

DISSERTATIONES

AZ INTÉZMÉNYKÖZI MEGÁLLAPODÁS AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI RENDSZERÉBEN

HALÁSZ ZSOLT
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

A közös költségvetés megalkotásának folyamata jellegét tekintve sok szempontból hasonlít egy állami költségvetés megalkotásához. Sok lényeges szempontból azonban el is tér tőle. Maga a kérdés is különféleképpen vizsgálható attól függően, hogy mit sorolunk a költségvetés megalkotásának fogalma alá. Lehet a kérdést szűken értelmezni, és csak a szó szoros értelmében vett költségvetés-készítési eljárást vizsgálni. Az EU költségvetési rendszere esetében az ilyen vizsgálat azonban nem tárja fel a teljes képet. Az 1980-as évek végétől kezdve ugyanis fontos szerepet játszik az Intézményközi Megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv is. Lényeges kérdéseket vet fel ezen Intézményközi Megállapodásnak mind a tartalma, mind a megalkotása (elfogadása).

I. Az Intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv szerepe az EU költségvetési rendszerében

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság által megkötött, a középtávú pénzügyi tervet (pénzügyi perspektívát) magában foglaló Intézményközi Megállapodás egy speciális intézménye, eszköze az EU költségvetési jogának. A költségvetési gazdálkodás kereteit alapvetően meghatározó Intézményközi Megállapodásról az alapszerződések nem rendelkeznek, hanem – hosszas, néha bénító viták és hatásköri „harcok” után – a célszerűség okán került be mintegy két évtizeddel ezelőtt a közösségi jogrendszerbe, vált annak intézményesült elemévé, és a 2006-ban megkötött Intézményközi Megállapodás előkészítéséhez kapcsolódó vitákból láthatóan ma is nagyon fontos szerepet tölt be. E fejezet célja e speciális jogintézmény kialakulásának, szerepének, rendeltetésének, valamint annak a bemutatása, hogy milyen következményekkel jár, ha a Parlament, a Tanács, és a Bizottság a korábbi Intézményközi Megállapodás hatályának lejártát követő időszakra esetlegesen nem köt újabb Megállapodást.

Az Európai Unióban a költségvetési jog, és a költségvetési eljárás területét különböző szabályozási szinteken több jogszabály is érinti.

a) A jogszabályi hierarchia szerint vizsgálva ezek közül első sorban a *Római Szerződés* emelendő ki, különösen annak a pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó cikkei.¹ A Római Szerződés a pénzügyi rendelkezések körében szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető kérdéseket, a költségvetés készítési kötelezettséget, a költségvetés finanszírozására vonatkozó alapvető szabályokat, a költségvetési felhatalmazás időszakát, a költségvetés elkészítésének rendjét, az átmeneti gazdálkodás szabályait, a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumait, az elszámolás kérdéseit, és a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni fellépés alapvető szabályait.

b) A másodlagos jogforrások köréből is mindenképpen meg kell említeni néhány fontos a költségvetési jog területét érintő jogszabályt.

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

A közös költségvetés bevételeinek legfontosabb – jelenleg hatályos – jogszabályi háttere az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló *2007/346/EK, Euratom tanácsi határozat*. E határozat a saját források rendszerét, a források mértékét és a Közösségek rendelkezésére bocsátásának szabályait tartalmazza, amelyet a 269. cikk szerint a Tanács egyhangúan fogad el és mindemellett a tagállamok parlamentjeinek is ratifikálnia kell. A saját forrásokról szóló tanácsi határozat elfogadásának módja alapvetően befolyásolja az EU költségvetési rendszerének működését.

c) A költségvetési szabályozás harmadik fontos eleme a – hivatalos nevén – költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről szóló *Intézményközi Megállapodás*. Ez az Intézményközi Megállapodás jelenti az alapját az EU hét évre szóló *középtávú pénzügyi tervének* (középtávú költségvetési tervezési időszakának), rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit és az éves kiadási sárokszámokat, és alapját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

Az EU költségvetési rendszerében az Intézményközi Megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv – vagy más néven pénzügyi perspektíva – 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 egyébként is kulcsszerepet játszó intézménye, az éves költségvetés megalkotásáért felelős Tanács, az Európai Parlament, valamint a költségvetés tervezetének előkészítéséért, valamint az elfogadott költségvetés végrehajtásáért felelős Bizottság egyezségének – pénzügyi alkudozásnak – az eredménye. Ezen alku hátterében az alapvetően közösségi érdekeket szem előtt tartó Parlament és a tagállami érdekeket artikuláló Tanács belső és egymás közti egyezsége áll, amely lényegé-

¹ A pénzügyi rendelkezésekről szóló 268–280. cikkek, valamint megemlítendőek az Európai Számvevőszékre vonatkozó alapvető szabályokat tartalmazó 246–248. cikkek is.

ben a Közösségek rendelkezésére álló források tagállamok, régiók, közösségi politikai célok, stb. közötti középtávú felosztásáról szól.² Másrészt a költségvetési szabályozás keretében sem a Római Szerződés, sem bármely másodlagos jogforrás nem írja elő az Intézményközi Megállapodás megkötésének, és ezen belül a középtávú pénzügyi terv elkészítésének (bármely intézmény általi elfogadásának) kötelezettségét.

Mindezek ellenére az Intézményközi Megállapodásokba foglalt középtávú pénzügyi tervek gyakorlati szempontból igen fontos szerepet játszanak azért, hogy a Közösség több (5-7) éves költségvetési kereteit határozzák meg. A középtávú pénzügyi terv alkalmazásának két legfontosabb célja a költségvetési fegyelem biztosítása (a túlköltekezés megakadályozása), valamint a költségvetési eljárás hatékonyabbá tétele (a költségvetési viták jelentős részének hosszabb időre történő rendezése). Mindemellett a középtávú pénzügyi terv lehetővé teszi a stratégiai tervezést is számos területen,³ 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.⁴ (Míg a középtávú pénzügyi terv lényegében egy 1 oldalas táblázat, addig az éves költségvetések egy tíz könyvből összetevődő 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.⁵

II. Intézményközi megállapodások az EU jogrendjében

Az intézményközi megállapodások (interinstitutional agreements) a közösségi szervek, intézmények együttműködését szervezik, rendezik. Az intézményközi megállapodások között van, ami két intézmény (pl. az Európai Parlament és a Tanács), vagy három intézmény (pl. az említettek és a Bizottság) között jönnek 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

² HELEN WALLACE–WILLIAM WALLACE–MARK A. POLLACK: *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 192., ERDŐS ÉVA: Az Európai Unió költségvetése. In FARKAS ÁKOS (szerk.): *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bünyügi együttműködési rendszerében*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2005, 51.

³ KROLL ESZTER: A pénzügyi perspektíva fogalma, története és jelene. In MARJÁN ATTILA (szerk.): *Az Európai Unió Gazdasága*. Budapest: HVG, 2005, 520.

⁴ KENDE TAMÁS–SZÜCS TAMÁS: *Európai Közjog és Politika*. Budapest: Complex, 2006, 708.

⁵ BÉCSY ETELKA: EU+PÉNZ+TÁR – A magyar európai uniós csatlakozás, költségvetési szemmel. (I. rész) *Pénzügyi Szemle* 2000/5. 439.

Tanács és a Bizottság között megkötött – intézményközi megállapodások.⁶ Jogi kötelező erejüket tekintve jelentős eltérések lehetnek az intézményközi megállapodások között. Vannak olyanok, amelyek egyszerű politikai deklarációnak tekinthetők, a költségvetési kérdéseket érintő intézményközi megállapodások ugyanakkor kifejezetten úgy rendelkeznek, hogy a megállapodás valamennyi részes intézményre kötelező.⁷ Egy adott kérdés rendezésében, az arról való megegyezésben részt vesznek a jogalkotásért felelős intézmények (a Parlament és a Tanács), valamint a végrehajtásért felelős Bizottság.

A Közösségek létrejötte óta, az elmúlt ötven évben több, mint 120 intézményközi megállapodás született⁸ (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.⁹

III. A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló Intézményközi Megállapodások kialakulása

A költségvetési eljárás, illetve a középtávú költségvetési tervezés kérdéseit érintő szabályozással már a Közösségek történetének viszonylag korai szakaszában találkozhatunk. A Tanács már 1970-ben határozatot¹⁰ hozott a három éves pénzügyi tervkészítésről. E három éves tervek azonban pusztán pénzügyi előrejelzésnek voltak tekinthetők, semmilyen kötelező erővel nem rendelkeztek.

A költségvetési kérdéseket szabályozó, a részes intézményekre nézve kötelező Intézményközi Megállapodás megkötése és ezáltal a középtávú pénzügyi terv elkészítése és elfogadása abból ered, hogy 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 a költségvetéssel kapcsolatos tágabb hatáskörét próbálta jogalkotási hatáskörének tágítására felhasználni), részint abból eredtek, hogy a Közösségek bevételei egyre kevésbé nyújtottak megfelelő fedezetet a közösségi kiadások teljesítésére, amely a költségvetési egyensúly elvének sérelmét eredményezte.

⁶ VÁRNAI ERNŐ–PAPP MÓNKA: *Az Európai Unió joga*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, 166–167.

⁷ Lásd pl. az 1993. , vagy az 1999. vagy a 2006. évi költségvetési Intézményközi Megállapodás 2. pontját

⁸ WALDEMAR HUMMER: Interinstitutional Agreements Concluded During the Priod 1958–2005. *European Law Journal* 2007/1. 92–109.

⁹ PETER SLOMINSKI: The Fabric of Governance: Interinstitutional Agreements in the EU. *European Law Journal* 2007/1., 2.

¹⁰ A Tanács 70/244/ESZAK, EGK, Euratom határozata a többéves pénzügyi tervről

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 25-30 évvel ezelőtti vitákra – nem voltak teljesen egyértelműek, és végső soron hosszas harcot eredményeztek a Parlament és a Tanács között, amelynek tétje a költségvetési ügyek feletti hatalom megszerzése volt.¹¹ 1988 előtt nem létezett a középtávú pénzügyi terv jelenlegihez hasonló rendszere. A költségvetési kiadások és bevételek évről évre történő módosításának kereteit a Szerződés rendelkezései határolták le. E téren két szabályt kell megemlíteni. Az egyik a kiadások ‘kötelező’ és ‘nem kötelező’ kategóriákba sorolása, amelynek – mint később látni fogjuk – az éves költségvetési eljárás keretében van lényeges szerepe, és amely számos intézmények közötti vita forrásává vált. A másik pedig a Szerződés 203. (ma 272. cikk) (9) bekezdése, amely meghatározta az érintett intézmények költségvetéssel kapcsolatos mozgásterének – konkrétan egy éves növekedési ráta alapján a kiadások növelésének – korlátait. E szabályok azonban feltételeztek bizonyos fokú együttműködési készséget az érintett intézmények között, amelyet nem mindig sikerült elérni, illetve megvalósítani az éves költségvetési eljárás során.¹² 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.¹³

Az ilyen kérdéseket vizsgáló eljárás során a Bíróságnak meg kellett állapítania, hogy a Közösségek általános költségvetése – azután, hogy a Parlament elnöke a 203. (ma 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 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 hatáskörüik 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. E probléma hátterében az állt, hogy a 203. cikk (9) bekezdése megállapít egy korlátot a nem kötelező kiadásoknak az előzőpénzügyi év költségvetésében szereplő azonos típusú kiadásokhoz viszonyított növekedésére vonatkozóan. Ezt a korlátot a „növekedés [...] legmagasabb aránya” fejezi ki, amelyet a Közösségek intézményei a (9)

¹¹ WALLACE–WALLACE–POLLACK i. m. 198.

¹² A problémára a szakirodalom már viszonylag korán utalt. Lásd: HELEN WALLACE: *Budgetary Politics: The Finances of the European Communities*. Univerity Association for Contemporary European Studies, 1980, 77–78., 87–88.

¹³ C–36/84. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR (1986) I–02155, C–41/95. Európai Közösségek Tanácsa v Európai Parlament ECR (1995) I–04411

bekezdés harmadik albekezdése értelmében kötelesek a költségvetési eljárás folyamán tiszteletben tartani. A (9) bekezdés második albekezdése értelmében a legmagasabb arányt évente a Bizottság állapítja meg, de a Tanács és a Parlament közötti megállapodás útján új arányt is meg lehet meghatározni. A szóban forgó ügyben

- 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 kell semmisíteni.”

A költségvetés egyensúlyát érintően a 80-as évek elejétől kezdve egyre jelentősebb problémát jelentett a közösségi politikák finanszírozási igényének növekedése, amelyben jelentős szerepet játszott az Európai Regionális Fejlesztési Alap létrehozása (és finanszírozási igénye) 1975-től, valamint a Közös Mezőgazdasági Politika (KAP) egyre növekvő kiadásai. A finanszírozási igények növekedése mellett elkezdtek felérősödni 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.¹⁴

E viták a finanszírozási problémák igencsak gyakorlatias kérdésköre mellett fontos elméleti kérdéseket is a felszínre hoztak. Ilyen az egyik alapkérdés is, mégpedig az, hogy mekkora legyen a közös költségvetés. A közös költségvetés főösszegének az EU GDP-jéhez viszonyított aránya összehasonlítva egy szövetségi állam szövetségi költségvetésének GDP-hez viszonyított arányával – a 70-es 80-as években is, most is – igen alacsony. Már a Közösség történetének viszonylag korai szakaszában, az 1977

¹⁴ KROLL i. m. 522.

áprilisában közzétett MacDougall-jelentés¹⁵ is arra az álláspontra helyezkedett, hogy közgazdasági szempontból sokkal célszerűbb és hasznosabb lenne egy az akkorinál – és egyúttal a jelenleginél is – nagyobb méretű – a közösségi GDP 5-7%-át, katonai kiadásokkal együtt 10%-át kitevő – közösségi költségvetés, és ezáltal nagyobb arányú közösségi szintű újraelosztás. A jelentésben foglaltak azonban azóta sem igazán valósultak meg, a közösségi újraelosztás mértéke napjainkban is a GDP 1%-a körül mozog.

A felmerült problémák megoldása érdekében az említett intézmények elhatározták, hogy kidolgoznak egy olyan eljárásrendet, amely lehetővé teszi a költségvetés megalkotásával kapcsolatos egyre súlyosbodó nehézségek – így a kiadások osztályozása (kötelező/nem kötelező volta), vagy a költségvetés főösszegének növelése – kiküszöbölését. Az első lépés 1982-ben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság Közös Nyilatkozata (Joint Declaration) volt.¹⁶

Ezt követően, tekintettel arra, hogy az 1982-es Közös Nyilatkozat nem hozta meg a várt eredményt (pl. az előbb említett jogeset is a Közös Nyilatkozat utáni időszakban történt) – az I. Delors csomag¹⁷ eredményeként 1988 óta –, az EU éves költségvetéseit egy intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv keretei között alkotja meg az EU három e témában hatáskörrel rendelkező intézménye.

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

A középtávú pénzügyi terv – amely formailag jelenleg egy, az Intézményközi Megállapodás mellékleteként megjelenő táblázat – lényegében meghatározza összességében és a főbb kategóriák szerint az adott ciklusba tartozó költségvetési évek éves kiadási kereteit, és az időszak költségvetési prioritásait. Az Intézményközi Megállapodásnak a célja, hogy a három aláíró intézmény között kialakuló éves költségvetési tárgyalásokon felmerülő kérdések jelentős, sarkalatos részét előre, ne egy évre, hanem egy 7 évet felölelő időszakra rendezze akként, hogy erre az időszakra meghatározzák a következő évek költségvetéseinek alapvető keretösszegeit. Mindez azonban semmilyen egyéb szempontból nem befolyásolja az érintett intézmények (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 Megállapodás tehát nem helyettesíti az éves költségvetéseket.

¹⁵ Report of the study group on the role of public finance in European Integration, Brussels, 1977

¹⁶ 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.

¹⁷ A Delors-csomag a Bizottság akkori elnökéről Jacques Delorsról kapta a nevét.

Az Intézményközi Megállapodás a közösségi kiadások nagyobb kategóriáit fejezetekre osztja, és minden ilyen fejezet tekintetében meghatározza az egyes évekre vonatkozó kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok összegét és a közösségi GNP-hez viszonyított mértékét. Ezáltal a kiadási keretösszegek összehasonlíthatóvá válnak a saját források keretszámaival, amely szintén rögzített a saját források rendszeréről szóló rendelet által. Mindezeket túl – az egyes költségvetési kategóriák (pl. mezőgazdaság, strukturális és kohéziós politika, adminisztráció) vonatkozásában – a több évre meghatározott kiadási plafonok segítenek az Unió kiadásainak kontroll alatt tartásában. Ugyanakkor kiemelendő, hogy a középtávú pénzügyi terv különbözik egy egyszerű előrejelzéstől is, tekintettel arra, hogy a benne rögzített keretösszegek az Intézményközi Megállapodásban részes intézményekre nézve kötelezően alkalmazandók. Így nem térhet el tőle a Bizottság a költségvetés előkészítése, illetve a Tanács, valamint az Európai Parlament a költségvetés megalkotása során.

A középtávú pénzügyi terv gyakorlati alkalmazhatósága szempontjából lényeges, hogy elfogadása/megalkotása bár nem kötelező, mégis alapvetően fontos, hogy a Tanács – és rajta keresztül a tagállamok –, valamint az Európai Parlament és a Bizottság időben, legalább egy bő fél, de inkább egy évvel az adott középtávú tervezési időszak kezdete tető alá hozza 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.

IV. Az Intézményközi Megállapodásban 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 folyamatban¹⁸ a közreműködő intézmények közül a Bizottságé a jogalkotás kezdeményezésének joga. Tehát praktikusán a Bizottság az ügy ura abból a szempontból, hogy kezdeményezi-e a Tanács és a Parlament felé egy adott rendelet, irányelv, vagy egyéb jogforrás megalkotását, vagy sem. (A Tanács, illetve a Parlament ugyan felkérheti a Bizottságot valamely jogszabály-javaslat előkészítésére, de magát a javaslatot csak a Bizottság terjesztheti elő.)

A helyzet az Intézményközi Megállapodás esetében is hasonló az előbbiekhez, azaz, hogy ebben az esetben nem beszélhetünk egy részletesen szabályozott eljárásrendről, mint például az együttdöntési, vagy az együttműködési eljárás esetében, hanem itt a Bizottság kezdeményezési joga a Római Szerződés 211. cikkén¹⁹ alapul,

¹⁸ Lásd különösen a Római Szerződés 251. és 252. cikkeit.

¹⁹ RSZ. 211. cikk

A közös piac szabályszerű működésének és fejlődésének biztosítása céljából, a Bizottság:

- [...]
- ha azt szükségesnek tartja vagy a jelen Szerződés ezt kifejezetten előírja, a jelen Szerződés tárgykörébe tartozó területekre vonatkozóan javaslatokat tesz, illetve véleményt nyilvánít,
- [...].

amely a Bizottság általános hatásköri szabályairól²⁰ rendelkezik. Tehát az Intézményközi Megállapodás esetében is kezdeményez, és javaslatot tesz a Tanács, illetve a Parlament részére. A javaslat tartalmát illetően – tekintettel arra, hogy e kérdés egyáltalán nem szabályozott – a Bizottság szabad belátása szerint, célszerűen figyelemmel a tagállamok és a Parlament e témát érintő politikai megnyilatkozásaira, lényegében a józan ész alapján dönt, és alakítja ki a javaslat tartalmát. A bizottsági javaslat természetesen egyfajta, a Bizottság által fontosnak tartott költségvetési prioritásokat tartalmazó – olykor a tagállamok álláspontjával nem feltétlenül egybevágó – politikai állásfoglalásnak is tekinthető. A Bizottság hagyományosan a politikai integráció megalapozása érdekében a nagyobb közösségi költségvetés támogatója, ugyanakkor a Tanács és a Parlament közötti vitákban egyfajta közvetítő szerepet is játszik a különböző kényes kérdések rendezésére irányuló javaslatok által.

Noha az Intézményközi Megállapodást az említett három intézmény köti meg, a költségvetési tárgyalások során a kulcsszerepet mégis a *Tanács* játssza. A Megállapodás megkötésének akkor van érdemi esélye, ha a fő tartalmi kérdésekről (pl. a kiadási prioritások, vagy a saját források rendszere, vagy a költségvetés főösszege) a tagállamok minisztereiből álló Tanácsban megszületik a döntés. Ez a döntés pedig a gyakorlatban akkor születik meg, ha a tagállamok állam- és kormányfőiből álló *Európai Tanácsban* sikerül a pénzügyi perspektíváról a politikai egyezséget tető alá hozni. Mindennek részben politikai, részben a Római Szerződésből eredő okai vannak. A politikai okok akként foglalhatók össze, hogy a tagállamok minisztereiből álló Tanács és különösen az állam- és kormányfőkből álló Európai Tanács döntését nyilvánvalóan a tagállami politikai érdekek determinálják. Így például hiába tenne javaslatot a Bizottság a meglévő közösségi programok finanszírozási összegének növelésére, vagy újabb – további forrásokat igénylő – programok elindítására, ha a Tanácsban, illetve az Európai Tanácsban a tagállami preferenciák a Közösségnek juttatott források csökkentésére irányulnak. A Római Szerződés rendelkezései mindezt csak erősítik. A 269. cikk 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. Tekintettel a Szerződés e rendelkezésre, valamint arra, hogy a saját források képezik – a 269. cikk rendelkezéseivel összhangban – 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, elengedhetetlen, hogy a Tanácson keresztül valamennyi tagállam egyetértését adja a Megállapodáshoz.

Az Európai Tanács előzőekben említett, a pénzügyi perspektíva elfogadásával kapcsolatos szerepe lényeges következményekkel jár az egész folyamatra nézve.

²⁰ 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.

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.²¹

Mindezt figyelembe véve az *Európai Parlament* szerepe és súlya az Intézményközi Megállapodás megkötésében bár nem hagyható figyelmen kívül, de mozgástere és az Intézményközi Megállapodás végleges tartalmát érintő befolyásolási képesség meglehetősen szerénynek mondható. A Parlament kezében lényegében egyetlen „kemény” ütőkártya van, mégpedig az Intézményközi Megállapodás tervezetének teljes egészében való elutasítása. Ez azonban egy kétélű fegyver, hiszen 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,²² amelyek hatékonysága az előbbivel azonban nem igazán mérhető össze.²³ Megemlítendő továbbá az az Intézményközi Megállapodás komplex jellegéből adódó eszköz is, hogy az Intézményközi Megállapodás nem pénzügyi keret, hanem ahhoz számos, a pénzügyi rendszer működtetéséhez szükséges jogalkotási döntés is kapcsolódik (így például a különböző strukturális és egyéb politikák végrehajtásához szükséges jogalapot szolgáló jogszabályok). Ezek megalakításába a Parlamentnek már érdemi beleszólása van, amely közvetett, de lényeges eszköz lehet a pénzügyi perspektívára vonatkozó tárgyalások során.²⁴

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 mennyiben járulnak hozzá, vagy egyáltalán hozzájárulnak-e? A kérdés úgy is feltehető, hogy a képviselői demokrácia elvei alapján létrejövő Parlament a jogalkotás – és tegyük hozzá a költségvetés-készítés – során az intézményközi megállapodások által egy szintre kerül-e a tagállami kormányok képviselőiből álló Tanáccsal, vagy esetleg tovább komplikálja és még inkább átláthatatlanná teszi a közösségi intézményrendszer működését? Mindemellett további kérdés, hogy az intézményközi megállapodások befolyásolják-e és ha igen, miként az intézményi egyensúlyt? E kérdésekre figyelemmel különböző érvek szólnak az intézményközi megállapodások mellett (pl. növekszik az EU intézményrendszerének demokratikus jellege azáltal, hogy az intézményközi megállapodásokban az EP is részes fél), és ellene is (pl. a megelőző tárgyalások kimenetele nem garantált, illetve a meg-

²¹ A Miniszterek Tanácsa és az Európai Tanács szerepével kapcsolatban lásd: LUISA GIURIATO: *The decision-making procedures for the European Union's finances in the Constitutional debate*. Working Paper n. 96 Roma: Dipartimento di Economica Pubblica, Università Degli Studi di Roma „La Sapienza”, Novembre 2006, 5–7.

²² Ilyennek tekinthető az Európai Parlament állásfoglalása az Európai Tanácsnak a pénzügyi tervről és a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó intézményközi megállapodás megújításáról szóló álláspontról.

²³ Az egyes intézmények költségvetési szerepével kapcsolatban lásd: WALLACE–WALLACE–POLLACK i. m. 196.

²⁴ PETER BECKER: Die EU Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase – Die Rolle des Europäischen Parlaments. *Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration*. Berlin: Stiftung Wirtschaft und Politik (SWP), Mai 2005, 14.

állapodások tovább növelik az intézményrendszer komplexitását). A kérdésekre egyöntetű válasz mindeddig nem született. A gyakorlati példák az mutatják, hogy a demokratikus jelleg erősítése szempontjából vannak pozitív és negatív példák is. Kétségtelen, hogy ha az informális megállapodások súlya és aránya a formális jogalkotását meghaladja, akkor az alkotmányos problémákat vet fel. Ugyanakkor tény az is, hogy az intézményközi megállapodások fontos – és az Unió működtetése szempontjából (különösen a költségvetési téren) – megkerülhetetlen eszközei az intézmények közötti együttműködésnek. Létük nagyban összefügg a Szerződés 5. és 7. cikkéből következő intézményi egyensúly kérdésével,²⁵ és e téren különösen a Parlament helyzetével, vagyis azzal a problémával, hogy az EP számos olyan hatáskört nem tud, vagy nem önállóan tud gyakorolni, amelyek egy demokratikus állam parlamentjének alapvető jogosítványai.²⁶

Mindennek fényében a Parlament tárgyalási pozíciójával kapcsolatban megállapítható, hogy a Közösségek létrejötte óta folyamatosan küzd – mind jogalkotási, mind költségvetési téren – hatáskörének bővítéséért. E törekvése – amely nem egy esetben a Bíróság elé vitt hatásköri jogvitákban csúcsosodott ki – viszonylag sikeresnek tekinthető, sok más mellett elég itt csak arra utalni, hogy a költségvetési eljárásban a kezdetekkor pusztán 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, 7 évről a parlamenti – és bizottsági – ciklusnak megfelelő 5 évre csökkentésére. A Parlament a javaslatát azzal indokolja, hogy ezzel elkerülhetővé válna egy olyan helyzet, amikor egy adott ciklusban működő Parlament mandátumának teljes ideje alatt az előző parlamenti ciklusban elfogadott pénzügyi perspektívához van kötve és egy 5 éves periódus jobban megfelelna a demokratikus felelősség és az elszámoltathatóság elvének/követelményének.²⁷ Alkalmasint azonban némi bizonytalanság érezhető ki a pénzügyi perspektíva időszakának kérdésben

²⁵ Az intézményi egyensúly elvéről lásd részletesebben: KENDE–SZÜCS i. m. 235–238.

²⁶ Az intézményközi megállapodások demokratikus jellegével kapcsolatban lásd: SONJA PUNTSCHER RIEKMANN: The Cocoon of Power: Democratic Implications of Interinstitutional Agreements. *European Law Journal*, 2007/1., 4–19.

²⁷ Az Európai Parlament állásfoglalása a Közös jövőnk építése – A kibővített Európai Unió politikai kihívásai és költségvetési eszközei 2007–2013 c. bizottsági közleményre (COM(2004) 101) (2004/2006(INI)) P5_TA(2004)0367 13–14. pont

egyes parlamenti dokumentumokból. A 2005. június 8-i állásfoglalás²⁸ 33. és 34. pontja egymással némileg ellentétesen egyszerre száll síkra az 5 éves perspektíva mellett, ugyanakkor támogatja a Bizottság 7 éves időtartamra vonatkozó javaslatát. Ezzel kapcsolatban rámutat, hogy „[...] egy rövidebb időtartamú keret technikai és politikai szempontból nem lenne praktikus, valamint hogy a hosszabb pénzügyi terv hozzájárul majd a rendszer stabilitásához és elősegíti a kohéziós politika, valamint a közös költségvetés más pénzügyi eszközeinek programozását.” Maga az 5 éves periódus lehetősége a Bizottság közleményében (COM(2004) 101) is felvetődik, de a Közlemény rámutat arra, hogy „[A]z új pénzügyi keret által lefedett időszaknak elég hosszúnak kell lennie ahhoz, hogy ésszerű költségvetési határok között, a megreformált közösségi politikák teljes és fokozatos bevezetésére és a tizenkét új tagállam sikeres integrálásához koherens lefedettséget tudjon nyújtani”. A Bizottság a maga részéről elvileg elfogadhatónak tartaná, hogy a jövőben a pénzügyi perspektíva időszak jobban összhangba kerüljön a Parlament és a Bizottság mandátumával. Javaslatában ugyanakkor a Bizottság az öt éves ciklusra való áttérés előtt, átmenetileg egy 2007-től 2013-ig tartó hét éves periódust javasolt. E hét éves időszakra a jelenlegi helyzetben a javaslat szerint azért van szükség, mert a piaccal kapcsolatos kiadások és a közvetlen agrárkifizetések szabályozása 2003-ban 2013-ig lett megállapítva, a strukturális alapok folyamatban lévő átalakítása, továbbá az összes intézményt érintő néhány kiigazítás időbe telik.

Álláspontom szerint – a parlamenti állásfoglalásban kifejtettekre tekintettel – ésszerűnek tűnhet a pénzügyi perspektíva időtartamának a parlamenti ciklussal való összhangba hozása. Ugyanakkor nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy az elmúlt két perspektíva hét éves időtartama már „bizonyított”, egy működőképes tervezési időszaknak bizonyult. Az, hogy valamely parlamenti ciklusban nem kerül sor e tárgykörben intézményközi megállapodás megkötésére, a parlament előjogait, hatásköreit önmagában nem sérti, vagy korlátozza. (Legfeljebb lesznek olyan képviselők, akik erről a kérdésről soha nem szavaznak). Nem szabad elfelejteni, hogy sem a tagállamokban, sem az Unióban szervezetileg és hatáskörileg egymástól nem elkülönült, egymást követő parlamentek vannak, hanem a Parlament intézménye állandó, és csak a benne helyet foglaló képviselők személye változik a választásokon. Az eddigi intézményközi megállapodásokat megelőző viták azt mutatják, hogy egy-egy ilyen megállapodás előkészítése és tető alá hozatala viszonylag hosszú időt, akár két-két és fél évet is igénybe vehet. Ebből következően öt éves ciklusokban működve minden parlamenti ciklusnak csak a felében lenne arra tényleges lehetőség, hogy az adott parlament által jóváhagyott pénzügyi perspektíva keretei között történjen az Unió költségvetési gazdálkodása. Kérdés, hogy így célszerű-e az időtartamot csökkenteni, és ezáltal a vitákat gyakoribbá tenni, nem elfelejtve azt, hogy mi is volt a pénzügyi perspektívák bevezetésének egyik alapvető indoka, továbbá figyelembe véve azt is, hogy – amint azt fentebb láttuk – az érdemi döntés nem a Parlament (és nem is a Bizott-

²⁸ Az Európai Parlament állásfoglalása a kibővített Unió 2007 és 2013 közötti politikai kihívásairól és költségvetési eszközeiről (2004/2209(INI)) P5_TA(2005)0224

ság), hanem a tagállamok Tanács keretében üléselő képviselőinek kezében van. Mindemellett nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy léteznek a világon – és Európán belül is – olyan közjogi (államszervezeti) megoldások, ahol a részes intézmények egyikének sem az az egyik legfontosabb célja, hogy hatáskörét miként tudja folyamatosan bővíteni. Célszerű lenne, ha a Közösségen belül sikerülne egy olyan működő belső intézményi struktúrát kialakítani, amelyben egyenrangúan jelenne meg a képviseleti demokrácia és az egyes tagállami érdekek képviselete. Lehetséges azonban, hogy ez az integráció elmélyülésének egy magasabb szintjét igényelne/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.²⁹

A pénzügyi perspektíva elfogadásában részes intézmények helyzetét áttekintve, mintegy összegzésként megállapítható, hogy a gyakorlatban az igazi viták nem a részes intézmények között, hanem az Európai Tanács keretében a tagállamok állam- és kormányfői között zajlanak. Mivel a pénzügyi perspektívában rögzítik, hogy mely kiadások tartoznak a kötelező és a nem kötelező kiadások körébe, továbbá meghatározzák valamennyi előirányzat-csoport felső határát, ez azt is eredményezi, hogy az Európai Tanács jelentősen gyengíti a Parlament hatáskörét a nem kötelező kiadások meghatározása terén. Magából a tényből pedig, hogy a pénzügyi perspektíváról szóló egyezség valójában nem a Parlament és a Tanács között, hanem az Európai Tanács keretében születik meg, arra lehet következtetni, hogy az Intézményközi Megállapodás azokat a problémákat, amelyek miatt e rendszer létrejött, önmagában nem képes megoldani. Technikailag azonban hatékony eszköz, az Európai Tanács politikai döntéseit jogi köntösbe öltözteti, a tiszta politikai alkuhoz hozzáátéve a parlamenti jóváhagyást még a demokratikus jellegű döntéshozatal látszatával is kacérkodik.³⁰

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 megállapodás megkötésében 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 képviselettel rendelkeznének. A jelenlegi helyzetben azonban a közösségi

²⁹ GERHARD SCHRÖDER német kancellár 'Verantwortung für Europa' című, 2001. április 30-i beszéde, www.europa-reden.de/schroeder/rede.htm

³⁰ E problémakört lásd bővebben: ISABELLA EISELT–JOHANNES POLLAK–PETER SLOMINSKI: Codifying Temporary Stability? The Role of Interinstitutional Agreements in Budgetary Politics. *European Law Journal*, 2007/1., 75–91.

költségvetési érdekeket érdemben senki nem képviseli, a Parlament nincs abban a helyzetben, hogy képviselni tudja, az Európai Tanácsban pedig csak a tagállamok képviselői foglalnak helyet, akik nyilvánvalóan saját egyéni érdekeik képviselését tartják szemük előtt. Mindez pedig azt eredményezi, hogy a költségvetési egyezségeket alapvetően az egyedi tagállami érdekek determinálják és a közösségi hozzáadott érték – amely miatt végül is a Közösség létrejött – a tagállami érdekek mellett elsikad.³¹ A kép teljességéhez azonban hozzátartozik az is, hogy az EU jelenleg nem nemzetek feletti intézmény, és ekként a tagállami érdekek nagyfokú figyelembe vételére az ára a szervezet fennmaradásának.

V. Az Intézményközi Megállapodás meg nem kötésének következményei

Az uniós intézmények pozícióinak áttekintését követően azt is szükségesnek tűnik megvizsgálni, hogy mi történik abban az esetben, ha az előző Intézményközi Megállapodás 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, tekintettel arra, hogy e kérdést nem szabályozzák. Ha a jelenlegi aktuális helyzetet, a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó Intézményközi Megállapodást nézzük, annak 30. pontja jelenthet áthidaló megoldást.³² A jelenlegi Intézményközi Megállapodás 30. pontja ugyanis akként rendelkezik, hogy amennyiben nincs egyetértés az új pénzügyi tervre vonatkozóan, és a meglévő pénzügyi tervet kifejezetten nem nyilvánítja megszüntnek egyik részes fél sem, akkor a meglévő költségvetési tervben szereplő utolsó év felső határait igazítják ki a bruttó nemzeti termék (GNP) és az árak alakulásának megfelelően.³³ E rendelkezés alkalmazása kétségtelenül tompítja a Megállapodás meg nem kötésének hatásait, azonban nem jelenthet végleges megoldást, hiszen nem alkalmazkodik az Unió aktuális költségvetési, gazdasági, fejlesztési prioritásaihoz, és ezáltal éppen az egyik legnagyobb előnyét, a több éves programozás lehetőségét nem teszi lehetővé számos területen.

Mindezt némileg felretéve tekintsük át, hogy az Intézményközi Megállapodás meg nem kötése milyen konkrét érdemi problémákat vet fel.

Ezek közül elsőként – röviden – az *általános politikai problémákra* kell utalni. E körben is alapvetően arra, hogy az Európai Uniónak fontos érdeke mind – különösen a jelenlegi világpolitikai környezetben – a gazdasági-politikai partnerei felé, mind tagállamainak állampolgárai felé, hogy meg tudja mutatni: fontos, alapvető kérdésekben immár 27 tagra bővülve is világos és politikai prioritásait megfelelően hangsúlyozó döntést tud hozni. Mindemellett, mivel fontos politikai cél a jelenlegi tagállamok közötti gazdasági különbségek csökkentése, illetve a további bővítés, elengedhetetlen az egyezsége jutás a strukturális és kohéziós támogatások, valamint a bővítés finan-

³¹ 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, 1–2.

³² Hasonló áthidaló megoldást nyújtott az 1999. évi Intézményközi Megállapodás 26. pontja.

³³ Az éves kiigazítás szabályait az Intézményközi Megállapodás 15. pontja határozza meg.

szírozásáról. 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 sokszor feladhatatlannak tűnő viták előzték meg, 2006-ban sem alakult ki olyan helyzet, amely a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozó pénzügyi perspektíva elfogadását valószínűsítette 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 elfogadása megteremti arra a jogalapot. Az EK-Szerződés és az EURATOM-Szerződés, valamint az Európai Unióról szóló Szerződés V. és VI. címe vonatkozásában ilyen „jogalapot megteremtő jogi aktus” olyan másodlagos jogi aktus, amely megteremti a jogi alapot a Közösség és az Unió fellépéseinek és a költségvetésben szereplő, azoknak megfelelő kiadások teljesítésére. Konkrétan fogalmazva ilyen jogalapot megteremtő jogi aktus

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

Nem lehet jogalapnak tekinteni az ajánlásokat, a véleményeket és más jogi kötéserővel nem rendelkező dokumentumokat.³⁴ Mindezzel kapcsolatban a probléma abban rejlik, hogy a középtávú pénzügyi tervezés rendszerének bevezetésével az egyes – több éves – közösségi programok ciklusa is sok program esetében a középtávú pénzügyi tervhez kapcsolódik. Így például az előző időszakban bevezetett/alkalmazott programok egy része vagy csak egy 2006. december 31-ig előírt felülvizsgálatra vonatkozó záradékot tartalmazott,³⁵ vagy ennél következetesebb szabályozás vonatkozott rájuk, és új program hiányában 2006. december 31-én – vagy előbb – megszűntek volna.³⁶ Ebből adódóan egy új középtávú pénzügyi terv hiányában a hatékonyak és folytatandóknak ítélt programok további működtetése is ellehetetlenülhet, illetve új programok megindítására is sokkal nehezebben nyílik lehetőség. Mindehhez

³⁴ 1605/2002/EK, Euratom rendelet 49. cikk, 2342/2002/EK, Euratom rendelet 31. cikk, 2006. évi Intézményközi Megállapodás 37. pont

³⁵ E körben csak néhány jelentősebb jogszabály: a Tanács 1260/1999/EK rendelete a strukturális alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, a Tanács 1267/1999/EK rendelete az Előcsatlakozási Strukturális Politikák Eszközének (ISPA) létrehozásáról, az Európai Parlament és a Tanács 1783/1999/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról, vagy az Európai Parlament és a Tanács 1784/1999/EK rendelete az Európai Szociális Alapról.

³⁶ Néhány példa e körre: a 253/2000/EK határozat (Socrates-program), a 1031/2000/EK határozat (Youth 2000 program), vagy a 163/2001/EK rendelet (Media-program).

hozzátartozik, hogy egy-egy új program megindítása, az ahhoz szükséges jogalap elfogadása, keresztülvitele a közösségi 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 a Közösség által elfogadott Közösségi Támogatási Kereteken belül, kohéziós támogatások esetében pedig a projekteket a kedvezményezett tagállammal egyetértésben a Bizottság jóváhagyása alapján valósulnak meg. A programozás azt a teljes szervezési, döntéshozatali és finanszírozási folyamatot jelenti, amelynek megvalósítása több szakaszban, a támogatási célkitűzések elérése érdekében, a Közösség és a tagállamok általi együttes fellépés többéves keretben történő végrehajtása céljából történik. A programozási időszak összhangban van a középtávú pénzügyi tervezési időszakokkal, így az előző ilyen időszak a régi tagállamok esetén 2000-tól, az új tagállamok esetén pedig a csatlakozástól 2006-ig terjedő időszakra vonatkozott, míg a jelenlegi programozási időszak minden tagállamra nézve 2007-től 2013-ig tart. A középtávú pénzügyi tervezés és a strukturális alapok programozási időszaka nem véletlenül esik egybe. Ha a strukturális és kohéziós támogatásokhoz szükséges programozás, a támogatási rendszerek több éves ciklusokra kiterjedő tervezése és működtetése ellehetetlenül, az alapvetően sérti a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvét. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás – vagy másképpen fogalmazva megbízható pénzügyi irányítás – elve a költségvetés végrehajtására vonatkozó egyik legfontosabb alapelv. A hatékony és eredményes pénzgazdálkodás magában foglalja a költségvetési előirányzatok gazdaságosság, hatékonyság és eredményesség elveinek megfelelő felhasználását. Tekintettel arra, hogy a strukturális támogatásban részesülő projektek, beruházások jelentős része, a kohéziós támogatással megvalósuló környezetvédelmi és infrastrukturális beruházások pedig szinte kivétel nélkül olyan projektek, illetve beruházások, amelyek több éven keresztül valósulnak meg, a több éven át tartó finanszírozási programok ellehetetlenülése elméleti síkon a hatékony és eredményes pénzgazdálkodást, gyakorlatilag pedig a tagállamok fejlettségbeli különbségeinek csökkentésére irányuló közösségi célkitűzések megvalósítását veszélyezteti, de legalábbis jelentősen megnehezíti. Mindez pedig politikai problémákat is okozhat a tagállamokban, hiszen például az említett – jelentős összegű – strukturális támogatások mellett a kutatásra, oktatásra, vagy transz-európai hálózatokra szánt támogatások is jelentős kútséssel, és esetleg a korábbiakhoz képest csökkentett összegben érkezhettek meg.³⁷

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

³⁷ Az el nem fogadás problémakörével kapcsolatban lásd: PETER BECKER: *Die EU Finanzverhandlungen Agenda 2007 vor der dritten Phase – Die Rolle des Europäischen Parlaments*. Berlin: Diskussionspapier der Forschungsgruppe EU-Integration Stiftung Wirtschaft und Politik (SWP), Mai 2005, 6.

be ezt a rendszert, hogy az alapkérdésekről – mint például a költségvetés finanszírozása, a bevételek és kiadások főösszege, valamint a fő kiadási területek főösszegei – előre, legelőször egy öt éves, majd azt követően hét éves ciklusokra megállapodjanak az érintett intézmények (és a Tanácson keresztül a tagállamok), és ezzel a viták méregfogát előre kihúzzák. Az Intézményközi Megállapodás megkötésének hiányában pont azokkal a problémákkal³⁸ szembesülnének az érintett intézmények, amelyek az 1980-as években bénítóan hatottak a Közösségek működésére, és amelyek miatt ezt az egész rendszert létrehozták.

VI. Az Európai Alkotmány tervezete, a Lisszaboni Szerződés és az Intézményközi Megállapodás

Szemben a jelenlegi jogszabályi környezettel, amely a pénzügyi perspektíva tekintetében semmilyen rendelkezést nem tartalmaz, az Európai Alkotmány tervezetbe és a Lisszaboni Szerződésbe is már belekerültek a középtávú pénzügyi terv elfogadásának alapvető szabályai. Önmagában az, hogy e kérdést az Unió alapidokumentuma szabályozni fogja, már lényeges pozitívumként értékelhető. Az Alkotmánytervezet és a Lisszaboni Szerződés szerint a többéves pénzügyi keret célja költségvetési fegyelem biztosítása, tehát hogy az Unió kiadásai rendezett módon, saját forrásainak határain belül alakuljanak, továbbá az éves költségvetések legyenek összhangban a többéves pénzügyi kerettel. Mindkét dokumentum szerint a többéves pénzügyi keretet formailag a Tanács által egyhangúlag elfogadott európai törvényben (Alkotmány), illetve rendeletben (Lisszaboni Szerződés) kellene megalkotni. A Tanács döntésének feltétele mindkét dokumentum szerint az Európai Parlamentnek a tagjai többségével elfogadott egyetértése. A Tanács a pénzügyi keretről egyhangúlag határozna, 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 európai törvény elfogadásáról minősített többségi szavazással döntsön.³⁹

Sem Alkotmánytervezet, sem a Lisszaboni Szerződés nem határozza meg a pénzügyi keret pontos időtartamát, de annyit rögzít mindkettő, hogy annak legkevesebb 5 éves időszakra kell szólni. Ezzel lehetőséget biztosít arra, hogy a Parlament szándékainak megfelelően a jelenlegi 7 éves tervezési időszak 5 évre csökkenjen. A dokumentumok változatlanul hagynák a középtávú pénzügyi terv fő célját és alapvető paramétereit, ennek megfelelően rögzítik, hogy a többéves pénzügyi keret kiadási kategóriáinként – amelyek száma korlátozott és az Unió tevékenysége főbb területeinek felelnek meg – meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát. A dokumentumok változatlanul hagynák azon probléma kezelésének módját, hogy mi történik ha az előző pénzügyi keret időszakának végéig a Tanács nem fogadta el az új pénzügyi keretet. Erre az esetre – az eddig szabályoknak/

³⁸ *European Union – Public Finance*. Luxembourg: EUR-OP, 2002, 21. és 37.

³⁹ Szerződés az Európai Alkotmány létrehozásáról 55. cikk, az Európai Közösséget létrehozó Szerződésbe beiktatott 270a. cikk

gyakorlatnak megfelelően – az új pénzügyi keret elfogadásáig az előző keret utolsó évének megfelelő felső határok és egyéb rendelkezések alkalmazása meghosszabbodik.

VII. Összegzés

Összegezve az előzőekben az Intézményközi Megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi terv céljáról és szerepéről mondottakat, nyilvánvaló, hogy ez a Közösség költségvetési jogrendszerébe 1988-ban bekerült intézmény alapvetően hasznos, célszerű és számos gyakorlati szempontból fontos pozitívumot hordoz magában. Ebből következően a tagállamoknak, illetve az Intézményközi Megállapodásban részes 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 benne a középtávú pénzügyi terv. Ennek fontossága mind politikai, mind költségvetési és jogi szempontból is elvitathatatlan.⁴⁰ Ugyanakkor az az automatizmus, amelyet ez a rendszer megteremtett, számos problémát is eredményezett, hiszen az automatikus újraelosztás, amelynek 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 tökéletesen.⁴¹ A középtávú pénzügyi tervet magában foglaló intézményközi megállapodások rendszerének felmerült problémáira az Európai Alkotmány tervezete, és a Lisszaboni Szerződés sem tartalmaz érdemi megoldásokat.

⁴⁰ E problémakörrel kapcsolatban lásd még: KROLL i. m. 531–532.

⁴¹ Vö. ERDŐS i. m. 49–50.