját források végrehajtásának problémái

Noha a megosztott végrehajtás fogalmát alapvetően a kiadások, támogatások lebonyolításával kapcsolatban szoktuk használni, egyet kell értenünk Cipriani⁴⁰⁸ 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 áfát, ők 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 végleges elfogadottá nyilvánítása. A Parlament elnökének ezen aktusa alapján – minden tagállam a következő pénzügyi év január 1-től kezdve – köteles az Unió rendelkezésére bocsátani a saját források rendszeréről szóló határozatban meghatározott saját forrásoknak nevezett összegeket.⁴⁰⁹

A saját források végrehajtására alapvetően a saját forrásokról szóló tanácsi határozat végrehajtására vonatkozó rendeletek⁴¹⁰ 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

⁴⁰⁸ CIPRIANI (2006) i. m. 3.

⁴⁰⁹ 966/2012 EU rendelet 40. cikk.

⁴¹⁰ A Tanács 608/2014/EU, Euratom rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések létrehozásáról, HL L 168, 2014.6.7., 29–38. o., valamint a Tanács 609/2014/EU, Euratom rendelete a tradicionális, a héa- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről, HL L 168, 2014.6.7., 39–52. o.

bocsátásáért és ellenőrzéséért felelős szervezeti szerveket és minderről tájékoztatják a Bizottságot.⁴¹¹

A tradicionális saját források átutalása – a beszedési költségek (a vámbevételek korábban 25%, jelenleg 20%-a) levonása után havonta – minden hónap 19. napja utáni első munkanapon – történik. Az áfa-forrás és a GNI-alapú saját forrás egy-egy tizenketted részét minden hónap első munkanapján kell jóváírni. 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 mellett.⁴¹² 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 forrásokat,⁴¹³ amikor a késedelem a banki dolgozók sztrájkja miatt következett be,⁴¹⁴ és nyilvánvalóan akkor is, amikor konkrét csalás esete forgott fenn.⁴¹⁵

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

⁴¹¹ 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, valamint a 172/2015. (VII. 2.) Korm. rendelet az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat- és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről.

⁴¹² 303/84. Európai Közösségek Bizottsága v Németországi Szövetségi Köztársaság, ECLI:EU:C:1986:140.; C-19/05. Európai Közösségek Bizottsága v Dán Királyság, ECLI:EU:C:2007:606.; C-312/04. Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság, ECLI:EU:C:2006:643..

⁴¹³ 93/85. Európai Közösségek Bizottsága v Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága, ECLI:EU:C:1986:499.

⁴¹⁴ 70/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:1987:374.

⁴¹⁵ 68/88. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:1989:339.

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 EUMSZ 21. és 22. Jegyzőkönyve 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 EUMSZ-hez csatolt két említett jegyzőkönyv. E szabályozás azonban rámutat arra, hogy az Unió a mai állapotában még igen messze van a legegyszerűbb föderális berendezkedéstől is.

3. A Lisszaboni Szerződés hatása a költségvetés végrehajtására

Az EUMSZ 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.

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 Szerződésbe.⁴¹⁶

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?

⁴¹⁶ CIPRIANI (2006) i. m. 11–12.

Álláspontom szerint, bár kétségtelen, hogy a költségvetés mintegy 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 lennie 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-e el a tagállamok?

A jelen rendszerben a Bizottság nem igazán tud továbblépni, hiszen a saját források tekintetében rögzített egyhangú döntéshozatal miatt minden tagállam a végsőig 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 27–28 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.

4. Összefoglalás, következtetések

A költségvetés végrehajtásának témaköre egy rendkívül széles területet ölel fel a Bizottság feladatainak és felelősségének elemzésétől kezdve, a tagállami végrehajtási kompetenciákon keresztül a végrehajtás által érintett fő közösségi politikák – a végrehajtás kérdését érintő – speciális szabályozásáig. 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 a tagállamokra bízta. Az akkreditációt egy tagállami minisztérium végezheti, amit 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 lehetőség 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-korrekciós kategóriák miért nem kötelező jogi aktusból és miért csak bizottsági munkadokumentumból 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 elszámolják. 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 kérdőjelelik meg, de szorosan összefüggenek az alapelvek érvényesülésének kérdésével.

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 addicionalitásra 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 megosztott végrehajtás a szükségesnél alacsonyabb szintű elszámoltathatóságot is jelent, amely a költségvetés végrehajtásáért viselt felelősség széttöredezését 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 olyasmiért felelőségre 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 forrásaiknak felhasználásáért felelősek.

A pénzügyi eszközök tekintetében látnunk kell, hogy a tagállami gazdaságfejlesztési célkitűzések eléréséhez szükség van a vissza nem térítendő támogatások mellett egyéb finanszírozási formák alkalmazására is. Kérdéses azonban, hogy az EU költségvetése miatt szükséges, hogy hitelezői oldalon megjelenjen, hiszen tömeges hitelezési műveletek nyújtása nem kifejezetten költségvetési feladat. Ugyancsak számos, a szabályozás alapján egzakt módon nem megválaszolható kérdést vet fel a pénzügyi eszközként felhasznált források sorsa, különösen az elszámolhatósági időszak végét követően.

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 az Európai Unió 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/Unió pénzügyi érdekei védelmének kérdéskörét.

1. A pénzügyi ellenőrzés és a pénzügyi érdekek védelmének összefüggései

A pénzügyi, költségvetési ellenőrzés úgy az Európai Unióban, mint minden jogállamban a költségvetési gazdálkodás alapvető fontosságú eleme. A pénzügyi ellenőrzés egyrészt a költségvetési gazdálkodást folytató egyes intézmények, másrészt a részben vagy egészben költségvetési forrásból gazdálkodó egyéb jogalanyok ellenőrzését jelenti. Más nézőpontból 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 tevé-

kenységeken alapul, és elsősorban a Bizottság felügyeleti feladatai ellátása során merül fel. A *szűk értelemben vett pénzügyi ellenőrzés*be több 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 az Európai Unióban elsősorban az Európai Parlament sorolandó, de itt kell megemlíteni a miniszterek tanácsának – a Parlamenténél sokkal szűkebb – hatáskörét is.⁴¹⁷ 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 hatáskörükbe.⁴¹⁸

Az ellenőrzést végzők számbavétele során mindenekelőtt 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, felhasználásában⁴¹⁹ – ide kell sorolnunk

- a közös költségvetés végrehajtásának jogszerűségén, hatékonyságán és eredményességén – politikai oldalról – örökös Európai Parlamentet,
- az ugyanezt a kérdést szakmai oldalról vizsgáló Európai Számvevőszéket, valamint
- a Bizottsághoz kapcsolódó és annak keretei között működő intézményeket: kezdetben a Bizottság főigazgatóságain kialakított ellenőrzési részlegeket, majd 1988-ban szintén a Bizottság keretein belül létrehozott egységes Európai Csalás Elleni Irodát (UCLAF) és ennek utódját, 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, valamint a csalás elleni küzdelmet érintő jogszabályi rendelkezések alapját korábban az EK Szerződés 274. és 280. cikkei, ma az EUMSZ 317. és 325. cikkei képezik.

Mielőtt azonban e rendelkezéseket megvizsgálánk, röviden érdemes kitérni arra, hogy milyen tipikus cselekmények formájában történnek az Európai Unió

⁴¹⁷ WALLACE (1980) i. m. 99. o.

⁴¹⁸ A pénzügyi ellenőrzés fajtáit tekintve vö. ERDŐS (2005) i. m. 63–69.

⁴¹⁹ ERDŐS (2006) i. m. 91.

pénzügyi érdekeit sértő csalások. Mindenekelőtt e körbe sorolandók az áruk exportjához és importjához kapcsolódó csalások, amelyek sérthetik a költségvetés mindkét oldalát. A bevételi oldalt a vámokkal kapcsolatos csalásokkal, a kiadási oldalt pedig az exporttámogatásokkal összefüggő csalásokkal. A második nagy kategóriába az áfával összefüggő csalások sorolhatók, tekintettel arra, hogy a közös költségvetés bevételeit közvetlenül csökkentik a tagállami áfa-bevételek csökkentésére irányuló jogsértések. A harmadik kategóriába a tagállami piaci intervenciók mechanizmusokkal (ártámogatásokkal, az EU költségére történő intervenciók raktározással) összefüggő csalások sorolhatók.⁴²⁰ Mindezeket túl Magyarországon is számos olyan esettel találkozhatunk, amelyek a különféle közösségi támogatások szabálytalan felhasználásával és az ezekkel kapcsolatos közbeszerzések szabálytalan lebonyolításával függenek össze. Ezek közül talán a legnagyobb volumenű ismert eset a budapesti M4 metróvonal története.⁴²¹ Egyes szerzők szerint a költségvetés sérelmére elkövetett csalások összege a költségvetés 7–10%-ára tehető,⁴²² míg mások szerint – a költségvetés mindkét oldalát figyelembe véve – meghaladja a költségvetés főösszegének 10%-át.⁴²³

Az EK Szerződés 274. cikke, valamint az EUMSZ 317. cikke kimondta, illetve 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 a 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 alapelvevé teszik.

A Szerződések azonban nemcsak alapvető szinten kezelik a kérdést, hiszen az EK Szerződés 280. cikkének, valamint az EUMSZ 325. cikkének rendelkezései a Közösség, illetve az EU és a tagállamok kifejezett kötelezettségévé teszik a csalás és a Közösség/Unió pénzügyi érdekeit sértő minden más jogellenes

⁴²⁰ VERVAELE (1992) i. m. 37.

⁴²¹ Az Európai Csalás Elleni Hivatal M4 metróberuházásról szóló jelentése, http://budapest.hu/Documents/OLAF/Final_report_HU-NEM%20hivatalos%20forditas.pdf

⁴²² LAFFAN–LINDNER (2005) i. m. 209.

⁴²³ PRATLEY (1999) i. m.

tevékenység elleni küzdelmet.⁴²⁴ A vonatkozó rendelkezések azt nem határozzák meg, hogy a csalás és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő jogellenes cselekmények elleni küzdelem keretében milyen intézkedéseket kell tennie az EU-nak 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 büntetőjogi 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 megfelelő intézkedéseket hozhat és hozni is köteles a csalások megelőzése, de a csalás elleni küzdelem tárgyában ezen intézkedések nem vonatkozhatnak sem a nemzeti büntetőjog alkalmazására, sem pedig a tagállamokban folyó igazságszolgáltatásra. Az EUMSZ ilyen rendelkezést már nem tartalmaz, ezzel elhárítja az egyik akadályt a csalás elleni küzdelem büntetőjogi szabályozása elől.

E téren nem szabad figyelmen kívül hagyni az EK Szerződés 5. cikkének és az EUMSZ jelenleg hatályos 4. cikkének rendelkezéseit sem, amelyek alapján a tagállamok kötelesek megtenni minden általános és 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 döntéséből is kide-

⁴²⁴ 2015-ben a bevételi és a kiadási oldallal kapcsolatosan 22 349 szabálytalanságot jelentettek be a tagállamok, amelyek összesen körülbelül 3,21 milliárd EUR összegű uniós támogatást érintettek. 2014-hez képest az észlelt szabálytalanságok száma 36%-kal nőtt, míg az érintett pénzeszegek kis mértékben, 1%-kal csökkentek. A szabálytalanságok számának növekedése két tagállamban a kohéziós politikai területen bizonyos konkrét helyzetekhez köthető. 2015-ben 1 461 szabálytalanságot jelentettek csalárdként, amely 2014-gyel összevetve csökkentést (11%) jelent, míg az érintett összegek 18%-kal nőttek, 637,6 millió EUR-ra. Forrás: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a tanácsnak – Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2015. évi éves jelentés, COM(2016) 472 final.

rül.⁴²⁵ A szóban forgó ítéletében⁴²⁶ 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 büntetések kiszabására vonatkozó tagállami hatáskör a közösségi jog megsértése miatti ténylegesen végrehajtási és büntetési kötelezettséget jelent.⁴²⁷

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/Unió pénzügyi érdekei hatékony védelmének fontosságát. A hatályos 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 pénzügyi érdekek védelme tekintetében egy olyan helyzetben, ahol az a veszteség, amely a Közösséget/Uniót a csalásokból fakadóan éri, eléri a közös költségvetés összegének 10%-át. Hatékony eszköz e problémára – mint erre a Corpus Juris⁴²⁸ összeállítói rámutattak – egy olyan egységes büntetőjogi térség megteremtése lenne, amelyben a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás előtt megszűnnek a tagállami határok, ha az EU pénzügyi érdekeinek védelméről van szó.⁴²⁹ E törekvések egyik legfontosabb dokumentuma az 1995-ben aláírt, az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény* (a továbbiakban: Egyezmény) és az ehhez csatolt jegyzőkönyvek.⁴³⁰

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 az egységes fogalom meghatározást. Az Egyezmény megkötése után nem sokkal a témával foglalkozó kutatók kifejezetten rámutattak, hogy a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmével kapcsolatos egységes szabályozás

⁴²⁵ VERVAELE (1992) i. m. 6–7.

⁴²⁶ 82/71. II Pubblico Ministero v S.p.A. Società Agricola Industria Latte (SAIL), ECLI:EU:C:1972:20.

⁴²⁷ 68/88. Bizottság v. Görög Köztársaság, ECLI:EU:C:1989:339.

⁴²⁸ Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union.

⁴²⁹ LÉVAI (1998) i. m. 65–66.

⁴³⁰ Az Egyezmény csak hosszas ratifikációs eljárást követően, 2002 októberében lépett hatályba.

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 eltérések.⁴³¹

Az Egyezmény alapvető eleme, hogy meghatározza az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalás fogalmát.⁴³² Maga a fogalommeghatározás is kiemelt fontosságú lépés –figyelemmel a törvényesség elvéből fakadó követelményekre –, amelyből a cselekmény büntethetőségének megalapozása, de egyúttal a visszaható hatály tilalma is következik. 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 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.

⁴³¹ DELMAS-MARTY (1997) i. m. 14.

⁴³² Ld. bővebben MÁTYÁS (2000) i. m. 135–158.

Az Egyezmény a tagállamok kötelezettségévé teszi, hogy e magatartásokat a nemzeti büntetőjogukba átültessék akként, hogy e magatartások a nemzeti büntetőjogok szerint büntetendő cselekménynek minősüljenek.⁴³³

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-t⁴³⁴ 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.

E rendelkezések bár az Európai Közösség pénzügyi érdekei védelmének szempontjából igen előremutató szabályokat tartalmaznak, de a szükséges tagállami ratifikációk hiánya miatt csak 2002 októberében léptek hatályba. Mindez nem jelenti azt, hogy a Közösség/Unió pénzügyi érdekei védelmének terén nem történt előrelépés az Egyezmény aláírása és hatályba lépése között.⁴³⁵

A fejlődés azonban a büntetőjogi 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 védelméről,⁴³⁶
- a Tanács 1996. november 11-i 2185/96/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabály-

⁴³³ Megjegyzendő, hogy a szakirodalom az EU pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmével kapcsolatban a büntetőjogi szabályozási körbe nemcsak 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. DELMAS-MARTY (1997) i. m.

⁴³⁴ Az Egyezmény aláírásakor, 1995-ben a közös valuta bevezetésére még nem került sor.

⁴³⁵ 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.

⁴³⁶ HL L 312, 1995.12.23., 1–4. o.

talanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról,⁴³⁷

- a Bizottság 1999. április 28-i 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról,⁴³⁸
- az Európai Parlament és a Tanács 1999. május 25-i 1073/1999/EK rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról,⁴³⁹ valamint a Tanács 1999. május 25-i 1074/1999/Euratom rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról,⁴⁴⁰ valamint a 2013-ban helyükbe lépő szabályozás: az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról,⁴⁴¹
- az Intézményközi Megállapodás (1999. május 25.) az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Közösségek Bizottsága között az Európai Csalás Elleni 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 feltételeiről.⁴⁴²

Mindemellett az EU – a Bizottság – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény ratifikációjának elhúzódnása ellenére sem vetette el a Közösségek pénzügyi érdekeit érintő csalások büntetőjogi szankcionálását. Ennek érdekében 2001-ben előterjesztette a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről szóló irányelv-tervezetét,⁴⁴³ a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről és az Európai Ügyész intézményének létrehozásáról szóló Zöld Könyvet.⁴⁴⁴

Az elmúlt években ismét felerősödött a Bizottság részéről a büntetőjogi irányú szabályozás szándéka. 2011 májusban a Bizottság közleményt adott ki az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok

⁴³⁷ HL L 292, 1996.11.15., 2–5. o.

⁴³⁸ HL L 136, 1999.5.31., 20–22. o.

⁴³⁹ Uo. 1–7. o.

⁴⁴⁰ Uo. 8–14. o.

⁴⁴¹ HL L 248, 2013.9.18., 1–22. o.

⁴⁴² HL L 149, 1999.6.16., 36–38. o.

⁴⁴³ Javaslat: Az Európai Parlament és a Tanács irányelve a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről, COM(2001) 272 final.

⁴⁴⁴ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor COM(2001) 715 final.

által biztosított védelméről,⁴⁴⁵ valamint készült egy munkadokumentum is a témában.⁴⁴⁶ Az említett dokumentumok rámutatnak, hogy széttagoltak azok a bűncselekményi tényállások meghatározására és büntetőjogi szankciókra vonatkozó rendelkezések, amelyeket a tagállamok a jelenlegi jogi keret alapján dolgoztak ki. A munkadokumentum rámutatott, hogy az Európai Unió területén nem egységes (ellenben rendkívül eltérő a különböző tagállamokban) az EU költségvetését védeni hivatott szabályrendszer, nem megfelelő az együttműködés és a jogsegély a tagállami hatóságok között, a büntetőeljárások belföldi ügyekre korlátozódnak, a külföld beszerzett bizonyítékok felhasználhatósága és az uniós intézmények (OLAF, Eurojust) hatásköre is behatárolt. E problémakörben a Bizottság szerint három irányú intézkedés hozhat előrelépést: a vonatkozó büntetőeljárás és anyagi szabályok reformja, valamint az intézményi keret megerősítése.

Következő intézkedésként a Bizottság 2012-ben új, a 2001-ben előterjesztett javaslat helyébe lépő javaslatot tett az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemlről szóló irányelv megalkotására.⁴⁴⁷ Az irányelv tervezetét kezdeményező bizottsági közlemény az EUMSZ 325. cikkét tekinti olyan jogalpnak, amely megállapítja az Unió azon hatáskörét, hogy elfogadja a csalás és az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen meghozandó olyan szükséges intézkedéseket, amelyeknek „elrettentő hatásuk van”. Noha *expressis verbis* az alapszerződések egyike sem jogosítja fel az Uniót büntetőjogi jellegű/tárgyú jogalkotásra (meghagyva azt tagállami hatáskörben), a Bizottság következtetése szerint az EUMSZ 325. és 310. cikkeiből az következik, hogy a Szerződés erős jogkört ruház az Európai Unióra, hogy olyan „intézkedéseket” fogadjon el, amelyeknek „elrettentő hatásuk van”, valamint „hathatós” [EUMSZ 325. cikk (1) bekezdése] és „azonos mértékű védelmet” [EUMSZ 325. cikk (4) bekezdése] nyújtanak. A hathatós és azonos szintű védelem jellegénél fogva kiterjed a büntetőjogi dimenzióra. Megjegyzendő, hogy az irányelv végső szövege jogalapként csak az EUMSZ. 83. cikkére hivatkozik.

⁴⁴⁵ COM(2011) 293 final.

⁴⁴⁶ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek a büntetőjog és igazgatási vizsgálatok által biztosított védelméről – Integrált politika az adófizetők pénzének megóvására, SEC(2011) 621 final.

⁴⁴⁷ Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemlről, COM(2012) 363 final.

Az irányelv tervezete meghatározza az Európai Unió pénzügyi érdekeinek fogalmát (amit semmilyen más jogszabály nem tett meg, csak az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményben találunk ilyen fogalommeghatározást), valamint az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalás és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb bűncselekmények fogalmát is, amely cselekményeket a tagállamokban bűncselekménnyé rendel nyilvánítani. Ennek megfelelően a tagállamokban büntetendővé rendeli nyilvánítani a csalást, a közbeszerzési ajánlattevők tisztességtelen magatartását, az áfa-csalást, a korrupciót, a hűtlen kezelést és a pénzmosást. Előírná továbbá a természetes személyek mellett a jogi személyek büntetőjogi felelősségre vonását, és az alkalmazandó szabadságvesztés büntetések minimális mértékét is. Fontos rendelkezése a tervezetnek, hogy az említett bűncselekményekből származó jövedelem és eszközök befagyasztására és elkobzására – a szabálytalanul kifizetett összegek visszafizettetésére vonatkozó követelményektől függetlenül – megfelelő eszközök álljanak rendelkezésre.

A tervezetet a Tanács és a Parlament 2017 nyarán hagyta jóvá.⁴⁴⁸ Az irányelv rendelkezéseinek átültetésére a tagállamok 2019. július 6-ig kötelesek. Ekkortól az irányelv az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló, 1995. július 26-i egyezmény és annak jegyzőkönyvei helyébe lép az Egyesült Királyság és Dánia kivételével, amelyekre nézve ez az irányelv nem kötelező.

Végül, de nem utolsósorban kiemelendő, hogy a Bizottság 2013-ban javaslatot tett az Európai Ügyészség létrehozására.⁴⁴⁹ Ezzel a tervezett új intézménnyel a későbbiekben még részletesen fogok foglalkozni. E könyv írásának idején, 2017 végén már egyértelmű, hogy az Európai Ügyészség hatásköre – legalábbis egy ideig – nem fog minden tagállamra kiterjedni, de megerősített együttműködés keretében legalább 20 tagállam fontosnak tartja az intézmény létrehozatalát.⁴⁵⁰

⁴⁴⁸ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről, HL L 198., 2017.7.28., 29-41.

⁴⁴⁹ Javaslat az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendeletre, COM(2013) 534 final.

⁴⁵⁰ Notification to the European Parliament, the Council and the Commission with a view to establishing enhanced cooperation on the draft Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office in accordance with the third subparagraph of Article 86(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union („TFEU”) ST 8027 2017 INIT – 2013/0255 (APP). A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről, HL L 283., 2017.10.31., 1–71. o.

2. A belső ellenőrzés

A belső ellenőrzés működtetése az Európai Unió valamennyi intézményének kötelessége. A belső ellenőr felel a költségvetésvégrehajtási rendszerek és eljárások megfelelő működésének ellenőrzéséért.

A belső ellenőrzésre az alapító szerződések és azok módosításai közvetlen rendelkezéseket nem tartalmaztak, de már az EK Szerződés 279. (korábban 209.) cikkéből levezethető volt az előzetes belső ellenőrzés működtetésének kötelezettsége.⁴⁵¹

A Költségvetési rendelet⁴⁵² 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 belső ellenőr az irányítási és kontrollrendszerek minőségéről szóló független vélemények megalkotásával, a műveletek végrehajtási feltételeinek javítására, a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás támogatására vonatkozó ajánlások megtételével tanácsot ad intézménynek. A belső ellenőr felelős különösen:

- a) a belső irányítási rendszer alkalmasságának és hatékonyságának, valamint feladatai végrehajtása során mutatott teljesítményének felméréseért;
- b) a minden egyes költségvetésvégrehajtási műveletre alkalmazandó belső kontroll- és ellenőrzési rendszerek hatékonyságának és eredményességének értékeléséért.

A belső ellenőr számára a feladatai ellátásához szükséges információkhoz teljes és korlátlan hozzáférést szükséges biztosítani.

A belső ellenőr megállapításairól és ajánlásairól jelentést készít az intézménynek. Az intézmény biztosítja, hogy az ellenőrzés eredményeként megszületett ajánlásokra tekintettel intézkedések történjenek. A belső ellenőr továbbá éves belső ellenőrzési jelentést nyújt be az intézménynek, feltüntetve a végrehajtott belső ellenőrzések számát és típusát, a tett ajánlásokat és az ezen ajánlásokra tekintettel hozott intézkedéseket.

⁴⁵¹ EHLERMANN (1976) i. m. 10–11.

⁴⁵² 966/2012/EU rendelet 98–100. cikkek.

A belső ellenőr legfőbb feladata, hogy tanácsaival, javaslataival segítse az adott intézményt a pénzügyi, költségvetési kockázatok kezelésével kapcsolatban. Ezt független szakvélemény formájában teszi.⁴⁵³

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.

A Bizottságon belül speciálisan, a többi közösségi intézménytől eltérően alakul a belső ellenőrzés rendszere. Ennek alapvető oka, hogy a költségvetés kiadási oldala – rendszerét tekintve – az Unió intézményi struktúráját követi, de ebben a rendszerben a Bizottság fejezete a többi intézményétől eltérően épül fel. A költségvetés kiadási oldala tíz 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, az Európai Adatvédelmi Biztos, valamint az Európai Külügyi Szolgálat fejezetre. A kiadási fejezetek előirányzatai – a Bizottság fejezetet kivéve – kizárólag igazgatási előirányzatok, amelyek két fő részből tevődnek össze:

- az egyik rész tartalmazza a Bizottság igazgatási előirányzatait,
- a másik rész 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 a 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 főigazgatóságokénti belső ellenőrzési struktúra kialakítására. Ezeket egészíti ki az Internal Audit Service (a továbbiakban: IAS), amely a főigazgatóságok belső ellenőrzési rendszereit ‘kívülről’ ellenőrző és támogató belső szervezeti egység a Bizottság szakszolgálatai között.⁴⁵⁴

Az IAS nem ellenőrzi a tagállamok bizottsági forrásokat ellenőrző kontroll-rendszereit. Ezeket az egyéni kedvezményezettek szintjéig elérő ellenőrzéseket

⁴⁵³ NYIKOS (2005a) i. m. 13–14.

⁴⁵⁴ Ld. 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 tagállamok belső ellenőrei, a nemzeti ellenőrzési hatóságok, a Bizottság más főigazgatóságai és az Európai Számvevőszék végzi. Az IAS azonban ellenőrzi a Bizottság szolgálatai által hozott olyan intézkedéseket, amelyek célja az uniós források folyósításáért felelős tagállami és egyéb szervek felügyelete és ellenőrzése. Az IAS ellenőrzéseiről az Ellenőrzésfelügyeleti Bizottságnak (a továbbiakban: APC) tesz jelentést. Az APC segíti a biztosi testület munkáját annak biztosításával, hogy a bizottsági szolgálatok kellőképpen figyelembe vegyék és megfelelően nyomon kövessék az IAS, a korábbi belső ellenőrzési részlegek (IAC) és az Európai Számvevőszék munkáját.⁴⁵⁵

A Bizottság által végzett belső pénzügyi ellenőrzés nemcsak 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 – 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 magukba foglaló normák – e körben alapvetően tanácsi rendeletek – megfelelő jogszabályi környezet biztosításával a Bizottság ellenőreinek optimális 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 szabályozás⁴⁵⁶ a tagállamok köteletségévé teszi, hogy a támogatásokkal kapcsolatos minden szükséges információt a Bizottság rendelkezésére bocsássonak, és megtegyenek minden intézkedést annak megkönnyítésére, hogy a Bizottság a közösségi finanszírozás irányítása keretében szükségesnek ítélt ellenőrzéseket – ideértve akár a helyszíni ellenőrzéseket is – elvégezhesse. A tagállami szervek és az Európai Számvevőszék ellenőrzéseitől függetlenül a Bizottság ellenőrei

⁴⁵⁵ A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Éves jelentés a 2015-ben elvégzett belső ellenőrzésekről, COM(2016) 628 final.

⁴⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, HL L 347, 2013.12.20., 549–607. o.

minden szükséges dokumentumhoz jogosultak hozzáférni.⁴⁵⁷ Az ellenőrzés különösen annak revíziójára terjed ki, hogy

- az igazgatási gyakorlat megfelelése az uniós szabályoknak;
- a szükséges igazoló dokumentumok rendelkezésre állnak-e és megvan-e azok összhangja az EMGA vagy az EMVA által finanszírozott műveletekkel;
- fennállnak-e azok a feltételek, amelyek mellett sor került az EMGA vagy az EMVA által finanszírozott műveletek végrehajtására és ellenőrzésére;
- a kifizető ügynökség teljesíti-e az akkreditációs kritériumokat.

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 tisztségviselői részt vehetnek a Bizottság tisztségviselői által lefolytatott ellenőrzésben, és a Bizottság tisztségviselői is részt vehetnek a tagállami hatóságok által végzett ellenőrzésben.

A strukturális alapokból finanszírozott támogatások végrehajtásának ellenőrzésért egyszerre terheli felelősség a tagállamokat és a Bizottságot.⁴⁵⁸ Alapvetően a tagállamok feladata a szabálytalanságok kivizsgálása, a támogatás végrehajtásának, ellenőrzésének jellegét és feltételeit befolyásoló minden jelentősebb változás megállapítása nyomán történő fellépés, valamint a szükséges pénzügyi korrekciók elvégzése. A Bizottság feladata az Európai Unió általános költségvetésének végrehajtásáért való hatáskörében eljárva annak biztosítása, hogy a tagállamok zavartalanul funkcionáló irányítási és ellenőrzési struktúrával rendelkezzenek és ezek megfelelően működjenek. Ennek érdekében a Bizottság ellenőrzést végző tisztségviselői – legalább egy munkanappal korábban történő előzetes értesítés mellett – az alapokból finanszírozott műveletekre vonatkozó, valamint az irányítási és ellenőrzési rendszerekre vonatkozó helyszíni ellenőrzéseket és auditokat végezhetnek.

Természetesen nemcsak az egyes ágazati szabályok teszik lehetővé a Bizottság ellenőreinek, hogy a tagállamokban pénzügyi ellenőrzéseket folytassanak le. Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni

⁴⁵⁷ 1306/2013/EU rendeletet 47–48. cikk.

⁴⁵⁸ Az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról szóló 1303/2013/EU rendelet alapján.

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 a feladatát. Amikor a költségvetési beszámolóról 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.

Az EU intézményei (számvitelért felelős tisztségviselői) a költségvetési évet követő március 1-éig kötelesek a Bizottság és a Számvevőszék részére az előzetes beszámolót megküldeni. A Bizottság (számvitelért felelős tisztségviselője) március 31-éig küldi meg a Bizottság beszámolóját és az EU összevont beszámolóját a Számvevőszék részére, amely június 15-éig teszi meg észrevételeit. Az intézmények – figyelembe véve a Számvevőszék észrevételeit – július 1-jéig készítik el és küldik meg a végleges beszámolójukat a Bizottság, a Tanács, a

Parlament és a Számvevőszék részére. A Bizottság e beszámolók alapján elkészíti a végleges összevont beszámolót és július 31-éig megküldi az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Számvevőszéknek. A Bizottság által jóváhagyott összevont beszámolót a Számvevőszék megbízhatósági nyilatkozatával együtt november 15-éig kell a Hivatalos Lapban közzétenni.⁴⁵⁹

Az éves beszámolási kötelezettség mellett azonban a Bizottság mind a bevételekre, mind a kiadásokra vonatkozóan havonta megküldi az Európai Parlament és a Tanács részére a költségvetés végrehajtására vonatkozó számadatokat. 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 megküldeni.⁴⁶⁰

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 – feladatköre ennél erősebb, felhatalmazásuk kiterjed arra is, hogy kimutassák azt a gazdaságosságot, hatékonyságot és eredményességet, amellyel a közpénzeket elköltik.⁴⁶¹

3.1.1. Az Európai Számvevőszék létrejötte

A Számvevőszék az EU külső ellenőre. Önálló intézmény, amelynek feladata a bevételekkel és kiadásokkal történő – a közösségi pénzügyi szabályoknak megfelelő – hatékony gazdálkodás ellenőrzése. A Számvevőszék létrehozásáról 1975-ben a Brüsszeli Szerződés keretében döntöttek a tagállamok, és 1977. július 1-jén kezdte meg munkáját Luxemburgban.⁴⁶² A Maastrichti Szerződés hatályba lépésével intézményi rangra emelkedett.

⁴⁵⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, 147–148. cikk.

⁴⁶⁰ Ld. uo. 150. cikk.

⁴⁶¹ NYIKOS (1999) i. m. 66.

⁴⁶² Szabályozási érdekességgént lehet megemlíteni, hogy ugyan a Számvevőszék székhelye harminc éve Luxemburgban található, az alapító szerződések a székhely kérdését nem rendezték és a tagállamok kormányainak képviselői által elfogadott, a Számvevőszék ideiglenes

Az Európai Számvevőszék létrehozása előtt a pénzügyi ellenőrzés feladatait az Ellenőrző Bizottság (Audit Board) és az általa irányított Számvevő Hivatal (European Communities Audit Office)⁴⁶³ 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 tisztet 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, ötéves 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. Az EGK 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.

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 el.⁴⁶⁴

Az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés jelentősen megerősítette az Európai Parlament költségvetési hatásköreit, a korábbi konzultatív szerep

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.

⁴⁶³ LAFFAN (2006) i. m. 212.

⁴⁶⁴ Az Ellenőrző Bizottság működését és hatáskörét ld. részletesebben EHLERMANN (1976) i. m. 12–15.; DRUCKER (1975) i. m. 335–337.; az ESZAK auditorát illetően pedig: DRUCKER uo. 180–181.

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 javaslatát a Szerződés további módosítására, a Parlament Költségvetési Bizottságának elnöke bizalmatlansági indítványt terjesztett elő a Bizottsággal szemben).

Az 1975-ben megkötött második 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 hatáskörét.⁴⁶⁵ 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 is.⁴⁶⁶ A különbségek között megemlítenő továbbá, hogy szemben az Ellenőrző Bizottsággal, a Számvevőszék hatásköre – mint alább látni fogjuk – nemcsak a közös költségvetés bevételeire és kiadásaira, hanem a Közösség minden bevételére és kiadására is kiterjed.⁴⁶⁷

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, a végrehajtás

⁴⁶⁵ EHLERMANN *uo.* 16–17.

⁴⁶⁶ WALLACE (1980) *i. m.* 102.

⁴⁶⁷ SKIADAS (2000) *i. m.* 13.

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

- az EU összes bevételre és kiadásra vonatkozó elszámolásának ellenőrzésére;⁴⁶⁸
- az EU és intézményei által készített pénzügyi beszámolóok ellenőrzésére, ehhez kapcsolódóan az éves jelentés és a Megbízhatósági Nyilatkozat kiadására;
- bármely témáról egyedi jelentés elkészítésére;
- a csalás elleni küzdelemmel kapcsolatos intézkedésekre vonatkozó javaslattételre; valamint
- a pénzügyi témájú közösségi jogszabálytervezetek 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 ellenőrzésével.⁴⁶⁹ 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 lelkiismerete”.⁴⁷⁰ 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 megbízhatóságáról.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ Az „összes bevétel és kiadás” magában foglalja a közös költségvetés ellenőrzésén túl az Európai Fejlesztési Alap vagy a hitelezési műveletek ellenőrzését is.

⁴⁶⁹ ERDŐS (2006) i. m. 99–100.

⁴⁷⁰ DESMOND (1996) i.m. 6.

⁴⁷¹ ANGIOI (1990) i. m. 311–312.

A Számvevőszék által végzett ellenőrzések három kulcsfogalom teljesülésére: a törvényességre, a szabályszerűségekre, valamint a hatékony és eredményes gazdálkodásra irányulnak.⁴⁷² 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, amelyek irányulhatnak a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás ellenőrzésére, ennek keretében a Számvevőszék az adott műveletek gazdaságosságát, hatékonyságát és eredményességét vizsgálja.

A törvényességi ellenőrzés során a Számvevőszék azt vizsgálja, hogy a bevételek beszédése 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 beszámoló megbízható és valós képet nyújtanak-e a pénzügyi helyzetről, az eszközökről és forrásokról, valamint a beszámolóban feltüntetett adatok alapjául szolgáló 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 INTOSAI⁴⁷³ ellenőrzési szabványai, az IFAC⁴⁷⁴ szabványai, az EU vonatkozó jogszabályai, valamint az Európai Unió tagállamai számvevőszéki elnökeinek bizottsága által elfogadott szabályok és ajánlások.⁴⁷⁵

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 Unió 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, szabályszerűsége-

⁴⁷² SKIADAS (2000) i. m. 22.

⁴⁷³ A Legfőbb Pénzügyi Ellenőrző Intézmények Nemzetközi Szervezete.

⁴⁷⁴ Könyvvizsgálók Nemzetközi Szövetsége.

⁴⁷⁵ ERDŐS (2005) i. m. 83.

gét, továbbá értékeli a pénzgazdálkodás hatékonyságát és eredményességét.⁴⁷⁶ 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-éig kell a Tanács és a Parlament részére benyújtani, valamint a Hivatalos Lapban közzétenni.

Az éves jelentés legfontosabb eleme az EU elszámolásainak megbízhatóságáról és az elszámolások alapjául szolgáló ügyletek szabályszerűségéről szóló *megbízhatósági nyilatkozat (Déclaration d'assurance – DAS)*, amely jelleget tekintve egy beszámolóhoz fűzött könyvvizsgálói jelentéshez hasonlítható. A Számvevőszék az EU minden főbb tevékenységéről külön megbízhatósági nyilatkozatot készít és tesz közzé. A DAS, amelynek elkészítését maga az EUMSZ 287. cikk (1) bekezdése írja elő, az Európai Unió pénzügyi beszámolójának megbízhatóságáról, valamint a beszámoló 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 ellenőrzése és más ellenőrök megállapításait, valamint a Bizottság főigazgatói által készített éves tevékenységi jelentéseket is. Tekintettel arra, hogy a többszázezer költségvetési tétel egyenkénti 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 és a költségvetési sorok külön rétegeket 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 szabályszerűségéről.⁴⁷⁷

A Számvevőszék ellenőrzést végezhet mind Európai Unió intézményeinél és egyéb szerveinél, mind a tagállamok szerveinél és intézményeinél, továbbá

⁴⁷⁶ KROLL (2005a) i. m. 582.

⁴⁷⁷ NYIKOS (2002) i. m. 17.

minden olyan természetes és jogi személynél – tehát a magánszférában is –, aki végső kedvezményezettként az Unió 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 ellenőrzésén kívül 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, összecszerúsége, kockázata, a korábbi tapasztalatok és esetlegesen az arra irányuló politikai figyelem alapján.⁴⁷⁸ Ez önmagában azonban nem feltétlenül okoz problémát, hiszen ha a Számvevőszék tevékenységét képzeletben párhuzamba állítjuk egy gazdasági társaság könyvvizsgálójának tevékenységével, akkor ott is azt tapasztaljuk, 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.⁴⁷⁹ Az OLAF feladata, hogy csalás gyanúja esetén részletes vizsgálatot folytasson le, az érintett tagországban (vagy más kedvezményezett országban) büntetőeljárást kezdeményezzen és nyomon kövesse a jogalap nélkül felhasznált közösségi támogatások visszatéríttetését.

A Számvevőszék hatáskörét illetően nem szabad figyelmen kívül hagyni a jogszabály-véleményezési hatáskört. E vélemények rögzítésével és a jogalkotó

⁴⁷⁸ Uo. 15. o.

⁴⁷⁹ A Számvevőszék 2004/97. határozata az Európai Csalás Elleni Hivatallal történő együttműködés formáinak szabályozásáról a Hivatal ellenőrzési adatokhoz való hozzáférése tekintetében.

szervek felé történő közlésével 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 felhasználásához. E cél érdekében a költségvetést érintő jogszabályok, így különösen a költségvetési rendelet és a saját forrásokról szóló határozat megalkotásának kötelező feltétele, hogy a jogszabálytervezetet a Számvevőszék véleményezze.⁴⁸⁰

Végül megemlítenéd, hogy a Szerződések nem tartalmaznak 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 ellenőrzésére.⁴⁸¹ Néhány éve ehhez hasonló módon jár el a magyar Állami Számvevőszék is.

3.1.3. Az Európai Számvevőszék szervezete

Az Európai Unió tagországi számvevőszékeinek körében struktúrájukat tekintve négyfajta számvevőszéktípust lehet jól elkülöníteni:

- testület bizonyos bírói jogkörrel (például Belgium, Franciaország, Olaszország),
- testület bírói jogkör nélkül (például Hollandia, Németország, Lengyelország),
- független, egyszemélyi vezetés alatt álló hivatal (például Magyarország, Ausztria, Szlovákia), valamint
- kormányzati irányítás alatt működő hivatal (például 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 Európai Unió intézményei közül bírói jogköre csak az Európai Unió Bíróságának és a Törvényszéknek van.

⁴⁸⁰ DESMOND (1996) i. m. 19–20.

⁴⁸¹ GIDAY (2002) i. m. 10.

A Számvevőszéknek 28 tagja van, akik egy-egy tagállam állampolgárai. A tagokat a Tanács – az Európai Parlamenttel való konzultáció után – hat évre választja minősített többséggel. A Számvevőszék tagjainak megbízatása megújítható. A tagokra a tagállamok tesznek javaslatot, majd az Európai Parlament Költségvetési Ellenőrző Bizottsága (*Budgetary Control Committee*) 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, hiszen előfordult (például 1989-ben és 2004-ben⁴⁸²), 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 Unió általános érdekeinek szolgálatában gyakorolják”. A tagok nem kérhetnek és nem fogadhatnak el semmilyen utasítást valamely kormánytól vagy más intézménytől. Noha a Számvevőszék tagjainak és 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 harmincéves fennállása alkalmából tartott konferencián 2007 októberében – rámutatott, az intézmény függetlenségét érinti a Bizottság és 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 javaslatot.⁴⁸³

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 és 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, a függetlenség szempontjából lényeges garanciális rendelkezés,⁴⁸⁴ hogy a Számvevőszék tagjaira is alkalmazni kell az Európai

⁴⁸² Szavazás eredménye a Számvevőszék tíz új tagjának kinevezéséről, HL C 85E, 37. o.

⁴⁸³ BÖSCH (2007) i. m.

⁴⁸⁴ EK Szerződés 247. cikk (9) bekezdés; EUMSZ 286. cikk (8) bekezdés.

Közösségek 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 EUMSZ 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.⁴⁸⁵ Ismert egyes hazai alkotmányos intézmények – Számvevőszék elnök/alelnök, 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 lejárta 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 hosszú évekig nem választotta meg a korábbi számvevőszéki alelnökök utódait, 2009 decemberében miután az elnök megbízatása is lejárt, utódjának megválasztására 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 közül.⁴⁸⁶ 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 beszámolók 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

⁴⁸⁵ E szabályt gyakorlatban is alkalmazni kellett a Számvevőszék magyar tagja esetében, akinek hatéves mandátuma 2016 májusában lejárt ugyan, a Kormány azonban csak 2017 tavaszán tett javaslatot utódjának személyére.

⁴⁸⁶ LAFFAN (2006) i. m. 214.

belül ún. kamarák 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 kamara munkájában. A kamara minden ellenőrzési feladattal egy vagy több tagot bíz meg előadóként. A Számvevőszéken belül a következő kamarák működnek:⁴⁸⁷

- I. Kamara – Fenntartható természeti erőforrás gazdálkodás
- II. Kamara – Kohéziós, növekedési és társadalmi befogadási beruházások
- III. Kamara – Külső fellépések, biztonságpolitika és jogérvényesülés
- IV. Kamara – Piacszabályozás és versenyalapú gazdaság
- V. Kamara – Uniós finanszírozás és igazgatás
- Ellenőrzés-minőségi Bizottság
- Igazgatási Bizottság

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 egyszerűsített eljárás, amelynek során a döntéseket (például a jelentések elfogadását) a teljes ülésen külön vita nélkül fogadják el, ha az illetékes ellenőrzési csoport erre ilyen javaslatot tesz. Az előterjesztést a teljes ülésen meg kell vitatni, ha ezt több tag indítványozza. E döntéshozatali rendszer jelentősen megnöveli az ellenőrzési csoportok szerepét, amelyek ezáltal a viták és a döntéshozatal elsőszámú helyévé váltak.⁴⁸⁸

A Számvevőszék munkaszervezetének irányítója 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 Európai 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

⁴⁸⁷ Forrás: Az Európai Számvevőszék honlapja, eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/organisation/organisationchart

⁴⁸⁸ LAFFAN (2006) i. m. 215.

Közösségek Bírósága világított rá. A Bíróság a Zöldek Környezetvédő Párt és az Európai Parlament közötti ügyben hozott ítéletében⁴⁸⁹ 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. 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 az 1975-ben megkötött költségvetési szerződések azonban a korábnál 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. A bizottság e feladat ellátására 1976-ban egy albizottságot hozott létre, amely 1979-ben, az első közvetlenül megválasztott Európai Parlament megalakulását követően önálló parlamenti bizottsággá alakult Költségvetési Ellenőrző Bizottság (*Budgetary Control Committee – CONT*) néven. Az önálló bizottság létrehozása természetesen nem nélkülözhetette a politikai megfontolásokat, így különösen a közösségi források felhasználása intézményesített parlamenti ellenőrzésének demonstrálását.⁴⁹⁰

A parlamenti ellenőrzés eredetileg csak utólagos ellenőrzést jelentett, amely tevékenységét a Parlament főként a Költségvetési Ellenőrző Bizottságon keresz-

⁴⁸⁹ 294/83. Parti écologiste „Les Verts” v Európai Parlament, ECLI:EU:C:1986:166., ld. hivatkozva SKIADAS (2000) i. m. 23.

⁴⁹⁰ Parliamentary control of Community finances, European Parliament Directorate-General for Research, 1988. 9. o.

tül 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, előnye abban rejlik, hogy könnyebb megelőzni a téves kiadásokat, mint utólag helyrehozni azok következményeit.⁴⁹¹

A mára már kialakult és bevetté vált gyakorlat szerint a költségvetés végrehajtásáról a Bizottság nemcsak utólag, a költségvetési év lezárulta után számol be a Parlamentnek, hanem havonta, négyhavonta tájékoztatást nyújt a Parlament részére. Mindezekon túl a Költségvetési Ellenőrző Bizottság további információkat, tájékoztatást kérhet, továbbá a Parlament eseti vizsgáló bizottságot állíthat fel.⁴⁹²

A jelenlegi szabályozás⁴⁹³ 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 EU és az Európai Fejlesztési Alap költségvetése végrehajtásának ellenőrzése, valamint a Parlament által hozott mentesítési határozat, beleértve a belső mentesítési eljárást, valamint az e döntésekkel kapcsolatos és az azokat végrehajtó intézkedéseket,
- az EU, az EU intézményeinek és az általa finanszírozott szervek számláinak és mérlegeinek lezárása, ismertetése és könyvvizsgálata, beleértve az áthúzódó előirányzatok megállapítását és az egyenlegek elkészítését is,
- az Európai Beruházási Bank pénzügyi tevékenységeinek ellenőrzése,
- az uniós finanszírozás különböző formái költséghatékonyságának felügyelete az EU politikáinak végrehajtása során, beleértve a Költségvetési Ellenőrző Bizottság kérésére a szakosodott bizottságokat és együttműködve a Számvevőszék külön jelentéseit vizsgáló szakosodott bizottságokkal,
- kapcsolattartás az Európai Csalás Elleni Hivatallal (OLAF), az EU költségvetésének végrehajtása során előforduló csalások és szabálytalanságok vizsgálata ezen ügyek megakadályozására, üldözésére, az EU pénzügyi érdekeinek és az európai ügyész e téren végzett fellépéseinek szigorú védelme,

⁴⁹¹ ERDŐS (2006) i. m. 95.

⁴⁹² EUROPEAN UNION (2014) i. m. 274–275.; Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, 150. cikk.

⁴⁹³ Európai Parlament eljárási szabályzata V. melléklet.

- a Számvevőszékkel való kapcsolattartás, a Számvevőszék tagjainak kinevezése és jelentéseinek vizsgálata,
- a Költségvetési rendelet a költségvetés végrehajtása, irányítása és ellenőrzése tekintetében.⁴⁹⁴

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 és az EUMSZ 319. cikke szerint – a Tanács ajánlása alapján a – költségvetés végrehajtásáért általánosan felelős – Bizottságot mentesíti a költségvetési gazdálkodásból eredő 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 megfelelő lépéseket 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, az alapul szolgáló műveletek jogszerűek és szabályszerűek (megbízhatósági nyilatkozat),

⁴⁹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20170116+RESP-CONT+DOC+XML+V0//HU&language=HU&navigationBar=YES>

- a Tanácsnak a mentesítés megadására vonatkozó előzetes ajánlása
- alapján hozza meg. A Parlament döntését a Költségvetési Ellenőrző Bizottság készíti elő. A mentesítés megadásáról vagy az erről szóló döntés elhalasztásáról a Parlament a tárgyévet követő második év május 15-éig 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 elfogadja vagy elutasítja a mentesítés megadását.)

Ugyanígy előfordulhat, hogy a Parlament elutasítja a beszámolók elfogadását és a mentesítés megadását, amely a gyakorlatban eddig kétszer (1984-ben és 1998-ban)⁴⁹⁵ fordult elő. A mentesítés megtagadását mindig végső fegyvernek tekintették. Következésményeire 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 a két esetben, amikor ilyen helyzet előfordult, a Bizottság – különböző okokból – nem mondott le azonnal. (1998-ban azonban nem sokkal később igen.)

A Számvevőszékkal 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 ajánlás formájában a plenáris ülés részére. A Számvevőszék elnöke és tagjai részt vesznek a bizottság ülésein alapvetően az éves munkaprogram, az éves jelentés vagy a különjelentések ismertetése érdekében.

A csalás elleni küzdelem keretében a Költségvetési Ellenőrző Bizottság rendszeresen tart megbeszéléseket az OLAF⁴⁹⁶ igazgatójával és felügyeleti

⁴⁹⁵ A Parlament 1998-ban a Santer Bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása miatt.

⁴⁹⁶ Az Európai Csalás Elleni Hivatalt a Santer Bizottság bukása után a Parlament szorgalmazására hozták létre mint a Bizottság szerkezetébe ágyazódó, de független testületet a Közösség

bizottságával. Az EU pénzügyi 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 a Közösség szintjén áttekintettük költségvetési ellenőrzés számvevőszéki és parlamenti aspektusait, az alábbiakban néhány példán keresztül azt szeretném bemutatni, hogy néhány – általam önkényesen kiválasztott – tagállamban e kérdéskörre milyen megoldási alternatívákat dolgoztak ki és vezettek be.⁴⁹⁷

Ausztriában a Számvevőszék (Rechnungshof) alapvető feladata a Szövetségi Állam (a Bund), a tartományok (Länder), a településszövetségek, valamint a – 20 000 főnél nagyobb lakosságú – települések (Gemeindek) 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 két évente 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.

pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem hatékonyabb megvalósítása érdekében.

⁴⁹⁷ EUROPEAN PARLIAMENT (1999); NYIKOS (1999) i. m. 62–75.; NYIKOS (2005b) i. m., valamint a bemutatott intézmények honlapjai.

tó és a Parlament visszahívhatja. Az Osztrák Számvevőszék nem rendelkezik bírói, szankcionálási jogkörrel.⁴⁹⁸

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 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 kétkamarás 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 bírói jogkörrel is rendelkezik.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Vö. Osztrák Köztársaság Alkotmánya (Bundesverfassungsgesetz) Art. 121–128.; Bundesgesetz vom 16. Juni 1948 über den Rechnungshof.

⁴⁹⁹ Vö. Belga Királyság Alkotmánya 180. cikk; The Court of Auditors organic law of 29 October 1846.

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 Napóleon 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 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, az egyes költségvetési intézményeknél dolgozó, a közpénzek felhasználásáért személyes felelősséggel tartozó pénzügyi tisztségviselőket 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 szankcionálása.⁵⁰⁰

Nagy-Britanniában a legfőbb pénzügyi ellenőrző szerv a National Audit Office (a továbbiakban: NAO), amelynek élén a – Parlament két házának javaslatára 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 és az ő tevékenységét segítő intézményt, az Exchequer and Audit Departmentet. 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 kész-

⁵⁰⁰ Vö. Code des juridictions financières.

pénzt, 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, a NAO jelentéseinek döntő részét a Közpénzügyi Bizottság megtárgyalja és saját maga is meg/továbbvizsgálja. A NAO más számvevőszékekhez hasonlóan pénzügyi, valamint gazdaságossági (*value for 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 mond.⁵⁰¹ A Budget Responsibility and National Audit Act 2011 a NAO irányítását némileg megváltoztatta azzal, hogy létrehozta a NAO-t irányító testületet (Board), amelynek alapvető feladata a stratégiai iránymutatás a NAO működését illetően, valamint a Közpénzügyi Bizottság szakmai támogatása. A Boardnak négy belső (*executive*) és öt külső (*non-executive*) tagja van, élén az elnökkel. A Comptroller and Auditor General tagja Boardnak, de megtartotta függetlenségét a jelentések kiadását illetően. Élethosszig tartó kinevezési idejét ugyanakkor tíz évre korlátozták.

*Németországban*⁵⁰² az állami pénzügyek intézményrendszerének története mintegy háromszáz 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 feladataul 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 működött.⁵⁰³ 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

⁵⁰¹ Vö. Exchequer and Audit Departments Act 1866; National Audit Act; Government Resources and Accounts Act 2000; Budget Responsibility and National Audit Act 2011; NYIKOS (2007) i. m.; BOURN (2005) i. m. 30–54.

⁵⁰² A német pénzügyi ellenőrzési rendszerről ld. bővebben WEDEL (2005) i. m. 79–98.

⁵⁰³ Gesetz, betreffend die Kontrolle des Reichshaushalts vom Jahre 1872. vom 5. Juli 1872.

(Prüfungsamt) is létrehoztak, amelyek a Bundesrechnungshof felügyelete alatt álltak. Feladatuk a Szövetségi Számvevőszék vizsgálatainak előkészítése, támogatása, valamint vizsgálatok lefolytatása a Számvevőszék utasításai szerint. 2017-től a Prüfungsamtok számát kilencről hétre csökkentették és a Bundesrechnungshof külső képviseleteivé alakították át.

A Bundesrechnungshof feladata a szövetségi államháztartás és a társadalombiztosítás pénzügyi ellenőrzése, valamint ellenőrizheti azon vállalkozásokat is, amelyekben állami tulajdon van. 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, s az meghatározott határidőben belül a megállapításokra észrevételeket tehet. A Bundesrechnungshof az általa lefolytatott ellenőrzések alapján tett megállapításairól tájékoztatja a Szövetségi Parlament mindkét házát, valamint a Szövetségi Kormányt. Az éves jelentés, amelyben a vizsgálatok legfontosabb megállapításait foglalja 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 nagyszenátusként – hozza. A kettős kollégium egy vizsgálati osztályvezetőből és egy vizsgálati területvezetőből áll. A hármas kollégium a kettőskollégium kiegészülve az elnökkel vagy az alelnökkel. A Szenátus egy adott terület vizsgálati osztályvezetőjéből és vizsgálati területvezetőből, valamint egy további vizsgálati területvezetőből áll. A nagyszenátus az elnökből, az alelnökből, egy vizsgálati osztályvezetőből, egy vizsgálati területvezetőből, valamint egy további – előadó – vizsgálati területvezetőből áll. A kollégiumok döntéseiket egyhan-

gúlag, a szenátusok, pedig többségi szavazással hozzák. A Bundesrechnungshof nem rendelkezik szankcionálási vagy egyéb végrehajtási jogkörrel.⁵⁰⁴

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 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 nemcsak 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 az 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 ki.⁵⁰⁵

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 el-

⁵⁰⁴ Vö. Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Abs. 114.; Bundeshaushaltsordnung vom 29. August 1969; Bundesrechnungshofgesetz vom 11. Juli 1985.

⁵⁰⁵ 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.

ellenőrzés intézményei.⁵⁰⁶ A Riksrevisionen működését alapvetően az Alkotmány szabályozza. Feladatául 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 beszámolóit is.⁵⁰⁷

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 tisztviselők immunitása és 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 hozott.⁵⁰⁸ E botrány ugyanis azt eredményezte, hogy rá egy évre, 1999-ben létrehozták az EU pénzügyi érdekeit sértő csalások és ehhez kapcsolódó más cselekmények központi szerveként az Európai Csalás Elleni Hivalt, az OLAF-ot.⁵⁰⁹

1999 előtt ilyen közösségi szintű központi intézmény nem működött. Bár a Bizottság már az 1960-as években felhívta a tagállamok figyelmét a csalás és

⁵⁰⁶ Az ezredfordulóig Finnországban is a svéd modellhez hasonlóan elkülönülten működött a parlamenti és a kormányzati pénzügyi ellenőrzés. 2001 óta e kettősség megszűnt, a Számvevőszék – a Parlament alá rendelten – látja el a pénzügyi ellenőrzési feladatokat.

⁵⁰⁷ Auditing of State Activities, etc. Act (2002:1022), http://www.riksrevisionen.se/upload/622/legislation_SNAO.pdf

⁵⁰⁸ A Parlament 1998-ban a Santer Bizottságtól megtagadta a mentesítést az 1996-os pénzügyi év költségvetésével való gazdálkodása, a feltárt korrupciós ügyek miatt.

⁵⁰⁹ A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról.

a korrupció veszélyére, a Tanács – bár különböző munkacsoportokat felállított – érdemben – különösen Franciaország ellenállása miatt – nem foglalkozott a kérdéssel.⁵¹⁰ A csalások elleni közdelem keretében először az egyes főigazgatóságokon belül hoztak létre ellenőrzési részlegeket, amelyek hatáskörébe tartozott a tagállami közigazgatási szerveknél és gazdálkodó szervezeteknél a közös költségvetésből folyósított támogatások felügyelete. Tekintettel a rendszer hiányosságaiból 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 egységes szervezeti egységként működött és nem széttagolva az egyes főigazgatóságok között.⁵¹¹ Vizsgálatait bejelentésre vagy 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 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 megalkotását.⁵¹²

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

⁵¹⁰ VERVAELE (1992) i. m. 85.

⁵¹¹ STRASSER (1992) i. m. 251.

⁵¹² FARKAS (2008) i. m. 277.

többet tenni. Ebben érdemi változás csak a '90-es évek közepén történt, amikor a főigazgatóságok csalás elleni részlegeit az UCLAF-ba integrálták.⁵¹³

A fentiek alapján megkezdődött jogalkotási folyamat eredményeképpen született meg a Bizottság 352/1999/EK, ESZAK, Euratom határozata, amely a csalások és a Közösségek/Unió 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 a Bizottsághoz fűződő viszonyát.

Az OLAF minden, a Bizottságra ruházott hatáskört gyakorolva külső igazgatási vizsgálatokat folytat a csalások, a korrupció és az EU pénzügyi érdekeit károsító minden más jogellenes cselekedet, valamint az Európai Unió rendelkezéseinek bármilyen cselekedet vagy intézkedés általi megsértése elleni küzdelem megerősítése céljából. Amint az Európai Közösségek/Unió Bíróságának ítéleteiből is kitűnik, az EU pénzügyi érdekeinek fogalma tágabb a költségvetési érdekek fogalmánál, ezáltal az OLAF hatásköre sem csak a közös költségvetés védelmére terjed ki.⁵¹⁴ (Az Európai Bíróság szerint az egyes EU-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 vagy az Európai Beruházási Bank– ki lenne véve a közösségi jog hatálya alól. Mivel minden uniós intézményre vonatkoznak az uniós jog rendelkezései, így az annak 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 vizsgálatait nem sértik más közösségi intézmények függetlenségét sem.)

Az OLAF feladata az Unió pénzügyi érdekeinek védelme minden olyan magatartástól, amely közigazgatás vagy büntető eljárást eredményezhet; közreműködik a csalás elleni küzdelem módszereinek fejlesztésében; koordinálja a tagállami pénzügyi ellenőrzési intézmények tevékenységét a csalás

⁵¹³ LAFFAN (1999) i. m. 212–213.

⁵¹⁴ C-11/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Központi Bank, ECLI:EU:C:2003:395., az ítélet részletes elemzését ld. VÁRNAY (2004) i. m. 169–187.; C-15/00. Európai Közösségek Bizottsága v Európai Beruházási Bank, ECLI:EU:C:2003:396.

elleni küzdelem terén.⁵¹⁵ Noha a Hivatal a Bizottság szervezetébe tartozik, és annak hatásköreit gyakorolva jár el, feladatait mégis teljes függetlenséggel végzi. A Hivatal főigazgatója 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 Unió pénzügyi érdekeit károsító egyéb jogellenes tevékenységek feltárása, valamint olyan, a szakmai feladatok teljesítéséhez kapcsolódó, súlyosnak minősülő tények kivizsgálása céljából, amelyek a Unió 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

- az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni küzdelem koncepciójának a kidolgozása;
- a Bizottság jogalkotási és szabályozási kezdeményezéseinek az EU pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szembeni védelem céljából történő kidolgozása;
- a Bizottság minden egyéb operatív tevékenységének ellátása az EU 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 a főigazgató áll, akit az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatott konzultációkat követően a Bizottság nevez ki hétéves időszakra. Az igazgató kinevezése nem megújítható. Az OLAF által végzett vizsgálatok lefolytatásáért a főigazgató felelős. Az OLAF vizsgálati tevékenységeinek rendszeres és folyamatos ellenőrzését a felügyelő bizottság végzi.

⁵¹⁵ LAFFAN (1999) i. m. 222.

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 két 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, az általuk elkövetett cselekményekre (belső vizsgálat/nyomozás). Az OLAF vizsgálatainak döntő részét a külső nyomozások teszik ki.⁵¹⁶

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.

Az első eljárási kérdéseket szabályozó jogszabály az *Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendelet*.⁵¹⁷ A rendelet megalkotásának egyik legfontosabb politikai célja a Közösségek pénzügyi érdekei ellen irányuló csalásokkal szembeni küzdelem eredményessége érdekében a közösségi politikák által érintett összes területen egy egységes jogi keret meghatározása. A szabályozás egy keretszabályozás, amely az egységes ellenőrzésekre, a közigazgatási intézkedésekre és a szankciókra vonatkozik. A rendelet alapfogalma a szabálytalanság (*irregularity*), amely a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye

⁵¹⁶ LIGETI (2008) i. m. 138–139.

⁵¹⁷ HL L 312, 1995.12.23., 1–4.

vagy mulasztása útján történő megsértése. A jogsértés eredményeként az EU általános költségvetése vagy az EU által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszédett 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 actions*)⁵¹⁸ is. A szabálytalanság fogalmát az Európai Bíróság is értelmezte több ítéletében. Ezen ítéleteiben többek között rá mutatott, hogy a konkrét pénzügyi kihatással nem járó szabálytalanságok is komolyan érinthetik az Unió pénzügyi érdekeit,⁵¹⁹ illetve nemzeti közbeszerzési szabályok megsértése is minősülhet a rendelet értelmében szabálytalanságnak.⁵²⁰

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/Unió pénzügyi érdekeinek megfelelő védelmét;
- a *nulla poena sine lege* elv alapján semmilyen közigazgatási szankció nem alkalmazható, ha a szabálytalanságot megelőzően közösségi/uniós jogi norma nem rendelkezett arról;
- közösségi/uniós 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/uniós 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;

⁵¹⁸ E fogalomra a különböző magyar fordítások más-máskifejezéseket használnak, pl. csalárd tevékenységek, csalárd gyakorlat. FARKAS i. m. kiemeli, hogy ezt a kifejezést a mai magyar büntetőjog nem használja.

⁵¹⁹ C-199/03. sz., Írország v Bizottság EBHT(2005) I-8027. o ECLI:EU:C:2005:548. para 31.; C-465/10. a Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration v Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre, ECLI:EU:C:2011:867. para 47.

⁵²⁰ C-260/14 és C-261/14 egyesített ügyek Județul Neamț (C-260/14) valamint a Județul Bacău (C-261/14) v Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, ECLI:EU:C:2016:360.

- a szubszidiaritás elve alapján a közösségi/uniós ellenőrzések, intézkedések és szankciók alkalmazásának eljárásaira nézve a tagállamok jogszabályai az irányadók.

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 intézkedés-ként – minden szabálytalanság a jogtalanul megszerzett előny elvonását vonja maga után a fennálló tartozásra vonatkozó fizetési vagy a jogtalanul kapott összegek utáni visszafizetési kötelezettség formájában, valamint az előny iránti kérelemhez nyújtott biztosíték teljes vagy részleges elvesztésével. Azok a cselekmények, amelyekről megállapítható, hogy céljuk az adott ügyben alkalmazandó közösségi/uniós 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 fizetése;⁵²¹
- 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/uniós szabályok által nyújtott előny teljes vagy részleges megvonása;
- az előnyből való kizárás vagy annak megvonása a szabálytalanságot követő időszak vonatkozásában;
- a támogatási rendszerben való részvételhez szükséges jóváhagyás vagy elismerés ideiglenes megvonása;

⁵²¹ 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. Ld. TORMA (2005) i. m. 153–177.

- 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 az ágazati szabályokban előírtakkal.

Megjegyzendő, hogy az Európai Bíróság jogértelmezése szerint nem kell különbséget tenni a közigazgatási szankciók és a közigazgatási intézkedések között, hiszen mindegyikük célja a jogosulatlanul megszerzett előny elvonása.⁵²²

Tekintettel arra, hogy a rendelet – bár többször büntetőjogi fogalmakat használ – kifejezetten közigazgatási jogi jellegű szankciók és jogkövetkezmények alkalmazását írja elő, 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/Unió 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 azokat, 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.

⁵²² C-383/14. A Conseil d'État (Franciaország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem, ECLI:EU:C:2015:541. para 27.

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*⁵²³ 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 büntetőeljárások tekintetében. A rendelet tehát közigazgatási jogi jellegű eljárás keretében szabályozza a helyszíni ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatását. E körben mindenekelőtt meghatározza, hogy a Bizottság mely esetekben tarthat helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat:

- súlyos vagy határokon átívelő 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 az ágazati rendeletek alapján egyidejűleg hasonló ellenőrzések és vizsgálatok lefolytatása ne kerüljön sor az érintett gazdasági szereplőknél ugyanazon tények vonatkozásában, valamint figyelembe kell 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 alapjáról. Az együttműködés arra is kiterjed, hogy az érintett tagállam tisztviselői részt vehetnek a helyszíni ellenőrzéseken és vizsgálatokon, és ha a tagállam úgy kívánja, a

⁵²³ HL L 292, 1996.11.15., 2–5. o.

helyszíni ellenőrzéseket és vizsgálatokat a Bizottság és a tagállam hatáskörrel rendelkező hatóságai közösen folytathatják le. Az ellenőrzés alá vont, valamint az egyéb érintett gazdasági szereplők⁵²⁴ az ellenőrzés és vizsgálat lefolytatása érdekében kötelesek engedélyezni a helyiségekbe, a telkekre, a közlekedési eszközökre vagy egyéb üzleti céllal használt területekre való bejutást. Ha 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 köteletségük 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 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 bankszámlakivonatok,
- számítógépes adatok,
- termelési, csomagolási és elküldési rendszerek és módszerek,
- áruk jellege és mennyisége, valamint 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.

⁵²⁴ Ilyen gazdasági szereplőnek tekinthetők a természetes és jogi személyek, valamint egyéb, a nemzeti jogszabályok által jogképesnek nyilvánított jogalanyok.

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/Unió 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 Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról*, valamint a Tanács 1999. május 25-i *1074/1999/Euratom rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról*.⁵²⁵

Az OLAF működése tekintetében több EU-intézmény részéről felmerült az igény a Hivatal hatékonyságának, eredményességének és elszámoltathatóságának javítására. A Számvevőszék több alkalommal sürgette a Bizottságot, hogy tegye meg a szükséges lépéseket a hatályban lévő csalás elleni jogszabályok egyszerűsítését és egységes keretbe foglalását célzó ajánlásainak megvalósítására.⁵²⁶ A Számvevőszék véleménye szerint a jogszabályok minden ilyesfajta átdolgozásának fel kell ölelnie az OLAF rendeletet, az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 2988/95/EK, Euratom tanácsi rendeletet és az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek csalással és egyéb szabálytalanságokkal szembeni védelmében a Bizottság által végzett helyszíni ellenőrzésekről és vizsgálatokról szóló 2185/96/Euratom, EK tanácsi rendeletet is. E konszolidációs javaslatot a Parlament is támogatta,⁵²⁷ de a 2013-ban elfogadott új szabályozás, az OLAF eljárását szabályozó *az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról szóló 883/2013/EU rendelet*⁵²⁸ pusztán a 1073/1999 és 1074/1999 rendeletek helyébe lépett.

A rendelet rögzíti az OLAF jogállását meghatározva, hogy az OLAF az Európai Unió és az Európai Atomenergia Közösség által a csalás, a korrupció

⁵²⁵ A két rendelet szabályai érdemben nem térnek el egymástól, az egyik az Európai Közösség, a másik pedig az Európai Atomenergia Közösség tekintetében szabályozza az OLAF vizsgálatait.

⁵²⁶ Vö. A Számvevőszék 8/2005. sz. és 7/2006. sz. véleménye, valamint a 8/2007. sz. és a 2/2011. sz. különjelentése.

⁵²⁷ Az Európai Parlament határozata a Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem – 2004-es éves jelentés [2005/2184(INI)], P6_TA(2006)0277.

⁵²⁸ HL L 248, 2013.9.18., 1–22. o.

és az Unió pénzügyi érdekeit sértő egyéb jogellenes tevékenységek elleni küzdelem területein gyakorolja a Bizottságra ruházott vizsgálati hatásköröket.

Tekintettel arra, hogy az EK Szerződés 280. cikke és az EUMSZ 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 a Bizottság segítségével megszervezi a tagállamok számára a szoros és rendszeres együttműködést az illetékes hatóságai között annak érdekében, hogy összehangolják tevékenységeiket az Unió pénzügyi érdekeinek a csalással szembeni védelme céljából. 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.⁵²⁹ A szabályozás nem határozza meg pontosan, hogy milyen szervezetrendszerben működjön a tagállamokban a az uniós 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 az indokolt vizsgálatokat lefolytatja.

Az OLAF-nak lehetősége van mind külső vizsgálatok lefolytatására a tagállamokban, mind belső vizsgálatok lefolytatására az Unió 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, a szervek, a hivatalok és az ügynökségek birtokában levő minden információhoz közvetlen és bejelentés nélküli hozzáférési, valamint minden helyiségbe belépési jogosultsággal rendelkezik. E dokumentumokról, adathordozókról jogosult másolatot vagy kivonatot készíteni, és – szükség esetén – azok őrzését átvállalni (lefoglalni) annak biztosítása céljából, hogy azok ne tűnhessenek el;

⁵²⁹ Magyarországon az OLAF Koordinációs Iroda a Nemzeti Adó- és Vámhivatal keretén belül működik az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény 123–138. § alapján.

- megvizsgálja az intézmények, a szervek, a hivatalok és az ügynökségek számláit;
- szóbeli információ közlésére tarthat igényt az intézmények és a szervek tagjai, a hivatalok vagy az 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.

Az Unió intézményei és szervei kötelesek külön határozatban⁵³⁰ rögzíteni

- tagjainak, tisztviselőinek és egyéb alkalmazottainak, valamint a hivatalok és ügynökségek igazgatóságának és egyéb alkalmazottainak a Hivatal képviselőivel való együttműködési és részükre információ szolgáltatási kötelességét, valamint
- a Hivatal alkalmazottai által a belső vizsgálatok lefolytatásakor betartandó eljárási szabályokat és a vizsgálat lefolytatásának bizalmas jellegét.⁵³¹

A külső vizsgálatok indulhatnak hivatalból vagy egy intézmény, a szerv, a hivatal, az ügynökség vagy egy érintett tagállam kezdeményezésére. A belső vizsgálatok indulhatnak szintén hivatalból, vagy azon intézménynek, szervnek, hivatalnak, ügynökségnek vagy az érintett tagállam kérelme alapján, amelyen belül a vizsgálatokat le kell folytatni. Az eljárás megindításáról mindkét esetben a Hivatal főigazgatója dönt.

A vizsgálatok lefolytatását közvetlenül főigazgató 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, célját, a vizsgálat lefolytatásának jogalapját, valamint az e jogalap által biztosított vizsgálati

⁵³⁰ Ld. például Az Európai Számvevőszék 2004/97. határozata az Európai Csalás Elleni Hivatallal történő együttműködés formáinak szabályozásáról a Hivatal ellenőrzési adatokhoz való hozzáférése tekintetében, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/191231.PDF>

⁵³¹ Figyelemmel arra, hogy az OLAF vizsgálatait az Európai Unió valamennyi intézményénél, szervénél, hivatalánál és ügynökségnél azonos feltételek mellett kell 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.

hatásköröket. 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, valamint, hogy az eset körülményeivel és összetettségével arányos időtartam alatt, megszakítás nélkül kell lefolytatni. Ha egy vizsgálat nem zárható le a megindítását követő 12 hónapon belül, a főigazgató a 12 hónapos időtartam lejártakor és ezt követően hathavonta jelentést készít a Felügyelő Bizottság számára, amelyben ismerteti a vizsgálat elhúzódásának okait és a helyzet orvoslása érdekében tervezett intézkedéseket. A Szerződéssel és a már említett szabályokkal összhangban a rendelet előírja a tagállamok részére, hogy külső ellenőrzések esetén a hatáskörrel rendelkező hatóságai a nemzeti jogszabályok rendelkezéseinek betartásával biztosítsák a feladataik elvégzéséhez szükséges teljes körű támogatást a Hivatal alkalmazottai számára. Belső ellenőrzések esetén pedig az intézmények és a szervek kötelezettségévé teszik az arról való gondoskodást, hogy tagjaik és személyzetük a Hivatal képviselői számára megadassák a feladataik elvégzéséhez szükséges támogatást.

Az intézmények, szervek, a hivatalok és az ügynökségek általános kötelezettsége, hogy továbbítsanak minden csalási, korrupciós és egyéb jogellenes tevékenységre vonatkozó információt az OLAF számára. Az intézmények, a szervek, a hivatalok és az ügynökségek, valamint a tagállamok a folyamatban levő vizsgálattal érintett minden, birtokukban levő dokumentumot és információt továbbítanak az OLAF részére.⁵³²

A vizsgálat befejezését követően az OLAF jelentést készít, amelyben ismertetni kell a vizsgálat jogalapját, a követett eljárási lépéseket, a megállapított tényeket és azok előzetes jogi minősítését, a megállapított tények becsült pénzügyi következményeit, és be kell számolni az eljárási garanciák tiszteletben tartásáról, valamint a vizsgálat következtetéseiről. A jelentéshez mellékelni kell a főigazgató arra vonatkozó ajánlásait, hogy szükség van-e intézkedésekre. Ezen ajánlásokban adott esetben fel kell tüntetni az intézmények, a szervek, a hivatalok vagy az ügynökségek és az érintett tagállamok illetékes hatóságai által kezdeményezendő fegyelmi, közigazgatási, pénzügyi és/vagy bírósági eljárást, valamint meg kell jelölni különösen a becsült visszakövetelendő összeget, valamint a megállapított tények előzetes jogi minősítését. A külső vizsgálatot követően készített jelentéseket és ajánlásokat, valamint az azokkal összefüggő összes vonatkozó dokumentumot a külső vizsgálatokra vonatkozó szabályok-

⁵³² 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.

nak megfelelően meg kell küldeni az érintett tagállamok illetékes hatóságainak, valamint szükség esetén a Bizottság illetékes szolgálatainak is. 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. Ha azonban büntetőeljárást indítanak az OLAF jelentései a tagállami közigazgatási vagy bírósági eljárásban – a tagállami ellenőrző szervek jelentésével azonos módon – bizonyítéknak tekintendők [11. cikk (2) bek.] ugyanolyan módon és ugyanolyan feltételek mellett, mint az adott ország nemzeti közigazgatási vizsgálói által készített jelentések.

A belső vizsgálatot követően összeállított jelentéseket és az összes vonatkozó felhasználható dokumentumot az érintett intézménynek, szervezetnek, 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 jelentés következtetéseiben megállapított határidőn belül a Hivatal főigazgatója számára jelentést küld az intézkedések megtételéről.

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 EU 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 összefüggésben.⁵³³ 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 megvalósítására.⁵³⁴ A *Corpus Juris*ban, 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 és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények esetében a tagállami büntetőeljárások felügyeletéhez. Ugyanakkor a büntető igazságszolgáltatás továbbra is tagállami hatáskörben maradna. A közlemény az Európai Ügyészség szervezetét nagymértékben decentralizált szervezatként képzei el, az Európai Ügyésznek minden tagállamban lenne egy helyettese, aki lényegében a Közösség és a tagállami jogrendszer közötti kapcsolatot jelentené.⁵³⁵

Ezt követően 2001 májusában a Bizottság egy, a Közösség pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelmére vonatkozó irányelv-tervezetet terjesztett elő.⁵³⁶ Az irányelv-tervezet előterjesztésnek alapvető oka az volt, hogy az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény (1995) és a 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

⁵³³ The criminal protection of the Community's financial interests: a European Prosecutor, COM(2000) 608 final.

⁵³⁴ DELMAS-MARTY (1997) i. m. 82.

⁵³⁵ A bizottsági közlemény nagymértékben összhangban van a *Corpus Juris*ban megfogalmazott javaslattal. DELMAS-MARTY (1997) i. m. 82–84.

⁵³⁶ 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.

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 Könyvet⁵³⁷ a Közösségek pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről és az Európai Ügyész intézményének létrehozásáról.⁵³⁸ 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 átívelő bűncselekmények üldözésének, valamint 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 és egységes szempontokat érvényesít a vádemelés során. Az Európai Ügyészség a Bizottság elképzelései szerint a szubsidiaritás elve mentén csak a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekményekre rendelkezne hatáskörrel.⁵³⁹

Egy jó évtizeddel később, 2013-ban a Bizottság újabb javaslatot készített a Európai Ügyészség felállítására.⁵⁴⁰ A javaslat elsődleges indoka, hogy az EU költségvetését károsító bűncselekmények által okozott potenciális kár mértéke nagyon jelentős, ugyanakkor ezekben az ügyekben – a bűnüldözési erőforrások korlátozott volta miatt – nemzeti bűnüldözési erőfeszítések továbbra is gyakran töredezettek, az illetékes nemzeti hatóságok nem mindig végeznek nyomozást és nem mindig emelnek vádat. A javaslat indokolása szerint a nemzeti igazságügyi hatóságok fellépése gyakran lassú, az átlagos elítélési arányok alacsonyak, a különböző tagállamokban kapott eredmények pedig egyenlőtlen megoszlást mutatnak az Unió egészén belül. E tapasztalatok alapján jelenleg nem tekinthető úgy, hogy a tagállamok csalás elleni igazságügyi fellépése terén érvényesülne

⁵³⁷ 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. Ld. HÁMORI–LŐRINCNÉ ISTVÁNFFY–FARKAS (2001) i. m. 208.

⁵³⁸ Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, COM(2001) 715 final.

⁵³⁹ INGHELRAM (2008) i. m. 349., 406.

⁵⁴⁰ Javaslat a Tanács rendelete az Európai Ügyészség létrehozásáról, COM(2013) 534 final.

az EUMSZ által előírt hatékonyság, egyenértékűség és elrettentő hatás. Mivel a tagállamok nyomozó és vádhatóságai jelenleg nem képesek azonos szintű védelem és bűnüldözés biztosítására, az Európai Uniónak nemcsak joga, hanem kötelessége is fellépni az EUMSZ 325. cikke alapján. A hatásvizsgálati elemzés szerint az jár a legtöbb előnnyel és a legkevesebb költséggel, ha az Európai Ügyészség a nemzeti igazságügyi rendszerekre támaszkodó, decentralizált és integrált uniós hivatalként jön létre.

Az Európai Ügyészség létrehozásának jogalapja az EUMSZ 86. cikke, amely szerint

„[a]z Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból Európai Ügyészséget hozhat létre”.

Ugyanezen cikk (2) bekezdése a következőképpen határozza meg az Európai Ügyészség hatáskörét is, amely szerint

„az Európai Ügyészség hatáskörrel rendelkezik az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tettesének és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. Az ilyen bűncselekmények vonatkozásában a tagállamok hatáskörrel rendelkező bíróságai előtt a vádhatósági feladatokat az Európai Ügyészség látja el”.

Az Európai Ügyészség létrehozását a tagállamok igen különbözően ítélik meg. Egy kisebb részük a nemzeti szuverenitást féltve nagyon nem támogatja, többségük azonban olyannyira mellette van, hogy 2017 elején az intézmény létrehozása érdekében a megerősített együttműködésről döntött.⁵⁴¹ Ennek megfelelően felállítják az Európai Ügyészséget, hatásköre azonban nem a teljes Európai Unióra, hanem csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokra terjed ki.⁵⁴²

Végül, de nem utolsósorban meg kell említeni a Bizottság egy nem büntetőjogi jellegű jogalkotási javaslatát is, jelesül a Közösségek pénzügyi érdekeinek

⁵⁴¹ Notification to the European Parliament, the Council and the Commission with a view to establishing enhanced cooperation on the draft Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office in accordance with the third subparagraph of Article 86(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union („TFEU”) ST 8027 2017 INIT – 2013/0255 (APP).

⁵⁴² A Tanács (EU) 2017/1939 rendelete (2017. október 12.) az Európai Ügyészség létrehozására vonatkozó megerősített együttműködés bevezetéséről HL L 283., 2017.10.31., 1–71. o.

csalással és bármely más tiltott tevékenységgel szembeni védelmére vonatkozó kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról rendelet tervezetét.⁵⁴³ 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 a strukturális támogatásokkal kapcsolatos csalások) esetében a tagállamok közti együttműködést hatékonyabbá tegye a gyors és összehangolt fellépések érdekében. Ezen együttműködést jelenleg leginkább a közigazgatási együttműködés európai szintű jogi szabályozásának hiánya akadályozza. A rendelet tervezete 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 rendelet tervezete szabályozza a kötelező és önkéntes segítségnyújtást, valamint az információk felhasználásának szabályait.

4.2. Egy európai Civil False Claims Act

Az EU 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.

⁵⁴³ Javaslat az Európai Parlament és a tanács rendelete a Közösség pénzügyi érdekeinek csalással és bármely más tiltott tevékenységgel szembeni védelmére vonatkozó kölcsönös közigazgatási segítségnyújtásról, COM(2004) 509.

A szabályozást – legutóbb – 1986-ban alapvetően megreformálták.⁵⁴⁴ 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 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 EU pénzügyi érdekeinek védelmére létrehozni.⁵⁴⁵ Az ilyen jellegű szabályozás megkönnyítené egyrészt a csalások felderítését, másrészt számos 'potenciális csalóra' igen jelentős preventív hatást gyakorolna.

5. Az EU pénzügyi érdekeinek védelmét szolgáló hazai szabályozás

A magyar büntetőjogi szabályozásba a korábbi magyar Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) 314. §-a 2002. április 1-jétől ültette be önálló bűncselekményként a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekményeket.⁵⁴⁶ E

⁵⁴⁴ U.S. Code § 3729–3733.

⁵⁴⁵ Ld. RILEY (2003) i. m.

⁵⁴⁶ 1978. évi IV. törvény 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, büntetést 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

bűncselekmények önálló jellegét a 2011. évi LXIII. törvény 10. § (15) bekezdés *a)* pontja szüntette meg, hatályon kívül helyezve a 314. §-t. A 2011. évi LXIII. törvény 2. §-a új tényállásként illesztette be a Btk.-ba a költségvetési csalás tényállását, amely egyebek mellett a korábbi adócsalás, csempészet és a Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállásokat – azokat egyetlen tényállásban szabályozva – váltotta fel.

Az alábbiakban elsőként a 2002 és 2011 közötti szabályozást vizsgálom.

A tényállást is magában foglaló Btk.-módosítás (a 2001. évi CXXI. törvény) indokolása kifejezetten utalt az Európai Közösségek pénzügyi érdekeiről szóló Egyezmény rendelkezéseire⁵⁴⁷ 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 meghatározott magatartásokat szankcionálja. Bár az Egyezmény csak a szándékos cselekmények büntetését írja elő, a magyar szabályozás – a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy 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 írta elő. A gondatlan elkövetővel szemben a magyar szabályozás két évig terjedő szabadságvesztés pénzbüntetés, vagy közérdekű munka szankciót rendelt alkalmazni.

A bűncselekmény védett jogi tárgya az Európai Közösségek pénzügyi érdekei, elkövetési tárgyai a Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatások és az Európai Közösségek által vagy nevében kezelt költségvetésbe történő befizetések voltak. A Közösségek által vagy nevében

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.

⁵⁴⁷ Annak ellenére, hogy az Egyezmény és kiegészítő kihirdetésére Magyarországon csak 2009 végén került sor.

kezelt pénzalapok alatt az Európai Közösségek általános költségvetése és az Európai Fejlesztési Alap volt értendő.⁵⁴⁸

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 vagy a költségvetési befizetésekkel kapcsolatos valótlan tartalmú nyilatkozattétel, hamis vagy hamisított okirat felhasználása, az előírt tájékoztatási kötelezettség nemteljesítése, valamint megtevesztésre alkalmas hiányos teljesítése vagy a jóváhagyott céltól eltérő felhasználása.

A bűncselekmény alanya alapesetben [314. § (1)–(2) bekezdés] tettesként bárki lehetett, de a gondatlan alakzat csak gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója által volt megvalósítható.

Érdekes kérdéseket vetettek fel a más bűncselekményektől való elhatárolás különböző szempontjai. Nyilvánvaló, hogy a korábbi Btk. 288. §-ában szabályozott jogosultan gazdasági előny megszerzése – amely annyiban különbözik a 314. §-tól, hogy ott nem Európai Közösségek által vagy nevében kezelt pénzalapokból származó támogatásokra, hanem a magyar központi költségvetésből, 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 kizárja.⁵⁴⁹

⁵⁴⁸ Megjegyzendő, hogy az Európai Mezőgazdasági Garancia Alap (EMGA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA), 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.

⁵⁴⁹ 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.

Érdemes azonban a szabályozáson elgondolkodni. Az EMVA-ból, a strukturális alapokból és a Kohéziós Alapból származó támogatások egyik fontos alapelve volt korábban és jelenleg is, 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 uniós 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 rendelkeznek. 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 nemteljesítése, valamint megtévesztésre alkalmas hiányos teljesítése vagy 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) bekezdés *b*) pont szerinti cselekmény – *az Unió 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, valamint a 312. § szerinti csempészet. E kérdéssel az említett szakirodalom nem igazán foglalkozik, pedig – álláspontom szerint – e bűncselekmények összefüggései nem hagyhatók figyelmen kívül. A 314. § (1) bekezdés *b*) pontja szerinti cselekmény védett jogtárgyai az EU költségvetési 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 a jövedéki adó és egyéb fizetési kötelezettségek), a vámbiztosíték megállapítása vagy beszedése szempontjából lényeges körülmények tekintetében *valótlan nyilatkozattétel* és ezzel a vámbevétel csökkentése.

Minden adófajtára, így az áfára 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) és 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 a csempészetrel (312. §) vagy az adócsalással (310. §), ha azt áfára követik el. E kérdést minden bizonnyal a bírói gyakorlat fogja előbb-utóbb megválaszolni, ehelyütt csak néhány momentumra szeretném ráirányítani a figyelmet.

Mindenekelőtt 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 áfára 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 Unió pénzügyi érdekeinek védelme is.

Némileg hasonló, némileg eltérő a helyzet a csempészet esetében. A saját forrásokról szóló tanácsi határozat 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 visszatartják. Az Unióhoz történt csatlakozásunk előtt a csempészet védett jogi tárgya egyértelműen az állami pénzgazdálkodás, a költségvetés védelme (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 beszedés költségeire visszatartható. Erre tekintettel azonban a csempészet jogi tárgya elsődlegesen már nem az állami pénzgazdálkodás, a költségvetés rendje, hanem megintcsak az Unió pénzügyi érdekeinek, költségvetésének védelme.

Összefoglalva, a szabályozás alapján szembenáll egymással az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelme, valamint az áfára elkövetett adócsalás, illetve a csempészet, ahol

- a védett jogtárgy az EU pénzügyi érdekeinek védelme esetében a közös költségvetés rendje, bevételei, az áfára 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 nyilatkozattétel);
- a büntetés pedig az Unió pénzügyi érdekeinek szándékos megsértése esetén 1 hónaptól 5 évig terjedő szabadságvesztés, az adócsalás és a csempészet esetén pedig – elkövetési értéktől függően – legalább pénzbüntetés, legfeljebb 2-től 8 évig terjedő szabadságvesztés.

Mindezekre figyelemmel a lehetőségek a következők:

a) Valóságos alaki halmazat megállapítása

aa) az Unió pénzügyi érdekeinek megsértése és az áfára 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 Unió pénzügyi érdekeinek megsértése és a csempészet között arra alapozva, hogy ugyanaz a cselekmény alapvetően két különböző jogtárgyat – az Unió 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, és 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 áfára követné el, akkor mindkét bűncselekmény (az Unió 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 vagy a csempészet elkövetését kell megállapítani, további kérdés, hogy az EK pénzügyi érdekeinek megsértését az Európai Közösségek költségvetési bevételei tekintetében [314. § (1) bekezdés *b*) pont] ki és hogyan tudja elkövetni? Ebben az esetben ugyanis fogalmilag kizárt a saját források közül az áfa-forrás, a vámok vonatkozásában pedig 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 kizárt.⁵⁵⁰

Véleményem szerint a szabályozás vázolt problematikájának egyik megoldása lehetett volna, ha az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek a költségvetési bevételek tekintetében való megsértését alternatív vagy szubszidiárius bűncselekménnyé alakították volna. 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 utalnék azon EU tagországok gyakorlatára, amelyek a magyar szabályozási módtól eltérően egységes tényállás keretében szankcionálják az adójogi és a vámjogi előírások megsértését,⁵⁵¹ szemben azokkal a tagállamokkal, amelyek e cselekményeket külön tényállásokban szankcionálják. Az EK pénzügyi érdekei védelme szankcionálásának beültetése a nemzeti büntető jogszabályokba csak ez utóbbiaknál okoz nehézséget, mivel csak e tagállamok kénytelenek erre önálló tényállást alkotni.

A Btk. módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény a korábbiakhoz képest alapvetően más utat választott. Megszüntette azt a szabályozási rendszert, amely külön kezelte a költségvetési bevételi (adócsalás, TB-csalás, csempészet

⁵⁵⁰ Egyedül a cukorágazat piacának közös szervezéséről szóló 1260/2001/EK rendelet alapján kivetett cukor illetékek esetében merülhet fel, hogy annak fogalma belefér-e az adó büntetőjogi fogalmába.

⁵⁵¹ Például Németország, ld. DELMAS-MARTY (1997) i. m. 48.

stb.) és kiadási oldalának (jogosulatlan gazdasági előny megszerzése), valamint a hazai és az EU költségvetésnek elkülönült és széttörédezett védelmét és e tényállások helyett bevezette a költségvetési csalás tényállását (új 310. §).⁵⁵²

Az új költségvetési csalás tényállás szabályozási szempontból egy nagyon lényeges egyszerűsítésnek tekinthető, amely azonban a szabályozás minőségét is javította. A különböző, egymással 'versengő' vagy speciális halmazati viszonyokban álló tényállások helyett az új 313/E. § (1) bekezdésben foglalt értelmező rendelkezéssel⁵⁵³ kiegészülve egyetlen tényállással rendelte büntetni az összes olyan cselekményt, amely bármely költségvetésnek (magyar, EU, nemzetközi szervezet) akár a bevételi, akár a kiadási oldalát sértette. A törvény indokolása is rámutat, hogy az új szabályozás kiiktatja a kényszer és automatikus halmazatokat, amelyek kiiktatására a korábbi szabályozás nem volt alkalmas, a gyakorlat viszont igencsak idegenkedett tőlük. Szükségtelenné teszi annak olykor nehézkes vizsgálatát, hogy egy cselekmény egy (például csak a magyar) vagy több (például magyar és EU) költségvetés sérelmére történt, törvényi egységet képezve az ilyen cselekmények esetére. Az új szabályozás fogalmi tisztázást is eredményezett amikor a „támogatások” helyett a pénzeszközök fogalmat használja, így nemcsak a szűk értelemben vett költségvetési támogatásra, hanem minden, a költségvetésből származó – akár visszafizetendő – pénzeszközre nézve elkövethetővé teszi a bűncselekményt.

Lényeges változás a korábbi szabályozáshoz képest az is, hogy megszünteti az EU pénzügyi érdekeinek megsértése esetében korábban létezett gondatlan alakzatot, e lépés azonban uniós jogot nem sért, hiszen az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezmény a gondatlan elkövetést nem rendelte büntetni.

A jelenleg – 2013. január 1-je óta – hatályos Büntető törvénykönyv (2012. évi C. törvény) megtartotta a 2011-ben bevezetett új szabályrendszert, és az összes, a magyar államháztartás, az EU költségvetése vagy bármely nemzetközi szervezet költségvetése bevételi és kiadási oldalát sértő cselekményeket egységesen a költségvetési csalás tényállásában (396. §) szankcionálja.

⁵⁵² A 2011. évi LXIII. törvény 2. §-ával megállapított szöveg új 310. § (költségvetési csalás).

⁵⁵³ 313/E. § (1) A 310. § alkalmazásában költségvetésen az államháztartás alrendszerének költségvetését – ideértve a társadalombiztosítás pénzügyi alapjainak költségvetését és az elkülönített állami pénzalapokat –, a nemzetközi szervezet által vagy nevében kezelt költségvetést, valamint az Európai Unió által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat kell érteni. Költségvetésből származó pénzeszköz vonatkozásában elkövetett bűncselekmény tekintetében a felsoroltakon kívül költségvetésen a külföldi állam által vagy nevében kezelt költségvetést, pénzalapokat is érteni kell.

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 állásfoglalásában⁵⁵⁴ felkérte az Európai Számvevőszéket, hogy készítsen egy véleményt a közös költségvetésre alkalmazható egységes ellenőrzési modell (*single audit modell*) megvalósíthatóságáról. A Számvevőszék mintegy két évvel később, 2004 áprilisára elkészítette a single audit modellről szóló véleményét⁵⁵⁵, amelyben egy olyan közösségi belső ellenőrzési keretrendszer (*internal control framework*) létrehozását javasolja, amely mind a közösségi intézmények, mind a tag- és a 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.

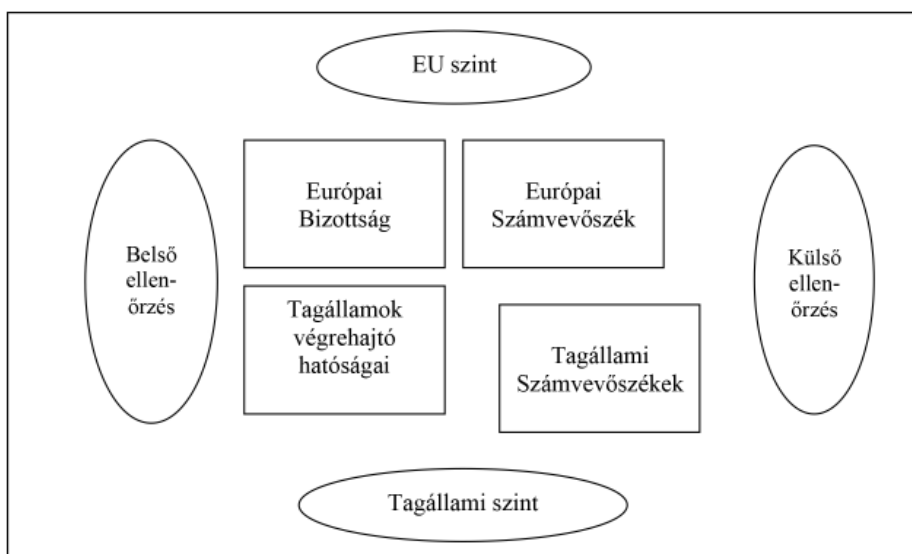
A Számvevőszék véleményében azt javasolja, hogy a Bizottság és a tagállamok összehangolt módon, közös elvek és normák szerint meglévő vagy új rendszereket fejlesszenek és alkalmazzanak. Ezen túlmenően követelményként tűzte, hogy az ellenőrzési rendszereknek biztosítaniuk kellene az ellenőrzések költsége és azon hasznok közötti megfelelő egyensúlyt, amelyeket az ellenőrzések a szabályszerűtlenségek kockázatkezelésével eredményeznek. Az integrált ellenőrzési rendszer egy olyan ellenőrzési láncot kell hogy képezzen, ahol egy-

⁵⁵⁴ 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).

⁵⁵⁵ 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.

séges standardok alapján történik az ellenőrzések végrehajtása, dokumentálása és a jelentések készítése.

A Bizottság a Számvevőszék véleményére reagálva a 2005. júniusi közleményében⁵⁵⁶ az integrált belső ellenőrzési keretrendszerhez „ütemterv” elkészítését javasolta. A Bizottság e közleményében a nemzeti számvevőszékeknek kiemelt szerepet szánt az EU pénzeszközeinek felhasználására vonatkozó nemzeti audit jelentések elkészítésében az Európai Számvevőszék szisztematikusabb bevonásán keresztül. Mindez azonban – megvizsgálva a jelenlegi ellenőrzési struktúrát –alapvető problémákat vet fel.



Forrás: Az Európai Számvevőszék 2/2004. sz. véleménye

Az Egységes Ellenőrzési Modell alkalmazásáig még igen sok feladatot kell mind az uniós intézményeknek, mind a tagállamoknak elvégezniük. Mint azt korábban a számvevőszéki struktúrák és hatáskörök tekintetében is láthattuk, az eltérő tagállami megoldások igencsak nehezé teszik egy teljesen egységes rendszer kialakítását. E különbségek önmagukban is az Egységes Ellenőrzési Modell bevezetésének egyik legnagyobb akadályát jelentik, hiszen hosszú időt és nagy erőfeszítést igényel az új, azonos módszerek kialakítása, elsajátítása és egységes, problémamentes alkalmazása az Európai Unió valamennyi

⁵⁵⁶ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek és az Európai Számvevőszéknek az integrált belső ellenőrzési keretrendszer ütemtervéről, COM(2005) 252 final.

tagállamában.⁵⁵⁷ Mindemellett nem szabad arról sem megfeledkezni, hogy a számvevőszékek minden tagállamban független intézmények, egyes esetekben még a tagállami parlamenteknek sincsenek alávetve. Ilyen helyzetben jelenleg meglehetősen utópisztikusnak tűnik egy olyan felvetés a Bizottság részéről, amely e rendszerbe integrálná nemcsak a belső (uniós és tagállami) ellenőrzést, hanem a külső ellenőrzési feladatokkal megbízott intézményeket is.⁵⁵⁸

7. A pénzügyi érdekek védelme és a pénzügyi ellenőrzés az Európai Alkotmányban és a Lisszaboni Szerződésben

A pénzügyi érdekek védelme területén az Európai Ügyészségnek az Európai Alkotmányban való említése az intézmény létrehozásának előkészítése tekintetében mindenképpen fontos lépésnek tekinthető.⁵⁵⁹ Noha az intézmény létrehozását az Európai Alkotmány kötelezően nem rendelte el, lehetőséget szándékozott teremteni a Miniszterek Tanácsa számára annak létrehozására. Az Európai Alkotmány úgy rendelkezett, hogy az Európai Ügyészséget az Eurojustból lehet létrehozni. Az esetlegesen létrehozandó Európai Ügyészség feladata az akkori tervek szerint a határon átnyúló súlyos bűncselekmények, valamint az Európai Unió érdekeit sértő bűncselekmények üldözése lett volna. Hatáskörébe sorolták a több tagállamot érintő súlyos bűncselekményeket, valamint az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatását, velük szemben a nyomozás lefolytatását és bíróság elé állításukat. A korábbi javaslatokkal összhangban az ilyen bűncselekmények esetében a tagállami bíróságok előtt az ügyési feladatokat az Európai Ügyészség látta volna el. A Lisszaboni Szerződés gyakorlatilag átvette az Alkotmánytervezet Európai Ügyészséggel kapcsolatos rendelkezéseit, így a két dokumentum e téren összhangban van.⁵⁶⁰

A Lisszaboni Szerződés alapján a pénzügyi érdekek védelmének általános szabályozása annyival egészült ki, hogy a Szerződés a csalás és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni küzdelmet nemcsak a tagállamokra korlátozná, hanem alapszerződési szinten kimondja, hogy e küzdelmet

⁵⁵⁷ BECKER (2007) i. m. 118–124.; European Commission Internal Audit Service Verstehen Workshop 2002 – „Single Audit in Europe?” Working Theses of the Internal Audit Service, Brussels, 7 November 2002.

⁵⁵⁸ Az Európai Számvevőszék és a tagállami legfőbb ellenőrző intézmények együttműködéséről ld. bővebben KALLAS (2006) i. m. 23–33.

⁵⁵⁹ Európai Alkotmány III-175. cikk.

⁵⁶⁰ EUMSZ 86. cikk.

– nyilvánvalóan – az Európai Unió intézményeiben, szerveiben és hivatalaiban is folytatni kell.⁵⁶¹

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 EU 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 Európai 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 volt 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.

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 hatásköre. Ezt követően érdemes kitérni arra is, hogy mindebből mind az uniós, mind a magyar pénzügyi-költségvetési ellenőrzési intézményrendszer vagy a rá vonatkozó szabályozás számára milyen következtetések, javaslatok fogalmazhatók meg. E téren néhány problémakört mindenképpen érdemesnek tartok kiemelni.

⁵⁶¹ EUMSZ 325. cikk (4) bekezdés.

1. Alapvetően érdekes hozzáállás figyelhető meg a tagállamok részéről az Unió intézmény- és támogatási rendszerének működésével és ‘költségességének’ megítélésével összefüggésben. A pénzügyi perspektíva elfogadásával kapcsolatban korábban már láthattuk, hogy a tagállamok milyen jelentős nyomást tudnak gyakorolni annak érdekében, hogy az Unió létéből fakadó ‘költségeiket’ akár egy euróval is csökkentésük (vagy az Unióból származó bevételeiket növeljék). Politikai síkon a tagállamok rendszeresen azt is számon kérik, hogy az Unió milyen sokba kerül, de ha saját maguknak kellene valamint tenniük az Unió 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 haladt előre és került végre sor az Európai Ügyészség felállítására. Fontos lenne, ha a tagállamok pénzügyi szempontból ne csak költségnövelő tényezőnek és bevételi forrásnak tekintsék az Uniót, hanem belássák e téren is, hogy az Európai Unió közösségi jellege, még a pénzügyi szolidaritás elvének alkalmazásával is valamennyiük számára pozitív gazdasági és más következményeket eredményez. Az Európai Unió léte, a költségvetéséből származó források jelentős volumene, valamint az e források jogszerű felhasználásával kapcsolatban felmerülő kockázatok megkövetelik, megkövetelnék, hogy a tagállamok hatékony védelmet biztosítsanak az Unió pénzügyi érdekei számára.

2. A második problémakör az ellenőrző intézmények eljárásához kapcsolódik mind OLAF, mind az Európai, mind 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 túlmenően⁵⁶² – 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 nemcsak a számvevőszékek, hanem az OLAF esetében is fennáll. Míg egy tagállamban a

⁵⁶² Vö. C-315/99. *Ismeri Europa Srl v Európai Közösségek Számvevőszéke*, ECLI:EU:C:2001:391.

különböző közigazgatási vagy büntetőjogi jogsértéseket vizsgáló szervezetek felett általában megtalálható valamilyen bírói vagy ügyészi kontroll, addig e kontrollmechanizmus az OLAF esetében teljes egészében hiányzik.⁵⁶³ Egy ilyen intézményi helyzet pedig potenciális alkalmas arra, hogy az OLAF eljárása során sérüljön a jogbiztonság elve és az eljárás alá vont személy/szervezet jogorvoslathoz való joga.

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 és részben vagy egészben állami forrásból gazdálkodó egyéb szervezet pénzügyi ellenőrzésére, 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 ellenőrzi(het)né. Bár az Országgyűlés felé beszámolási kötelezettséggel tartozik, de egy költségvetési beszámolóban egy országgyűlési bizottságban történő megvitatása nyilvánvalóan nem helyettesítheti az érdemi pénzügyi ellenőrzést, még akkor sem, ha az ÁSZ önkéntesen könyvvizsgálói véleményt is csatol hozzá. Nem igazán különbözik a helyzet ettől 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 a 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

⁵⁶³ Ld. e problémakörrel kapcsolatban az Európai Számvevőszéknek az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló 2005/1. sz. különjelentés IX. pontját.

a jogrendszerben elfoglalt helyét, mind módját illetően jelentősen eltérnek egymástól. Rendszertani szempontból az uniós jogrendszerben az elsődleges jogszabályok közé tartozó EUMSZ (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 költségvetési rendelet alapján – nemcsak lehetőség, hanem ténylegesen gyakorolt parlamenti jogkör. Ehhez képest a magyar 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 Parlament 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 a 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 teljesen független vagy a nemzeti parlament alá rendelt – a kormányzattól független – intézmények, melyeket senki sem utasíthat.⁵⁶⁴ 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-fölrendeltségi 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 és alaptörvény) módosítás nélkül elképzelhetetlen.

⁵⁶⁴ A tagállami nemzeti ellenőrző szervek függetlenségét megerősíti az EUMSZ 287. cikk (3) bekezdése is.

6. Végül pedig egy pozitív megállapítás az EU pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelméről, ahol egyértelműen szükséges volt összhangba hozni a magyar büntetőjogi szabályozást az uniós költségvetési rendszer alapvető elemeivel. Láthatóan nem volt elegendő ugyanis, ha csak egyszerűen lemásoljuk a harmonizálandó uniós szabályokat, hanem indokolt volt az is, hogy a hazai szabályozás tartalmilag is összhangba kerüljön az uniós szabályozással, és ezáltal ésszerű, ugyanakkor hatékony védelmet nyújtson. A 2011. évi Btk.-módosítás e téren egyértelműen pozitív fordulatnak tekinthető.

ÖSSZEGZÉS

Értekezésem 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, alapelvi 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 hathatósan szolgálják a költségvetési gazdálkodás hatékonyságát és eredményességét. Fontosnak tartottam ezért kiemelni, esetenként más tagállami szabályozással összevetni az uniós költségvetés szabályozásának azon elemeit, amelyek egyes megoldásai az uniós 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 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. E kérdéskör alapvetően befolyásolja a középtávú pénzügyi terv megalkotását és az éves költségvetések elfogadását is. Szoros összefüggésben van ezzel, hogy az Európai Unió milyen célokra különítsen

el költségvetési forrásokat, és e források felhasználására milyen kritériumok alapján váljanak jogosulttá az egyes tagállamok, illetve régiók. Láthattuk, 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 EUMSZ 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 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.

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 – a 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 alapvető tartalmi változtatási célként rögzíthetjük, hogy ha 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. Erre ad némi esélyt az Egyesült Királyság mint jelenlegi legspeciálisabb kivétel sajnálatos távozása az Európai Unióból.

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 az 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 a mezőgazdasági lefölözések alkalmasak a saját forrás funkció betöltésére, de összegük időről időre egyre csökken(t). 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 uniós 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 érdemi 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 (például dohánygyártmányokat) terhelő jövedéki adó – mint tisztán uniós költségvetési forrás – képezné az új forrást. Nem tartom kizártnak adónem, így akár 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 adónem 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 egészen más szemszögből kell átgondolni a költségvetési bevételi rendszer teljes egészét.

3. A középtávú pénzügyi terv 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, 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 nem 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 hét évre 'be vannak betonozva', ezen érdemben módosítani csak hétévente lehet. Mindez azt is eredményezi, hogy az időközben felmerülő pénzügyi vonzattal járó kihívásokra, problémákra az Európai Unió nem tud hatékonyan reagálni. Célszerű lenne a középtávú pénzügyi tervezés flexibilissé tétele valamilyen módon, például egyfajta gördülő költségvetési rendszer bevezetése (például a német Finanzplan mintájára).

Értekezésemben ezért egy olyan költségvetési döntéshozatali rendszerre bátorodtam 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. Az uniós és a tagállami érdekek egyensúlyát az biztosíthatná, hogy míg az éves költségvetést a Parlament egyszerű többségével lehetne elfogadni, a Tanácsnak pedig a költségvetés minősített többséggel történő elutasítására lenne lehetősége, addig az évente elfogandó 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 jelentené.

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 változtatható. 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 műnek. 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 'mit?' kérdés megválaszolása helyett e téren sokkal inkább a 'hogyan?' kérdést vizsgáltam. A szabályozás áttekintése során szembeötlő, hogy mind a Költségvetési rendelet, mind pedig a mezőgazdasági, valamint regionális támogatásokra vonatkozó szabályozás kiemelt figyelmet fordít a támogatások

szabályos felhasználására, valamint a szabálytalanul felhasznált támogatások visszafizetésére.

Az uniós pénzügyi érdekek védelme szempontjából lényeges kérdés a mezőgazdasági támogatásokkal összefüggésben a számlaelszámolási eljárás mikéntje és hatékonysága és ennek során a *jobbiztonság 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 finanszírozáscsökkentési kategóriák miért nem kötelező jogi aktusból és miért csak bizottsági munkadokumentumokból/közleményekből derülnek ki, és arra sem, hogy a Bizottság miért nem esetről esetre határozza meg a korrekció mértékét.

A 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 tételes elszámolás helyett a szabálytalanságokból eredő adósságok leírására használják fel. E kár kockázata egyértelműen a szabályozás hiányosságára vezethető vissza, amely igencsak indokolná e szabályozási 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 mindenekelőtt az addicionalitásra vonatkozó szabályozás átgondolását. 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. Indokoltnak tartanám annak felülvizsgálatát is, 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. Utólagos jellegük miatt ugyanakkor 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 okoz, 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 nélkül. 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.

Szükséges lenne átgondolni a támogatási jogviszonyok szabályozásának kérdéskörét is. Ez egy olyan terület, amely jelenleg nem igazán jelenik meg az uniós szabályozásban, hanem azt lényegében tagállami szabályozási hatáskörbe utalja. Kétséges, hogy minden szempontból ez-e a legjobb megoldás.

Végül megemlítem, hogy a költségvetés végrehajtása számos további kérdést is felvet (így különösen a támogatási jogviszonyok szabályozásának problematikáját uniós és tagállami szinten), amelyek részletes elemzése egy következő kutatás témája lesz.

5. A költségvetés ellenőrzése

A költségvetési ellenőrzés és az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének fejlődését áttekintve láthattuk, hogy e terület az uniós pénzügyek fejlődése során igen gyakran háttérbe szorult.

Az Európai Számvevőszék létrehozására a Római Szerződésben még nem, csak azt követően, mintegy két évtized elteltével került sor. Ekkor azonban a Számvevőszék még nem egyenrangú a többi intézménnyel (a Parlamenttel, a Tanáccsal, a Bizottsággal és a Bírósággal), intézményi rangra csak a Maastrichti Szerződésben 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 intézmény 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 nem sokkal (1995-ben) a Közösség fennállásnak 50. évfordulója előtt sikerült a tárgykörben egy egyezményt megkötniük, amelynek tagállamok általi ratifikálása további hét (!) évet vett igénybe. Az egyezmény kiegészítő jegyzőkönyveinek ratifikálása is igen vontatottan haladt. Hasonló problémákat láthatunk az Európai Ügyészség felállításával kapcsolatban is.

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 Európai 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 EU polgáraiban a kétely arra vonatkozóan, hogy az érintett jogalkotók és döntéshozók valóban egy jól és a polgárok érdekében funkcionáló 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

védelmében. Egy tagállami közigazgatási intézményrendszer, e rendszer egyes elemei és 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. Az uniós intézményrendszer sajátosságaiból adódóan az OLAF tevékenységével összefüggésben ilyen jellegű kontrollmechanizmus nem működik, a jogbiztonság és a tisztességes eljárásról való jog biztosítása érdekében indokolt lenne e problémára valamilyen megoldást találni.

E kritikai megjegyzések ellenére a közös költségvetés végrehajtása parlamenti ellenőrzésének rendszere Magyarország számára sok szempontból követendő példát is jelenthet. Szemben a magyar gyakorlattal, amelyben a parlamenti ellenőrzés tulajdonképpen 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 nemcsak 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 miatt kénytelen 'komolyan venni, nem csak egy egyszerű technikai kérdésnek kezelni a Parlamentet és a költségvetési beszámolást. 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, mindenekelőtt egy alapkérdést kellene tisztázni. A tagállamoknak el kellene dönteniük egyrészt azt, hogy mennyire és miként mélyüljön tovább az integráció, valamint ezzel szoros összefüggésben azt, hogy az Európai Unió 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 – holtpontra 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.), maga a költségvetés milyen finanszírozási feladatokat lásson el és 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 Európai Unió.

Az alapkérdésre adott választól függ az is, hogy a költségvetés tervezésekor és megalkotásakor a kiadásokhoz kell-e 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 az uniós 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 uniós 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 Európai Unió egésze és annak költségvetése tekintetében nem is kerül sor, a részletesen bemutatott kérdések, problémakörök alapján, mindezeket összegezve célszerűnek és szükségesnek tartom és ezért javaslom a szabályozás egyes elemeinek az alábbiak szerinti módosítását, kiegészítését.

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 – elengedhetlenül 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 tartam

nám 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 ezzel együtt az éves költségvetések elfogadásának rendjét átalakítanám egy gördülő középtávú pénzügyi terv évenkénti elfogadására és ezzel összefüggésben a Tanács és az Európai Parlament javára biztosított döntéshozatali jogkörök kiegyensúlyozására. Az általam javasolt új döntéshozatali rendszerben minden évben döntés születhetne 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 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 és 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. 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 bizottsági munkadokumentum/közlemény helyett jogszabályban történő rögzítését, javaslom a Bizottság számára az érdemi ellenőrzés lehetőségének és egyúttal kötelezettségének előírását.
9. 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.
10. 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 figyelembevételével történő, specifikusabb meghatározását.
11. A Bizottság és a tagállamok közötti elszámolási jellegű jogviták megelőzése érdekében javaslom a Bizottság és a tagállami felelősség határainak és mértékének a jelenleginél sokkal világosabb és egyértelműbb meghatározását.
 12. Elengedhetetlenül fontos lenne az Európai Unió pénzügyi érdekeinek hatékony védelme érdekében a világos egyértelmű, kellően preventív szankciórendszer bevezetése és tényleges alkalmazása a pénzügyi szabálytalanságok terén.
 13. Ezzel összefüggésben szükséges lenne minden tagállam vonatkozásában mielőbb a szabályozás részévé tenni a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmére a Bizottság által javasolt új jogintézményeket.
 14. 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 – évközbeni – parlamenti ellenőrzésére vonatkozó eljárásrendet.

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 szabályozásának kérdése, a pénzügyi eszközök újrafelhasználása vagy a támogatási jogviszonyok elméleti és gyakorlati kérdéseinek részletes feltárása. Nem érintettem, de további kutatási lehetőségek adódnak például a költségvetési szabályozással közvetetten összefüggő témakörökben is, így például az Európai Unió hitel- és kölcsönműveleteinek témakörében. Bízom abban, hogy a jövőben lehetőségem lesz e témakörök tudományos kutatására, feldolgozására.

IRODALOM- ÉS JOGFORRÁSJEGYZÉK

Felhasznált irodalom

ACKRILL (2000)

Robert ACKRILL: The European Union Budget, the Balanced Budget Role and the Development of Common European Policies. *Journal of Public Policy*, vol. 20. (2000) 1–19.

ALLEN (2005)

David ALLEN: Cohesion and Structural Funds. In: Helen WALLACE – William WALLACE – Mark A. POLLACK: *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

ANGIOI (1990)

Aldo ANGIOI: The Court of Auditors and the protection of Community Finances. In: *European Commission: Legal protection of the financial interests of the Community*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1990.

ALVES–AFONSO (2009)

Rui Henrique ALVES – Oscar AFONSO: The Reform of the EU Budget: Finding New Own Resources. *Intereconomics*, May/June (2009) 177–184.

BALDWIN (2005)

Richard BALDWIN: The Real Budget Battle – Une crise peut en cacher une autre. *CEPS (Centre for European Policy Studies) Policy Brief*, no. 75. (2005).

BAUER–GRAHAM–BECKER (2015)

Michael W. BAUER – John D. GRAHAM – Stefan BECKER: The EU budget system after Lisbon: How the European Parliament lost power and

how it may compensate (somewhat) for it. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, vol. 13., no. 4. (2015) 479–496.

BECKER P. (2007)

BECKER Pál: Új módszerek az európai uniós források felhasználásának ellenőrzésére. *Pénzügyi Szemle*, 2007/1.

BECKER (2005a)

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)*, no. 6. (2005).

BECKER (2005b)

Peter BECKER: Der EU-Finanzrahmen 2007–2003 – Auf dem weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosalddpolitik? *SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik*, November (2005).

BECKER (2006)

Peter BECKER: Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007. *Integration*, no. 2. (2006).

BÉCSY (2000)

BÉCSY Etelka: EU+PÉNZ+TÁR – A magyar európai uniós csatlakozás, költségvetési szemmel (I. rész). *Pénzügyi Szemle*, 2000/5.

BÉCSY (2003)

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. *Pénzügyi Szemle*, 2003/3. 285–293.

BELLE GROUP (1993)

BELLE GROUP: Report. Document No VI/216/93 of 1 June 1993.

BENEDETTO–MILIO (2012)

Giacomo BENEDETTO – Simona MILIO (eds.): *European Union Budget Reform*. London, Palgrave Macmillan, 2012.

BOURN (2005)

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*. Cheltenham (UK) – Northampton (USA), Edward Elgar Publishing, 2005. 30–54.

BÖSCH (2007)

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>

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2006)

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN: *Das System der Öffentlichen Haushalte*. Berlin, Bundesministerium für Finanzen, 2006.

LE CACHEUX (2005)

Jacques LE CACHEUX: *European budget – the poisonous budget rebate debate*. Brussels, Notre Europe, 2005.

LE CACHEUX (2007)

Jacques LE CACHEUX: *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax*. Brussels, Notre Europe, 2007

CATTOIR (2004)

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

CINI (2013)

Michelle CINI: EU Decision-Making on Inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules of Conduct for European Lobbyists and Public Servants. *West European Politics*, vol. 36., no. 6. (2013) 1143–1158.

CIPRIANI (2006)

Gabriele CIPRIANI: The Responsibility for Implementing the Community Budget. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, no. 247. June (2006).

CIPRIANI (2007)

Gabriele CIPRIANI: *Rethinking the EU Budget*. Brussels, Centre for European Policy Studies, 2007.

CIPRIANI (2016)

Gabriele CIPRIANI: Reforming the EU's Budget Revenue – The case for a visible VAT-based resource. *Centre for European Policy Studies (CEPS)*, no. 150. November (2016).

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1977)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: Report of the study group on the role of public finance in European Integration. Brussels, 1977., <http://aei.pitt.edu/36433/1/Report.study.group.A13.pdf>

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1999)

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES: 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.

CRAIG–DE BÚRCA (2005)

Paul CRAIG – Gráinne: *EU Law*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

CRAIG (2006)

Paul CRAIG: *EU Administrative Law*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

DELMAS-MARTY (1997)

Mireille DELMAS-MARTY (ed.): *Corpus Juris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Paris, Economica, 1997.

DENTON (1984)

Geoffrey DENTON: Re-structuring the EC budget: implications of the Fontainebleau agreement. *Journal of Common Market Studies*, vol. 23., no. 2. (1984) 117–140.

DESMOND (1996)

Barry DESMOND: *Managing the finances of the European Union – The role of the European Court of Auditors*. Dublin, Institute of European Affairs, 1996.

DEZSÉRI (2008)

DEZSÉRI Kálmán: Az EU pénzügyi perspektívájának egyes kritikus kérdései, megoldatlan problémái – a 2008–2009. évi felülvizsgálat. *Európai Tükör*, 2008/2.

DIENES-OEHM (1999)

DIENES-OEHM Egon: Az Európai Unió politikái. In: KIRÁLY Miklós (szerk.): *Az Európai Közösség kereskedelmi joga*. Budapest, KJK-Kerszöv, 1999.

DRUCKER (1975)

Isaac E. DRUCKER: *Financing the European Communities*. Leyden, A. W. Sijthoff, 1975.

EISELT–POLLAK–SLOMINSKI (2007)

Isabella EISELT – Johannes POLLAK – Peter SLOMINSKI: Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics. *European Law Journal*, vol. 13., no. 1. (2007) 75–91.

EHLERMANN (1976)

Claus-Dieter EHLERMANN: *Der Europäische Rechnungshof*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1976.

ERDŐS (2005)

ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: FARKAS ÁKOS (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.

ERDŐS (2006)

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, Bíbor, 2006.

ERDŐS–KISS (2007)

ERDŐS Éva – KISS Edit: Úton az európai társasági adó felé. *Gazdaság és Jog*, 2007/8. 16–20.

ERICHSEN–EHLERS–BADURA (2002)

Hans-Uwe ERICHSEN – Dirk EHLERS – Peter BADURA: *Allgemeines Verwaltungsrecht*. Berlin–New York, Walter de Gruyter, 2002.

EUROPEAN COURT OF AUDITORS (2016)

EUROPEAN COURT OF AUDITORS: EU budget: time to reform? A briefing paper on the mid-term review of the Multiannual Financial Framework 2014–2020. European Court of Auditors, 28. October 2016., http://www.eca.europa.eu/Lists/News/NEWS1611_03/Briefing_paper_MFF_2014-2020-en.pdf

EUROPEAN PARLIAMENT (1988)

EUROPEAN PARLIAMENT: *Parliamentary Control of Community finances, European Parliament Directorate-General for Research*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1988.

EUROPEAN PARLIAMENT (1999)

EUROPEAN PARLIAMENT: *Parliamentary Control of Budget Implementation (Working Document)*. Luxembourg, European Parliament, 1999.

EUROPEAN PARLIAMENT (2017)

EUROPEAN PARLIAMENT: EU Budget reform – What thinktank are thinking. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/596851/EPRS_ATA\(2017\)596851_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/596851/EPRS_ATA(2017)596851_EN.pdf)

EUROPEAN UNION – PUBLIC FINANCE (2002)

EUROPEAN UNION – PUBLIC FINANCE: *European Commission DG General for the Budget*. Brussels, EUR-OP, 2002.

EUROPEAN UNION – PUBLIC FINANCE (2005)

EUROPEAN UNION – PUBLIC FINANCE: *Publications Office of the European Union*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities,²2014.

EVANS (2005)

Andrew EVANS: *EU Regional Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

F. ROZSNYAI (2009)

F. ROZSNYAI Krisztina: Az állami támogatások szabályozásának egyes kérdőjelei. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/2. 12–18.

FARKAS (2005)

FARKAS Ákos: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In: FARKAS ÁKOS (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.

FARKAS (2008)

FARKAS Ákos: Az uniós büntügyi együttműködés szervezeti keretei. In: KONDOROSI Ferenc – LIGETI Katalin (szerk.): *Az európai büntetőjog kézikönyve*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, 2008. 277.

FERENCZI (1984)

FERENCZI Endre: A beruházások állami támogatásának államigazgatási, pénzügyi jogi és szerződési problémái. *Állam és jogtudomány*, 1984/2. 290., 320.

FERRER (2007)

Jorge Numez FERRER: Reforming the Own Resources System: What for? Notre Europe Seminar: The EU Budget – What for? Brussels, 2007. április 19.

FERRER–LE CACHEUX–BENEDETTO–SAUNIER (2016)

Jorge Núñez FERRER – Jacques LE CACHEUX – Giorgio BENEDETTO – Matthieu SAUNIER: Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget, commissioned by the European Commission on behalf of the High-Level Group on Own Resources, Brussels, June 2016.

FÖLDES (2001)

FÖLDES Gábor: *Adójog*. Budapest, Osiris, 2001.

GELAUFF–STOLWIJK–VEENENDAAL (2006)

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).

GIDAY (2002)

GIDAY Zoltán: Az Európai Számvevőszék ellenőrzési gyakorlata. In: *Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége*. [Európai Tükör Műhelytanulmányok 87.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2002.

GROS (2007)

Daniel GROS: A European Tax? Notre Europe Seminar: The EU Budget – What for? Brussels, 2007. április 19.

GROS (2008)

Daniel GROS: How to Achieve a Better Budget for the European Union. *CEPS Working Dokument*. no. 289., April (2008).

GROS–MICOSSI

Daniel GROS – Stefano MICOSSI: A Better Budget for the European Union. *CEPS Policy Brief*, no. 66. February (2005).

GIURIATO (2006)

Luisa GIURIATO: The decision-making procedures for the European Union's finances in the Constitutional debate. *Working Paper Dipartimento di Economica Pubblica, Università Degli Studi di Roma „La Sapienza”, Roma*, no. 96. Novembre (2006).

HALUSTYIK (2006)

HALUSTYIK Anna (szerk.): *Pénzügyi Jog I*. Budapest, Szent István Társulat, 2006.

HARLOW (2002)

Carol HARLOW: *Accountability in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2002.

HORVÁTH (2003)

HORVÁTH Gyula: *Regionális Támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Osiris, 2003.

HORVÁTH M. (2005)

HORVÁTH M. TAMÁS: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2005/3.

HORVÁTH Z. (2002)

HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Budapest, Magyar Országgyűlés, 2002.

HUMMER (2007)

Waldemar HUMMER: Interinstitutional Agreements Concluded During the Period 1958–2005. *European Law Journal*, vol. 13., no. 1. (2007) 92–109.

INGHELRAM (2008)

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. 349–419.

IPSEN (1956)

Hans-Peter IPSEN: *Öffentliche Subventionierung Privater*. Berlin – Köln, Carl Heymanns, 1956.

IVÁN (2005)

IVÁN Gábor: A 2007–2013 közötti pénzügyi perspektíva: tagállami és magyar érdekek, álláspontok. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005. 555–560.

IVÁN (2006)

IVÁN Gábor: Az Európai Unió költségvetése. In: KENDE TAMÁS – SZŰCS TAMÁS (szerk.) *Európai Közjog és politika*. Budapest, Complex Kiadó, 2006.

IVÁN (2007)

IVÁN Gábor: *Bevezetés az Európai Unió költségvetésébe*. Budapest, Osiris, 2007.

JEFFERY (2006)

Charlie JEFFERY: Social and Regional Interests. In: John PETERSON – Michael SHACKLETON: *The Institutions of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

KALLAS (2006)

Siim KALLAS: Working together to gain greater assurance on the use of EU funds. *Kontrola Panstwowa*, Special issue, no 1. (2006) 23–33.

KENDE–SZŰCS (2006)

KENDE Tamás – SZŰCS Tamás: *Európai közjog és politika*. Budapest, CompLex, 2006.

KENGYEL (2004)

KENGYEL Ákos: Az EU költségvetésének hosszú távú alakulását befolyásoló körülmények. In: INOTAI András (szerk.): *EU-tanulmányok*. I. kötet. Budapest, Nemzeti Fejlesztési Hivatal, 2004.

KERNOHAN–FERRER–SCHNEIDER (2005)

David KERNOHAN – Jorge Núñez FERRER – Andrea SCHNEIDER: The Budget Process and International Trade Liberalisation. *CEPS Working Document*, no. 230. October (2005).

KILÉNYI (2005)

KILÉNYI Géza (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005.

KÓTI (2005)

KÓTI Éva: A strukturális politika és Magyarország. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

KROLL (2005a)

KROLL Eszter: Az Európai Unió éves költségvetése. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

KROLL (2005b)

KROLL Eszter: A saját források rendszere. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

KROLL (2005c)

KROLL Eszter: A pénzügyi perspektíva fogalma, története és jelene. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

LAFFAN (1997)

Brigid: *The Finances of the European Union*. Houndmills–London, MacMillan Press, 1997.

LAFFAN (2006)

Brigid LAFFAN: Financial Control: The Court of Auditors and OLAF. In: John PETERSON – Michael SHACKLETON: *The institutions of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2006.

LAFFAN–LINDNER (2005)

Brigid LAFFAN – Johannes LINDNER: The Budget. In: Helen WALLACE – William WALLACE – Mark A. POLLACK: *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

LÉVAI (1998)

LÉVAI Ilona: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére. *Európai Tükör*, 1998/4.

LIGETI (2004)

LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004.

MAJOCCHI (2003)

Alberto MAJOCCHI: Fiscal Policy Rules and the European Constitution. *The International Spectator*, 2003/2. 27–41.

MÁTYÁS (2000)

MÁTYÁS Imre: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. *Publicationes Universitatis Miskociensis, Sectio Juridica et Politica*, Tomus XVII. (2000) 135–158.

MEERMAGEN (2002)

Bettina MEERMAGEN: *Beitrags- und Eigenmittelsystem*. München, Verlag C. H. Beck, 2002.

MONTI (2016)

Mario MONTI et al.: Future financing of the EU – Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources December 2016., http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf

NITTKA (1979)

Ulrich NITTKA: *Das Finanzierungssystem der Europäischen Gemeinschaften*. Bochum, Studienverlag Brockmeyer, 1979.

NUGENT (1999)

Neill NUGENT: *The Government and Politics of the European Union*. Houndmills–London, The MacMillan Press, 1999.

NYIKOS (1999)

NYIKOS László: Pénzügyi ellenőrzés az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 1999/2–3.

NYIKOS (2002)

NYIKOS László: A közpénzek kezelése és ellenőrzése az Európai Unióban. *Európai Tükör*, 2002/3.

NYIKOS (2005a)

NYIKOS László: Az Európai Unió legfontosabb pénzügyi jogszabálya (a pénzügyi rendelet) és hatása az államháztartás reformjára. [Európai Műhelytanulmányok 101.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2005. 7.

NYIKOS (2005b)

NYIKOS László: *Az államszámvitel fő kérdései a jelenlegi időszakban Magyarországon*. <http://www.attentus.hu/Local%20folder/Tanulmanyok/allamszvitel.pdf>

NYIKOS (2007)

NYIKOS László: A független pénzügyi ellenőrzés Westminster-modellje. *Pénzügyi Szemle*, 2007/3–4.

PASIMENI–RISO (2016)

Paolo PASIMENI – Stéphanie RISO: The redistributive function of the EU budget. *Hans-Böckler-Stiftung Working paper*, no. 174. November (2016).

PRATLEY (1999)

Alan PRATLEY: Budgetary Control in the European Union: Strengths and Weaknesses. In: Roger LEVY: *Managing, Monitoring and Evaluating the EU Budget*. Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.

PETE (2005)

PETE Nándor: A közös agrárpolitika. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

PLASSCHAERT (2004)

Sylvain PLASSCHAERT: Towards an own tax resource for the European Union? Why? How? And when? *European Taxation*, vol. 44., no. 11. (2004) 470–479.

PUNTSCHER RIEKMANN (2007)

Sonja PUNTSCHER RIEKMANN: The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements. *European Law Journal*, vol. 13., no. 1. (2007) 4–19.

RADNÓCZY (2004)

RADNÓCZY Zsolt: *Támogatások az Európai Unióban*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 2004.

RADSATZ (2005)

Guido K. RADSATZ: *Das Eigenmittelsystem der Europäischen Union*. [Finanzwissenschaftliche Schriften 113]. Frankfurt am Main, Peter Lang Verlag, 2005.

RILEY (2003)

Alan RILEY: The Civil False Claims Act, Using Lincoln's law to protect the European Community Budget. *CEPS Policy Brief*, no. 43. December (2003).

SCHRATZENSTALLER (2013)

Margit SCHRATZENSTALLER: The EU own resources system: reform needs and options. *Intereconomics, Review of European economic policy*, vol. 48., no. 5. (2013) 303–313.

SCHRÖDER (2001)

Gerhard SCHRÖDER: Verantwortung für Europa című, 2001. április 30-i beszéde, www.europa-reden.de/schroeder/rede.htm

SKIADAS (2000)

Dimitrios SKIADAS: *The European Court of Auditors*. London, Kogan Page Limited – London European Research Centre – The University of North London, 2000.

SLOMINSKI (2007)

Peter SLOMINSKI: The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU. *European Law Journal*, vol. 13., no. 1. (2007) 2.

STELBACZKY (2005a)

STELBACZKY Tibor: A strukturális politika múltja és jelene. In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

STELBACZKY (2005b)

STELBACZKY TIBOR: Közösségi kezdeményezések, In: MARJÁN Attila (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest, HVG Könyvek, 2005.

STRASSER

Daniel STRASSER: *The Finances of Europe*. Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 1992.

TORMA (2001)

TORMA András: *Európai Közigazgatás*. Budapest, Virtuóz Kiadó, 2001.

TORMA (2007)

TORMA András: Adalékok az Európai Unió regionális politikájának jogi aspektusaihoz, különös tekintettel a 2007 és 2013 közötti programozási időszakra. *Annales*, Tomus I. (2007).

VÁRNAY (2001)

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, ELTE ÁJK, 2001.

VÁRNAY (2004)

VÁRNAY Ernő: Az Európai Bizottság kontra Európai Központi Bank ügy. *Jogtudományi Közöny*, 2004/6.

VÁRNAY (2007)

VÁRNAY Ernő: Kérdések az EU-költségvetés és a magyar költségvetés, illetve az uniós- és magyar állami szervek kapcsolódásai köréből. *Nemzetközi Közöny*, 2007/2. 54–69.

VÁRNAY–PAPP (2003)

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2003.

VIGVÁRI (2002)

VIGVÁRI András: *Közpénzügyek, önkormányzati pénzügyek*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2002.

VERVAELE (1992)

John A. E. VERVAELE: *Fraud against the Community*. Deventer–Boston, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992.

VICZE–BRAUN–BENCZE (2006)

VICZE Klára – BRAUN Gábor – BENCZE Attila: Bepillantás az Európai Unió sajtóforrásrendszerébe az áfaalapú befizetés szemüvegén keresztül. *Pénzügyi Szemle*, 2006/2.

WALLACE (1980)

Helen WALLACE: *Budgetary Politics: The Finances of the European Communities*. London, University Association for Contemporary European Studies, Allen & Unwin, 1980.

WALLACE–WALLACE–POLLACK (2005)

Helen WALLACE – William WALLACE – Mark A. POLLACK: *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

VON WEDEL (2005)

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*. Cheltenham (UK) – Northampton (USA), Edward Elgar Publishing, 2005. 79–98.

Egyéb irodalom

Robert ACKRILL – Adrian KAY: Historical-institutionalist perspectives on the development of the EU budget system. *Journal of European Public Policy*, vol. 13., no. 1. (2006) 113–133.

ANGYAL Zoltán: Alkotmány szerződés kontra reformszerződés, avagy az EU működésének elsődleges jogi keretei 2009 után. *Jogtudományi Közlöny*, 2008/4. 179–190.

Peter ALTMAIER – Bernhard FRIEDMANN – Jürgen SCHÜLER – Dietmut R. THEATO: Finanzkontrolle und Betrugsbekämpfung in der Europäischen Union. *Konrad Adenauer Stiftung, Interne Studien*, Nr. 127. August (1996)

Peter BECKER: EU-Reform frühzeitig gestalten! Optionen der deutschen Europapolitik bei der Revision der europäischen Finanzverfassung 2008/2009. *SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik*, Januar (2007).

Iain BEGG: The 2008/2009 review of the EU budget: real or cosmetic. *CESifo Forum*, vo. 8., no. 1. Spring (2007) 45–50.

BERÉNYI Sándor: *A közigazgatási hatóság jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 1997.

- BERÉNYI Sándor: A közigazgatási szerződések. In: FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatás – Általános Rész*. Budapest, Osiris, 2004.
- BERTÓK János: Összeférhetetlenség és érdekkonfliktus a közszektorban, az OECD irányelve és a nemzetközi tapasztalatok tükrében. *Magyar Közigazgatás*, 2003/11. 641–653.
- Iain BEGG – Friedrich HEINEMANN: New Budget, Old Dilemmas. *Centre for European Reform briefing note*, 22nd February 2006.
- Ian BEGG: The EU Budget: Common Future or Stuck in the Past? *Centre for European Reform briefing note*, 19th February 2006.
- Peter BECKER: More Money for Europe – Agreement on new EU Financial Framework for 2007–2013. *SWP Comments 4*, *Stiftung Wirtschaft und Politik*, February (2006).
- Marco BUTI – Mario NAVA: Towards a European Budgetary System. *European University Institute Working Papers RSC*, no. 8. (2003).
- 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*. Cheltenham (UK) – Northampton (USA), Edward Elgar Publishing, 2005. 184–200.
- CsÚRÖS Gabriella: Az Európai Unió finanszírozás problematikája egy csatlakozó ország szemszögéből. Szekciókiadvány, Miskolci Egyetem Doktorandusz Fórum (2005. november 9.), Miskolc, 2005. 54–58.
- Mireille DELMAS-MARTY – John A. E. VERVAELE: The implementation of the Corpus Juris in the Member States, *Intersentia*, vol. 4. (2000).
- Mireille DELMAS-MARTY: *A Corpus Juris szükségessége, legitimitása és megvalósíthatósága*. (fordította: SZÜTS Márton) *Magyar Jog* 2000/11. 641–645.
- 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).
- Claus-Dieter EHLERMANN: The financing of the Community: The distinction between financial contributions and own resources. *Common Market Law Review*, vol. 19., no.4. (1982) 571–589.
- ERDŐS Éva: *A pénzügyi jog fejlődési tendenciái*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Tomus XXII. Miskolc, Miskolc University Press, 2004. 213–230.

- ERDŐS Éva: Gondolatok a pénzügyi jog jogági fejlődéséről. In: JAKAB András – TAKÁCS Péter (szerk.): *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990–2005*. II. kötet. Budapest, Gondolat – ELTE ÁJK, 2007.
- EUROPEAN COURT OF AUDITORS: The case for reform. A House of Lords jelentése az Európai Számvevőszékről. London, 2001.
- Szabolcs FAZAKAS: Implementation of the EU budget: responsibilities and reality. *Kontrola Panstwowa*, Special issue, no. 2. (2006) 9–22.
- Michael FRANKLIN: Special article: EU financing, 2007–2013: „I want my money back”. *European Policy Analyst*, (2005) 42–48.
- FORGÁCS Imre: Állami támogatások és közigazgatás. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Magyar közigazgatási jog – Különös rész európai uniós kitekintéssel*. Budapest, Osiris, 2001. 29–56.
- FORGÁCS Imre: Közigazgatás az integrációk korában. In: FICZERE Lajos – FORGÁCS Imre (szerk.): *Közigazgatási jog – Különös rész*. Budapest, Osiris, 2001. II. fejezet.
- Michael FREYTAG: *Der Europäische Rechnungshof*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.
- GANTNER Péter: Pénzügyi ellenőrzés az Európai Unióban. *Pénzügyi Szemle*, 1998/4.
- Rainer GRAF: *Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999.
- HARMATHY Attila: Az állami támogatások jogi kérdéseiről. *Állam- és Jogtudomány*, 1980/1. 47.
- HARMATHY Attila: *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1983.
- HETÉNYI Géza: A Bizottságra várva, Az Európai Unió 2007 és 2013 közötti költségvetési keretének felülvizsgálata és a következő keret előkészítése. *Európai Tükör*, 2010/2. 9–24.
- HORVÁTH M. Tamás: A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás*, 2005/3.
- HORVÁTH Zoltán – ÓDOR Bálint: *Az Európai Unió szerződéses reformja*. Budapest, HVG–ORAC, 2008.
- Jan INGHELRAM: The European Court of Auditors: current legal issues. *Common Market Law Review*, no. 37. (2000) 129–146.
- IVÁN Gábor: Az Európai Unió költségvetésének saját forrásai – jól van ez így? In: SIMON István (szerk.): *Tanulmányok Nagy Tibor tiszteletére*. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 91–100.

- IVÁN Gábor: Néhány gondolat az Európai Unió költségvetésének felülvizsgálatáról. *Európai Tükör*, 2009/11. 55–62.
- KORBULY Andrea: A csalások és szabálytalanságok elleni küzdelem az Európai Unióban. In: *Az EU Számvevőszéke és korrupcióellenes tevékenysége*. [Európai Tükör Műhelytanulmányok 87.] Budapest, Európai Integrációs Iroda, 2002. 83–157.
- KOVÁCS András: A közigazgatási szervek közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. (Ket.) törvény hatálya alá nem tartozó egyes eljárásai. *Magyar Jog*, 2007/7.
- KOVÁCS Árpád: Tények és gondolatok az Állami Számvevőszékről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/8. 2–8.
- BRIGID LAFFAN: Becoming a 'Living institution': the evolution of the European Court of Auditors. *Journal of Common Market Studies*, vol. 37., no. 2. (1999) 251–268.
- LAKATOS Gábor: Az Európai Parlament és az Unió költségvetése. *Európai Tükör*, 2003/4–5.
- JOHANNES LINDNER: Linking Institutions with Outcomes – An Institutional Assessment of the EU Budgetary Procedure. Paper for the ECSA Seventh Biennial International Conference, Madison, Wisconsin, May 31 – June 2, 2001.
- MARJÁN Attila: Gondolatok az EU regionális politikájának aktuális és jövőbeni kihívásairól. *Európai Tükör*, 2009/2. 68–75.
- MARJÁN Attila: Az Európai Unió csalás és korrupció elleni küzdelméről. *Új Magyar Közigazgatás*, 2009/2. 23–24.
- ALAN MAYHEW: The Financial Framework of the European Union, 2007-2013: New Policies? New Money? *SEI Working Paper*, no 78. October (2004).
- MOLNÁR Miklós – MARGARET M. TABLER: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás*, 2000/10. 597–610.
- NIKODÉMUS Antal – FARAGÓ Eszter: Az EU Strukturális Alapokból nyerhető társfinanszírozás gyakorlati problémái és a lehetséges finanszírozási konstrukciók értékelése. *Magyar Közigazgatás*, 2004/6. 361–368.
- NYIKOS László: A közpénzek EU-konform ellenőrzésének dilemmái a „visegrádi országokban”. *Európai Tükör*, 2003/7.
- OLAJOS István: *A támogatási eljárás és a közigazgatási eljárás kapcsolata, legfontosabb problémái*. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXIV. Miskolc, Miskolc University Press, 2006. 439–456.

- PATYI András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 2009.
- PATYI András – VARGA Zs. András: *Általános Közigazgatási Jog*. Budapest, Mandamus Publishing, 2008.
- Joanna RICHARDSON: Az Európai Unió költségvetése – az integrált ellenőrzési rendszer kialakítása. *Pénzügyi Szemle*, 2008/1. 100–106.
- Elmar RIEGER: Agricultural Policy. In: Helen WALLACE – William WALLACE – Mark A. POLLACK: *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005.
- SOMOGYVÁRI István: A közpénzügyek szabályozása az alkotmányban. In: *Globális lendkerék – Gazdasági-pénzügyi tanulmányok Báger Gusztáv 70. születésnapjára*. Budapest–Szeged, Allami Számvevőszék – Tiszatáj Alapítvány, 2008.
- SZILÁGYI János Ede: *A Büntető Törvénykönyv 288. és 314. §-a az agrártámogatások vonatkozásában*. [Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium, Tomus 8.] Miskolc, Bíbor, 2007. 436–455.
- TAMÁS András: *A közigazgatási jog elmélete*. Budapest, Szent István Társulat, 2001.
- TORMA András: A közigazgatási szankció helye és szerepe az EU jogában. In: FARKAS Akos (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében*. Budapest, KJK-Kerszöv, 2005. 153–177.
- 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*. Budapest, Szent István Társulat, 2009. 295–310.
- Simone WHITE: *Protection of the financial interests of the European Communities: The fight against fraud and corruption*. The Hague, Kluwer Law International, 1998.

Felhasznált jogforrások és egyéb jogi szövegek

Az Európai Unió 2017-es pénzügyi évre vonatkozó általános költségvetésének végleges elfogadása, HL L 51, 2017.2.28.

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

Szerződés az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról, <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc>

Szerződés az Európai Atomenergia Közösség létrehozásáról, <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/11957K/word/11957K.doc>

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>

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>

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, 2006.12.29.

Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (Lisszaboni Szerződés), **HL C 306**, 2007.12.17.

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, HL C 83, 2010.3.30.

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 beszédéséről, OJ 1, 30.12.1952., 3–4.o.

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., 4–6. o.

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, 1970.4.28., 19–22. o.

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., 13–18. o.

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, 1971.11.10., 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, 4.28.1972., 3. o.

Règlement financier, du 25 avril 1973, applicable au budget général des Communautés européennes, Journal officiel no L 116 du 01/05/1973., 1–73.

Regulation (EEC) No 724/75 of the Council establishing a European Regional Development Fund, OJ L 73, 21.3.1975., 1–7. o.

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., 8. o.

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., 1–30. o.

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, 1977.12.27., 1–7. o.

A Tanács 3180/78/EGK rendelete az Európai Monetáris Együtműködési Alap által használt elszámolási egység értékének megváltoztatásáról, HL L 379, 1978.12.30., 79–124. o.

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. 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., 1–4. o.

Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund, OJ L 169, 28.6.1984., 1. o.

A Tanács 85/257/EGK határozata a Közösségek saját forrásainak rendszeréről, OJ L 128, 1985.5.14. 15–17. o.

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 fegyvelemről, HL L 185, 1988.7.15., 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., 9–20. o.

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., 1–14. o.

- 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., 15–20. o.
- 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., 21–24. o.
- 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, 31.07.1993., 1–4. o.
- 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.
- 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, 1994.11.12., 9–13. o.
- 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 Eszközről, 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 Szomszédsági 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.
- Az Európai Parlament és a Tanács 966/2012/EU, Euratom rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, HL L 298, 2012.10.26., 1–96. o.
- A Bizottság 1268/2012/EU felhatalmazáson alapuló rendelete az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról szóló 966/2012/EU, Euratom európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazási szabályairól, HL L 362, 2012.12.31., 1–111. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1300/2013/EU a Kohéziós Alapról, HL L 347, 2013.12.20., 281–288. o.
- Az Európai parlament és a Tanács 1301/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a „Beruházás a növekedésbe és munkahelyteremtésbe” célkitűzésről szóló egyedi rendelkezésekről, HL L 347, 2013.12.20., 289–302. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra, a Kohéziós Alapra, az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések megállapításáról, HL L 347, 2013.12.20., 320–469. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1304/2013/EU rendelete az Európai Szociális Alapról, HL L 347, 2013.12.20., 470–486. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 1305/2013/EU rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról, HL L 347, 2013.12.20., 487–548. o.

- Az Európai Parlament és a Tanács 1306/2013/EU rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról, irányításáról és monitoringjáról, HL L 347, 2013.12.20., 549–607. o.
- A Tanács 1311/2013/EU, Euratom rendelete a 2014–2020-as időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről, HL L 347, 2013.12.20., 884–891. o.
- A Bizottság 2013/776/EU végrehajtási határozata az Oktatási, Audiovizuális és Kulturális Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2009/336/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 343, 2013.12.19., 46–53. o.
- A Bizottság 2013/778/EU végrehajtási határozata a Kutatási Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2008/46/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 346, 2013.12.20., 54–57. o.
- A Bizottság 2013/779/EU végrehajtási határozata az Európai Kutatási Tanács Végrehajtó Ügynöksége létrehozásáról és a 2008/37/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 346, 2013.12.20., 58–60. o.
- A Bizottság 2013/801/EU végrehajtási határozata az Innovációs és Hálózati Projektek Végrehajtó Ügynökség létrehozásáról és a 2008/593/EK határozattal módosított 2007/60/EK határozat hatályon kívül helyezéséről, HL L 352, 2013.12.24., 65–67. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 883/2013/EU, Euratom rendelete az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) által lefolytatott vizsgálatokról, valamint az 1073/1999/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet és az 1074/1999/Euratom tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről, HL L 248, 2013.9.18., 1–22. o.
- A Tanács 2014/335/EU, Euratom határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről, HL L 168, 2014.6.7., 105–111. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 231/2014/EU rendelete az IPA II Előcsatlakozási Támogatási Eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 11–26. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 232/2014/EU rendelete az Európai Szomszédsági Támogatási Eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 27–43. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 233/2014/EU rendelete a 2014–2020-as időszakra szóló fejlesztési együttműködési finanszírozási eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 44–76. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 234/2014/EU rendelete a harmadik országokkal folytatott együttműködésre irányuló Partnerségi Eszköz létrehozásáról, HL L 77, 2014.3.15., 77–84. o.

- Az Európai Parlament és a Tanács 466/2014/EU határozata az Unión kívüli beruházási projekteket támogató finanszírozási műveletek veszteségeinek fedezésére az Európai Beruházási Banknak nyújtott uniós garanciáról, HL L 135, 2014.5.8., 1–20. o.
- A Tanács 608/2014/EU, Euratom rendelete az Európai Unió saját forrásainak rendszerére vonatkozó végrehajtási intézkedések létrehozásáról, HL L 168, 2014.6.7., 29–38. o.
- A Tanács 609/2014/EU, Euratom rendelete a tradicionális, a hea- és a GNI-alapú saját források rendelkezésre bocsátásának módszereiről és eljárásáról, valamint a készpénzigények teljesítését célzó intézkedésekről, HL L 168, 2014.6.7., 39–52. o.
- Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1017/EU rendelete az Európai Stratégiai Beruházási Alapról, az Európai Beruházási Tanácsadó Platformról és a Beruházási Projektek Európai Portáljáról, HL L 169, 2015.7.1., 1–38. 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., 1–10. o.
- Egyezmény az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján, az Európai Községek 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, 12.11.1998.
- 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, 17.6.2002., 23–25. o.

Az Európai Parlament állásfoglalása a Közös jövőnk építése – A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013 című 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/Unió Bíróságának ítéletei

- 25/70. a Hessischer Verwaltungsgerichtshof előzetes döntéshozatal iránti kérélmé 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. 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-00625.].
- C-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(2009) I-11705].
- C-294/05 Európai Bizottság v Svéd Királyság [ECR(2009) I-11777].
- C-372/05. Európai Bizottság v Németországi Szövetségi Köztársaság [ECR(2009) I-11801].
- C-387/05. Európai Bizottság v Olasz Köztársaság [ECR(2009) I-11831].
- C-409/05. Európai Bizottság v Görög Köztársaság [ECR(2009) I-11859].
- C-461/05. Európai Bizottság v Dán Királyság [ECR(2009) I-11887].
- C-38/06. Európai Bizottság v Portugál Köztársaság [ECLI:EU:C:2010:108].
- C-239/06. Európai Bizottság v Olasz Köztársaság [ECR(2009) I-11913].
- 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].
- C-77/11. Európai Unió Tanácsa v Európai Parlament [ECLI:EU:C:2013:559].

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 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>
- 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 2/2011. sz. különjelentése az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) irányításáról szóló 1/2005. sz. különjelentés nyomán tett intézkedésekről.
- Az Európai Számvevőszék 2/2012. sz. véleménye, HL 2012/C 112.

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.
- Proposal for a Council Regulation on the methods and procedure for making available the own resource based on the value added tax, COM(2011) 737 final.
- Javaslat az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló tanácsi határozatra, COM(2011) 510 végleges.
- Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről, COM(2012) 363 végleges.
- Rendelet tervezet az Európai Ügyészség létrehozásáról (2017. január 31.), <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5766-2017-INIT/hu/pdf>
- A Bizottság közleménye – Iránymutatások pénzügyi korrekcióknak a szabályszerűségi és pénzügyi záróelszámolási eljárások keretében történő kiszámításához, C(2015) 3675 végleges.
- Az Európai Csalás Elleni Hivatal M4 metróberuházásról szóló jelentése, http://budapest.hu/Documents/OLAF/Final_report_HU-NEM%20hivatalos%20fordítás.pdf
- A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme – Csalás elleni küzdelem 2015. évi éves jelentés, COM/2016/0472 végleges.
- Notification to the European Parliament, the Council and the Commission with a view to establishing enhanced cooperation on the draft Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor’s Office in accordance with the third subparagraph of Article 86(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union („TFEU”) ST 8027 2017 INIT – 2013/0255 (APP).
- A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Éves jelentés a 2015-ben elvégzett belső ellenőrzésekről, COM(2016) 628 végleges.

h) A Tanács dokumentumai

Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000,
www.consilium.europa.eu

i) Magyar jogszabályok (felhasznált és a témához kapcsolódó)

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény.

Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény.

A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény.

A mezőgazdasági és vidékfejlesztési támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2003. évi LXXIII. törvény.

Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény.

A mezőgazdasági, agrár-vidékfejlesztési, valamint halászati támogatásokhoz és egyéb intézkedésekhez kapcsolódó eljárás egyes kérdéseiről szóló 2007. évi XVII. törvény.

A közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény.

Az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről szóló 2008. évi XII. 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 szóló 2009. évi CLIX. törvény.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény és egyes törvények pénzügyi bűncselekményekkel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi LXIII. törvény.

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény.

Az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről szóló, 2014. május 26-i 2014/335/EU, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről szóló 2015. évi XCIII. törvény.

- A területfejlesztési céllelőirányzat felhasználásának részletes szabályairól szóló 26/2003. (III. 4.) Korm. rendelet.
- Az Európai Unió strukturális alapjaiból és Kohéziós Alapjából származó támogatások hazai felhasználásáért felelős intézményekről szóló 1/2004. (I. 5.) Korm. rendelet.
- Az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről szóló 84/2004. (IV. 19.) 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 szóló 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 fogadásához kapcsolódó pénzügyi lebonyolítási és ellenőrzési rendszerek kialakításáról szóló 281/2006. (XII. 23.) 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 szóló 348/2007. (XII. 20.) Korm. rendelet.
- 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.
- Az Európai Unió saját forrásaival kapcsolatos kötelezettségek teljesítésében részt vevő intézmények feladat- és hatásköréről, valamint a kapcsolódó eljárásrendről szóló 172/2015. (VII. 2.) Korm. rendelet

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

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

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK (2007)

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)

m) Hivatkozott honlapok

www.palyazat.gov.hu

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).

