

DISSERTATIONES

AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSI
JOGI SZABÁLYOZÁSÁNAK KIALAKULÁSA

HALÁSZ ZSOLT
egyetemi adjunktus (PPKE JÁK)

Napjainkban igen sok szó esik az Európai Unió működéséről, az Unió által finanszírozott támogatásokról, ezek felhasználásának szabályszerűségéről, és számos ehhez kapcsolódó kérdéstről. Az e kérdések jogi hátterét képező szabályozás azonban már sokkal kevésbé közismert, még sokszor a szélesebb szakmai közvélemény előtt sem. Még kevésbé ismert e szabályozás fejlődése, amely minőségét és mélységét tekintve is jelentős változásokon ment keresztül a Közösségek alapítása óta. E dolgozat célja ezen fejlődési folyamat fontosabb állomásainak bemutatása.

Az Európai Unió költségvetése egy olyan struktúra, amely jelenleg ugyan mutat bizonyos hasonlóságot mind egy nemzetközi szervezet, mind egy állam költségvetésével, de mindkét fajta költségvetési rendszertől, a bennük foglalt finanszírozási céloktól és a bevételek rendszerétől is sok szempontból jelentősen különbözik. Az EU költségvetése nem helyettesíti a tagállamok költségvetését, és közvetlenül nem is függ azoktól, hanem egy önállóan működtetett rendszer, amely önálló bevételekből, és saját céljait finanszírozó kiadásokból épül fel. A jelenlegi – alapvetően egységes – költségvetési szisztéma a Közösségek létrejöttékor közel nem mutatott ilyen egységes képet. Viszonylag hosszú időnek kellett eltelnie ahhoz, hogy a három Közösség kezdetben egymástól sok szempontból eltérő költségvetési rendszere és szabályozása egy többnyire egységes rendszerre formálódjon.

I. A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemei a kezdetektől az ezredfordulóig

1. A költségvetés szerkezetének alakulása

Az 1951-ben létrehozott Európai Szén és Acél Közösség (ESZAK) éves gazdálkodását szabályozó költségvetési szabályok két nagy szabályozási egységet képeztek évről évre. Elkülönült a működési (a szén és acélipar támogatását finanszírozó) és az igazgatási költségvetés (amelybe beletartoztak a Főhatóság, a Bíróság, a Közgyűlés Titkársága, valamint a Tanács kiadásai), bár maga az ESZAK Szerződés eredetileg egyáltalán nem használta a költségvetés szót, hanem 'igazgatási kiadások', illetve

‘összefoglaló/általános előrejelzések’ (general estimates) fogalmakat használt. Az ESZAK Szerződés már a kezdetektől fogva kizárta annak lehetőségét, hogy kölcsönfelvétellel történjen a Közösség gazdálkodásnak finanszírozása.¹ Az ESZAK esetében a költségvetési év eredetileg július 1-jétől június 30-ig tartott.

Az 1957-ben létrehozott Európai Gazdasági Közösség (EGK) és Európai Atomenergia Közösség (Euratom) esetében az alapító szerződések – az ESZAK-hoz képest – jóval precízebben szabályozták a költségvetési kérdéseket, és a Főhatóságnak (Bizottságnak) közel sem volt már a kezdetekkor sem olyan szupranacionális jellege, mint az ESZAK esetében. Az EGK költségvetése egységes formát öltött, az Euratom Közösség költségvetése ugyanakkor két részből tevődött össze: egyrészt a kutatási és befektetési költségvetésből, másrészt az igazgatási költségvetésből. A pénzügyi év az EGK és az Euratom Szerződés alapján a kezdetektől fogva január 1-jétől december 31-ig tart.

Az 1965-ben megkötött Fúziós Szerződés² számos változást hozott a három Közösség intézményrendszerében és egyúttal a költségvetési kérdésekben is. Az addig egységesnek egyáltalán nem nevezhető költségvetési rendszer jelentősen egyszerűsödött azáltal, hogy a Szerződés hatályba lépésétől kezdve egybe olvadt az EGK költségvetése, az ESZAK ‘igazgatási kiadásai’ (igazgatási költségvetése), valamint az Euratom Közösség igazgatási költségvetése. Megőrizte ugyanakkor különállóságát az ESZAK működési költségvetése és az Euratom Közösség kutatási és befektetési költségvetése.

Az ESZAK Szerződés pénzügyi rendelkezéseinek a Fúziós Szerződés általi módosítása³ megteremtette a három Közösség költségvetési rendelkezéseinek összhangját. Mindemellert a Fúziós szerződés az EGK és az Euratom Szerződés szerinti pénzügyi évhez (január 1.– december 31.) igazította az ESZAK-költségvetés pénzügyi évét, és az ESZAK Szerződés szabályait terminológiai és érdemben is jelentősen módosítva az előrejelzések helyett a költségvetés fogalmát rendelte használni a másik két Közösség költségvetéséhez hasonlóan.

Az 1970-ben megkötött Luxemburgi Szerződés⁴ 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 ESZAK Szerződés eredeti 51. cikk 1. bekezdés.

² Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés (OJ 132, 1967. 07. 13.) 20–23. cikk.

³ Lásd a módosított 78. cikket, valamint az újonnan beillesztett 78a–78f cikkeket.

⁴ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes költségvetési rendelkezéseinek módosításáról (1970).

2. A költségvetéssel összefüggő szabályozás főbb elemeinek alakulása

2.1 Az első költségvetési rendeletek

Az alapító szerződések rendelkezései mellett természetesen már a kezdeti időszakban is szükség volt a költségvetési szabályozás részleteinek kidolgozására. Az első jogszabálycsoport e téren az 1961-ben és 1962-ben megszületett költségvetési rendeletek köre, amelyek egyrészt a költségvetés bevételeinek – a tagállami hozzájárulásoknak – a Bizottság rendelkezésére bocsátásával kapcsolatos eljárást, valamint az Európai Szociális Alap működtetésével kapcsolatos kérdéseket szabályozták.⁵ 1968-ban került sor az első olyan költségvetési rendelet megalkotására, amely a Közösségek költségvetése megalkotásának és végrehajtásának kérdéseit szabályozta.⁶ 1969-ben született meg a költségvetési könyvvizetésre és könyvvizsgálatra vonatkozó szabályozás.⁷

2.2 A részletszabályozás kiteljesedése az 1970-es években

A szerződésekben rögzített és többször módosított szabályozás mellett számos fontos, a költségvetési kérdésekkel összefüggő másodlagos jogforrás is született az 1970-es évek első felében. Lényegében átmeneti szabályozásként, 1972-ben fogadta el a Tanács az Európai Szociális Alapra,⁸ valamint az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap Garancia Részére⁹ vonatkozó költségvetési rendeleteket, amelyek azonban nem voltak túl hosszú életűek. A Luxemburgi Szerződés szükségessé tett új részletszabályok kidolgozását és megalkotását, amelyek az 1973-ban megalkotott

⁵ 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, 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, 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, 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, 1070.

⁶ 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, 1–20.

⁷ 69/492/Euratom, EGKS, EWG: Haushaltsordnung vom 15. Dezember 1969 zur Durchführung der Rechnungslegung und Rechnungsprüfung, Amtsblatt Nr. L 326 vom 29/12/1969, 0034–0036.

⁸ 72/165/EWG: Haushaltsordnung vom 24. April 1972 zur Festlegung von Sonderbestimmungen für den Europäischen Sozialfonds, Amtsblatt Nr. L 101 vom 28/04/1972, 34.

⁹ 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, 22.

általános Költségvetési rendeletben¹⁰ öltöttek testet. E Költségvetési rendelet a két speciális tárgykörű 1972-ben megalkotott rendeletet hatályon kívül helyezte.

A Luxemburgi és Brüsszeli Szerződés 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-ben.¹¹ Négy évvel az előző Költségvetési rendelet megalkotását követően azért volt szükség új szabályozásra, mert az időközben megkötött Brüsszeli Szerződés számos új és alapvető változtatást eredményezett a költségvetési szabályozásban (pl. a Számvevőszék felállítása), amelyeket a másodlagos jogforrások szintjén is követni kellett.

2.3 Egyensúlyzavarok és a Delors-csomag

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

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

A költségvetési szabályozás egyik legátfogóbb reformjára 1988-ban került sor az ún. Delors I. csomag keretében. E csomag a következő főbb elemekből tevődött össze.¹²

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

¹⁰ Règlement financier, du 25 avril 1973, applicable au budget général des Communautés européennes, Journal officiel n° L 116 du 01/05/1973, 1–73.

¹¹ Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities, OJ L 356, 31.12.1977, 1–30.

¹² *European Union – Public Finance*. Luxembourg: EUR-OP, 2002, 33–44.

A költségvetési fegyelem biztosítása – a kiadások növekedésének féken tartása – érdekében a tagállamok és az érintett intézmények egy új szabályozási eszközt kezdtek el alkalmazni: a Parlament, a Tanács és a Bizottság közti, a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás fejlesztéséről (az intézmények megosztott felelősségének szabályozása) szóló intézményközi megállapodás lett az új szabályozási rendszer kulcsa. Az intézményközi megállapodást ebben az első esetben öt évre, az 1988–92 közötti időszakra kötötték. Célja a különböző kiadási tételek összehangolása és a kiadások egyensúlyba hozására figyelemmel az Egységes Európai Okmányra. Emellett meghatározza a kiadások felső határát, és lehetővé teszi a költségvetési és jogalkotási hatáskörök konfúziójának csökkentését, részletesen felsorolja, hogy mely költségvetési előirányzatok minősülnek kötelező és melyek minősülnek nem kötelező kiadásnak. Az intézményközi megállapodásban foglaltak betartását nagyban elősegítette, hogy rendelkezéseit az érintett intézmények magukra kötelezőnek ismerték el, illetve a Tanács külön határozatot hozott a költségvetési fegyelemről,¹³ 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 növelésének volt. Ennek érdekében született meg egy egységes szabályozás,¹⁴ amelynek a fő célja az egész Közösség harmonikus fejlődésnek elősegítése, a régiók közötti különbségek csökkentése és a hátrányos helyzetű térségek felzárkózásának támogatása. Az új szabályozás fontos eleme egyrészt, hogy a kitűzött célok elérése érdekében a strukturális alapokkal összefüggő kötelezettségvállalási előirányzatok összegét az 1987. évi szint kétszeresére rendelte emelni 1993-ra, másrészt az alapok nem általános finanszírozást nyújtanak, hanem a rendeletben meghatározott célkitűzések megvalósítását szolgálják. Az új szabályozás meghatározta azt is, hogy az egyes célkitűzések finanszírozása mely alapokból történik.

A Delors I. csomag keretében megvalósított reformok pozitív eredményeket hoztak. Az első és egyik legfontosabb eredmény, hogy a költségvetés elfogadására minden évben időben sor került. Nem volt alapvető nézeteltérés az intézmények között. A költségvetés megalkotása és végrehajtása minden évben az intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi tervnek megfelelően történt. Jelentősen megnövekedett az előirányzatok felhasználása a reform előtti évekhez képest, 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 jelzettől nagyobb üteme tette lehetővé.¹⁵

¹³ A Tanács 88/377/EGK határozata a költségvetési fegyelemről, *HL* L 185, 15.7.1988, 29.

¹⁴ 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.

¹⁵ *European Union – Public Finance*. Luxembourg: EUR-OP, 2002, 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.

A Parlament, a Tanács és a Bizottság intézményközi megállapodásba foglalt középtávú pénzügyi tervet 1988-ban az 1988-92 közötti időszakra hagyta jóvá. 1992-ben a Bizottság, figyelemmel az elért eredményekre, javasolta a középtávú pénzügyi rendszerének fenntartását, illetve megújítását egy következő időszakra, természetesen azonban néhány lényeges változtatás végrehajtásával. Ezek során figyelembe kellett venni a Közös Agrárpolitika 1992-ben kezdődő reformját, a strukturális alapok reformját, valamint a belső piaccal kapcsolatos politikák fejlődésének, és a Közösség új nemzetközi kötelezettségeinek megfelelő finanszírozását.

2.4. Főbb reformok a Maastrichti Szerződés után

Az 1992-ben megkötött Maastrichti Szerződés¹⁶ megkötése és az azzal összefüggésben elfogadott szabályozás jelentős hatással volt a költségvetés kiadási oldalára. Ekkor került sor a regionális politika megerősítésére¹⁷ és a Kohéziós Alap létrehozására.¹⁸ Emellett a Közösség újabb hatásköröket kapott, többek között a transz-európai hálózatok, az oktatás, az ipar és a kultúra területén. Azáltal, hogy a Maastrichti Szerződés létrehozta a három pilléren nyugvó Európai Uniót, a közös kül- és biztonságpolitika, illetve a bel- és igazságügyi együttműködés megvalósítása is további adminisztrációs előirányzatokat tett szükségessé.

Az első intézményközi megállapodás, valamint az annak keretében elfogadott középtávú pénzügyi terv lejártát követően a Parlament, a Tanács és a Bizottság 1993-ban új, ezúttal már hét évre (1999-ig) szóló pénzügyi tervet fogadott el.¹⁹ Az 1993–99 közötti időszakra szóló pénzügyi terv alapján a saját források maximális összegét felemelték a Közösségek GNP-je 1,2%-áról 1,27%-ára, a saját források strukturáját tekintve pedig annyi változás történt, hogy a GNP-forrás súlyának növelése érdekében, az áfaforrás mértéke az egységes áfaalap 1,4%-áról 1%-ára csökkent, a figyelembe vehető áfaalap GNP 55%-áról (amit az 1988-ban rögzítettek) a GNP 50%-ára csökkent.

A kiadási oldalon a regionális politikai eszköztár kibővült a Kohéziós Alappal,²⁰ és a Halászati Orientációs Pénzügyi Eszközzel.²¹ A cél az volt, hogy a leghátrányosabb helyzetű régiók és a Kohéziós alaphoz 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 aktuálisan kapcsolatos kérdéskörök tisztázása volt.²²

¹⁶ Szerződés az Európai Unióról *HL C 191*, 1992. 7. 29., 1–110.

¹⁷ Jegyzőkönyv a gazdasági és társadalmi kohézióról, *HL C 321E.*, 2006.12.29., 304-305.

¹⁸ Lásd az EGK Szerződésbe az Európai Unióról szóló Szerződés által beillesztett 131d. (ma 161.) cikke második bekezdését.

¹⁹ Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure *OJ C 331*, 7.12.1993, 1–10.

²⁰ Lásd a Tanács 1164/94/EK rendeletét a Kohéziós Alap létrehozásáról (*HL L 130.*, 1994.5.25., 1–13.)

²¹ Council Regulation (EEC) No 2080/93 of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance, *OJ L 193*, 1993. 07. 31. p. 1–4.

²² Interinstitutional Agreement of 13 October 1998 on legal bases and implementation of the budget *OJ C 344*, 1998. 11. 12.

A 2000–2006 közötti időszak költségvetési gazdálkodásának alapját az 1999-ben megkötött intézményközi megállapodás képezte, amely az 1998-as és 1993-as intézményközi megállapodáshoz hasonlóan tartalmazza a 2000–2006 közötti időszakra szóló középtávú pénzügyi tervet.²³ A középtávú pénzügyi terv a következő struktúrában határozta meg a kiadások felső határát: (1) mezőgazdaság, (2) strukturális intézkedések, (3) belső politikák, (4) külső fellépések, (5) igazgatási kiadások, (6) tartalékok, (7) előcsatlakozási támogatás, (8) bővítés. A költségvetési fegyelem követelményeinek és a kiadások hatékonyságának biztosítása érdekében a Tanács az 1994-ben elfogadott költségvetési fegyelemről szóló rendeletben foglaltakat újraszabályozta. Az új szabályozás alapvetően a mezőgazdasági, valamint a külső fellépésekkel kapcsolatos kiadások tekintetében határozott meg eljárási jellegű és tartalékképzéssel kapcsolatos rendelkezéseket.

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

II. Az intézmények egymás közötti viszonyának alakulása

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.

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.

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.

²³ Intézményközi megállapodás (1999. május 6.) az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a költségvetési fegyelemről és a költségvetési eljárás javításáról, *HL C 172.*, 1999.6.18., 1–22.

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 javaslatlételi 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.²⁴

A Luxemburgi Szerződés által 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.

A költségvetési eljárás tekintetében a Brüsszeli Szerződés²⁵ 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.

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

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

Az intézmények – a Parlament és a Tanács – közötti konfliktusok két forrásból fakadtak. Egyrészt a hatáskörök pontos tisztázásának hiányosságaiából, 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 egzaktszerű választ nem adtak, hogy mi tekintendő kötelező és mi tekintendő nem kötelező

²⁴ A Parlament módosítási javaslatlételi jogát már a Római Szerződések eredeti szövege is biztosította, de a Luxemburgi Szerződés e jogot megerősítette annyiban, hogy a Tanácsban a módosítási javaslat elutasításához ezt követően minősített többség volt szükséges, ha az nem növelte az összes kiadást.

²⁵ Szerződés az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés egyes pénzügyi rendelkezéseinek módosításáról (1975).

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.²⁶ A Közös Nyilatkozat a kötelező és nem kötelező kiadásokra vonatkozó szabályok tisztázása volt. Rögzítették, hogy kötelező kiadásként azokat a kiadásokat kell a költségvetésben szerepeltetni, amelyek a Közösség kötelezettségeinek teljesítéséhez szükségesek, a Szerződések, illetve a Szerződések alapján megalkotott jogszabályok szerint. Meghatározták azokat a költségvetési sorokat is, 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.²⁷

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 javaslatlételi joga volt. Ezzel szemben 1975-től a költségvetési hatáskört a Tanács és a Parlament megosztva gyakorolja. A Parlament él is kibővített hatáskörével, és több módosítást, új műveletekre fordítandó kiadásokat emel be évről évre a költségvetésbe. Ezzel szemben kerül sor jogalkotási eszközökkel a különféle kiadási plafonok meghatározására a Tanács által. Az ebből fakadó konfliktusokat is megpróbálta rendezni az 1982. évi Közös Nyilatkozat.

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

III. 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.

²⁶ 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.).

²⁷ C-204/86. Európai Közösségek Bizottsága v Görög Köztársaság, *ECR* (1988) I-05323.

A Fúziós Szerződés a pénzügyi ellenőrzés terén is egyszerűsítést hozott: a három különálló Ellenőrző Bizottság, illetve önálló Számvevő helyébe egy egységes Ellenőrző Bizottság lépett. A Fúziós Szerződés a pénzügyi ellenőrzés feladatát a számvevő helyett a Számvevő Bizottság hatáskörébe utalta.

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 (Audit Board) befejezte tevékenységét.

A Brüsszeli Szerződés a költségvetési ellenőrzés terén nem csak a 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 1993–99 közötti időszakban. 1995-ben került sor az EU pénzügyi érdekeinek védelméről szóló tanácsi rendelet megalkotására,²⁸ és ebben az évben kötötték meg a tagállamok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló Egyezményt.²⁹ A Santer-Bizottság lemondását követően felmerült a pénzügyi érdekek védelme további erősítésének szükségessége, amelynek kapcsán 1999-ben történt meg a Csalás Elleni Hivatal (OLAF) létrehozása.³⁰

Az új évezred elején a Bizottság több kísérletet tett az Unió pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének megerősítésére. Ennek érdekében javaslatot fogalmazott meg az

²⁸ A Tanács 2988/95/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről, *HL* L 312., 1995.12.23., 1–4.

²⁹ Convention Drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests.

³⁰ A Bizottság 352/1999/EK határozata az Európai Csalás Elleni Hivatal létrehozásáról, *HL* L 136., 1999.5.31., 20–22.

európai ügyészeg felállítására, illetve készített egy irányelv tervezetet a pénzügyi érdekek büntetőjogi védelmével összefüggésben.³¹ E javaslatok azonban a Tanács és a Parlament döntése alapján jogszabállyá máig nem váltak.

IV. A költségvetési bevételek szabályozásának alakulása

1. Az ESZAK-költségvetés finanszírozása

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

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

Azáltal, hogy az ESZAK Szerződés felhatalmazta a Főhatóságot mint szupranacionális testületet – minden további korlátozás nélkül – az ESZAK-illeték kivetésére egy egészen kivételes helyzet jött létre. Amint ugyanis 'A Négy elnök bizottsága' jóváhagyta az adott évi általános előrejelzést, a Főhatóság jogosulttá vált az illeték beszedésére.³² E különleges rendszer az ESZAK-nak a tagállamoktól való tényleges és teljes pénzügyi függetlenségét eredményezte, amelyet egy tényleges saját forrás finanszírozott.

2. Az általános költségvetés finanszírozása

Az általános költségvetés bevételeit 1970-ig a tagállami hozzájárulások képezték.³³ Az EGK és az Euratom Szerződések azonban már a kezdetekkor is utaltak a költségvetés saját forrásokból történő finanszírozásának lehetőségére. A költségvetés saját forrásokból történő finanszírozási módjának bevezetése a Közös Agrárpolitika (KAP) közösségi hatáskörbe emelésével és annak közösségi szintű finanszírozásával összefüggésben³⁴ már az 1960-as évek elején felmerült. A KAP finanszírozására létrehozott Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) ugyan a közös költségvetés részét képezte, de a finanszírozására vonatkozó szabályok csak működésének első három évében (1962–65 közötti időszakban) számoltak azzal, hogy a

³¹ 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.

³² DANIEL STRASSER: *The Finances of Europe*. Luxembourg: Office for the Official Publications of the European Communities, 1992, 24.

³³ Lásd az EGK Szerződés eredeti 200. és az Euratom Szerződés eredeti 172. cikkét.

³⁴ Lásd a Tanács 25. rendeletét a közös agrárpolitika finanszírozásáról (OJ 30., 1962. 4. 20., 991–993.)

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 részéről – jelentős ellenállásba ütközött. Az ezzel összefüggésben következett be a Közösségek első nagy krízise, amelynek során Franciaország nem vett részt a Tanács munkájában (ez volt az üres székek politikájának időszaka³⁵).

Érdemi áttörés 1970-ben jött létre, amikor a tagállamoknak – a Luxemburgi Szerződés megkötésével egyidejűleg – sikerült megállapodniuk a saját források rendszerének bevezetéséről.³⁶ A saját források rendszere 1970-től kezdődően került fokozatosan bevezetésre, amely akkor három elemből tevődött össze:

- a vámokból,
- a mezőgazdasági lefölözésekből, és
- az áfaforrásból.

Az eredetileg 1975-ig tervezett, de az áfaharmonizáció késedelme miatt végül 1979-ig tartó átmeneti időszakban, egyre csökkenő mértékben a tagállami hozzájárulások is részét képezték az általános költségvetés bevételeinek. A saját források rendszere elméleti síkon igen közel áll a tagállami jogrendszerekben megtalálható adók rendszeréhez, illetve fogalmához, de nem egyenlő azzal. A 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.³⁷

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 okokból viszonylag kisméretű – és ezáltal a többi tagállamhoz, különösen Franciaországhoz képest alacsonyabb összegű támogatásban részesülő – mezőgazdasággal rendelkezett, amely jelentős termékimportot eredményezett a Közösség többi tagállamából. Ugyanakkor az Egyesült Királyság igen jelentős mértékben járult hozzá a közös költségvetéshez a saját források rendszere keretében az áfaforrás 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 áfaforrás lehi-

³⁵ Az üres székek politikájáról és a Luxemburgi kompromisszumról lásd bővebben: VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNIKA: *Az Európai Unió joga*. Budapest: KJK-Kerszöv, 2003, 42–43.

³⁶ Lásd a Tanács 1970. áprilisi 21-i 243/1970/EGK, ESZAK, Euratom határozatát a tagállamok pénzügyi hozzájárulásainak a Közösségek saját forrásaival való helyettesítéséről.

³⁷ VÁRNAY–PAPP i. m. 602.

vási mértékét (1%-ról 1,4%-ra), és arról is rendelkezett, hogy általuk beszedett vámok és mezőgazdasági lefölözések összegének 10%-át a tagállamok számára a beszedés költségeinek fedezése érdekében vissza kell téríteni.

Az 1985-ös saját forrásokról szóló határozat mindössze három évig volt hatályban, a Tanács 1988-ban új határozatot fogadott el.³⁸ Az újabb módosításra alapvetően azért volt szükség, mert a költségvetés kiadásainak finanszírozásához az 1985-ben megemelt mértékű áfaforrás sem nyújtott elegendő fedezetet. Az új szabályozás szerint a saját források összegét a Közösség éves GNP mértékéhez kötötték akként, hogy a saját források összegének felső határa a GNP 1,15%-ról indult (1988-ban) és 1992-re elérheti az 1,2%-ot. Emellett szükségesé vált a saját forrásokból származó bevételek stabilizációja is, amelynek érdekében új, a tagállamok GNP-jén alapuló forrás bevezetésére került sor, amely lehetővé teszi, hogy a tagállamok a fejlettségüknek és fizetőképességüknek megfelelően viseljék a közös költségvetés terheit. E kiegyenlítő feladatokat is ellátó forrás mértékét az adott évben mindig a költségvetési eljárás keretében határozzák meg, figyelemmel a többi forrásból származó bevételekre. Ezzel egyidejűleg az áfaforrás mértéke az egységesen meghatározott áfabázis 1,4% maradt, de az arányos tagállami teherviselés érdekében legfeljebb az adott tagállam piaci áron számított GNP-je 55%-áig kell a tagállamoknak a rájuk eső áfaforrás részt finanszírozni.

Az 1999-es intézményközi megállapodással összefüggésben a Tanács új saját forrásokról szóló határozatot is elfogadott.³⁹ E határozat nem változtatott a saját források rendszerén, azt továbbra is négy forrás: a vámok, a mezőgazdasági lefölözések, az áfaforrás és a GNP-forrás alkotta, és fenntartotta az Egyesült Királyság számára biztosított visszatérítést azzal, lehetővé tette Ausztria, Németország, Hollandia és Svédország számára a brit-visszatérítés finanszírozási hozzájárulásának a rendes hozzájárulás 25 %-ára csökkentését. A tagállamok ugyanakkor a beszedés költségeinek fedezésére a vám és mezőgazdasági lefölözések 25%-át kapták vissza a korábbi 10% helyett. Az áfaforrás lehívási kulcsa 2002-ben az áfaalap 0,75%-ára, 2004-ben a 0,5%-ára csökkent.

V. 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 a Római (EGK) Szerződés (a továbbiakban: Szerződés⁴⁰), és annak is különösen a pénzügyi rendelkezéseket tartalmazó 5. rész II. címe.⁴¹ A Szerződés ehelyütt szabályozza az Unió költségvetésére vonatkozó alapvető kérdéseket, így:

³⁸ A Tanács 88/376/EGK, Euratom határozata a Közösségek saját forrásainak rendszeréről, *HL* L 185., 1988.7.15., 24–28.

³⁹ A Tanács 597/2000/EK határozata az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről, *HL* L 253., 2000.10.7., 42–46.

⁴⁰ A módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változatot közzétette: *HL* C 321E, 2006. december 29.

⁴¹ 268–280. cikk.

- a költségvetés készítési kötelezettséget, ahol a költségvetés magában foglalja a Közösség valamennyi bevételét és kiadását, ideértve a közös kül- és biztonságpolitikával, valamint a bel- és igazságügyi együttműködéssel kapcsolatos igazgatási kiadásokat is,
- a költségvetés finanszírozására vonatkozó alapvető szabályokat, amely szerint az egyéb bevételek sérelme nélkül, a költségvetést teljes egészében saját forrásokból kell finanszírozni,
- a költségvetési felhatalmazás időszakát, az éves költségvetés elvét,
- a költségvetés elkészítésének rendjét, ezen belül a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament hatáskörét és a költségvetési eljárás „menetrendjét”,
- az átmeneti gazdálkodás szabályait, amelyek akkor alkalmazandóak, ha a Közösség a költségvetési év kezdetekor nem rendelkezik elfogadott költségvetéssel,
- a költségvetés végrehajtásának alapvető kritériumait, a Bizottság általános felelősségét a költségvetés végrehajtásáért, valamint a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás követelményét,
- a költségvetés végrehajtásáról szóló beszámolás rendjét, a Bizottság, a Tanács, az Európai Parlament és a Számvevőszék feladatait és hatáskörét, valamint a mentesítési eljárást,
- a Tanács felhatalmazását a részletes költségvetési szabályok, a pénzügyi ellenőrök, engedélyezésre jogosult tisztviselők és számvitelért felelős tisztviselők felelősségére vonatkozó szabályok, valamint a saját forrásoknak a Bizottság rendelkezésére bocsátására vonatkozó szabályok megalkotására,
- a Közösségek pénzügyi érdekeit sértő csalások elleni fellépés alapvető szabályait és a tagállamok ezzel összefüggő alapvető kötelezettségeit.

A Szerződés 7. cikke értelmében a Közösség intézményei látják el a Közösségre bízott feladatokat. A költségvetési gazdálkodással összefüggő egyik alapvető feladat a költségvetés végrehajtásának ellenőrzése. A pénzügyi ellenőrzés feladatát a Közösségen belül a Számvevőszék látja el, amelyre vonatkozó alapvető szabályokat szintén a Szerződés tartalmazza.⁴² E rendelkezések közül kiemelendő a Számvevőszék szervezetének meghatározása, a tagok kinevezésére, jogállására, megbízatásuk megszüntetésére vonatkozó szabályok rögzítése. Az intézményi kérdések mellett a Szerződés meghatározza a Számvevőszék feladatait is: a Közösségek bevételeivel és kiadásai-val kapcsolatos elszámolások ellenőrzését, az éves jelentés és a megbízhatósági nyilatkozat elkészítését.

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

Ezek között talán a legfontosabb a *Tanács 2002. június 25-i 1605/2002/EK, Euratom rendelete az Európai Közösségek általános költségvetéséről szóló Költségvetési rendeletről*⁴³ (a továbbiakban: Költségvetési rendelet). Ez a jogszabály lényegében az EU államháztartási törvénye, amely hasonló jellegű kérdéseket szabályoz, mint a ma-

⁴² 7., valamint 246–248. cikk.

⁴³ HL L 248., 2002.9.16., 1–48., A jogszabály angol nyelvű megnevezése Financial Regulation. A magyar nyelvű fordítások, hivatkozások nem egységesen, hol Pénzügyi rendelet, hol Költségvetési rendelet megnevezést használnak.

gyar államháztartási törvény, vagyis a költségvetés megalkotásának és végrehajtásának alapvető szabályait. 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 előlegheszámloló tisztviselő), a pénzügyi szereplők felelőssége, a bevételi műveletek (a saját források rendelkezésre bocsátása, az esedékessé váló követelésekre vonatkozó becslések, az esedékessé váló követelések megállapítása, a behajtás engedélyezése, a behajtás), a kiadási műveletek (a kiadásokra vállalt kötelezettség, a kiadások érvényesítése, a kiadások engedélyezése, a kiadások kifizetése), a belső ellenőr;
- a közbeszerzési szerződések odaítélése;
- a támogatások: a támogatások fajtái és hatályuk, a támogatások alapelvei, az odaítélési eljárás, a kifizetés és ellenőrzés, a végrehajtás;
- beszámoló bemutatása és könyvvezetés;
- külső ellenőrzés és mentesítés;
- az Európai Mezőgazdasági Garanciaalapra vonatkozó végrehajtási szabályok;
- a strukturális alapokra, a Kohéziós Alapra, az Európai Halászati Alap és az Európai – Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapra vonatkozó végrehajtási szabályok;
- külső fellépésekkel kapcsolatos előirányzatokra vonatkozó végrehajtási szabályok; az igazgatási előirányzatokra vonatkozó végrehajtási szabályok.

A 2007–2013 közötti költségvetési időszak fontos alapidokumentuma az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között 2006 májusában megkötött *Intézményközi Megállapodás*⁴⁴ a költségvetési fegyelemről és a pénzgazdálkodás hatékonyságáról és eredményességéről. Ez a megállapodás képzeti az alapját a 2007 és 2013 közötti időszakban az EU aktuális hét évre szóló költségvetési tervezési időszakának, rögzítve a középtávú költségvetési tervezés kereteit és az éves kiadási sárokszámokat, és alapját adva az éves költségvetések tervezésének és elfogadásának.

A költségvetés bevételeinek legfontosabb jogszabályi háttere a *Tanács 2007. június 7-i 2007/436/EK, Euratom határozata*⁴⁵ az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről. Tekintettel arra, hogy az Európai Közösségek ún. saját forrásokkal rendelkeznek, a saját források rendszerét, mértékét és a Közösségek rendelkezésére bocsátás szabályait tartalmazza e határozat, amelynek elfogadásához a Tanács egyhangú

⁴⁴ 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.

⁴⁵ *HL L 163.*, 2007.6.23., 17–21.

döntése volt szükséges és a tagállamok parlamentjeinek is ratifikálnia kell.⁴⁶ A határozat a tagállamok parlamentjeinek jóváhagyása után lép hatályba.

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

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

E végrehajtási szabályok mellett van egy további fontos jogszabályi kör, amely bár nem tartozik szorosan a költségvetési szabályozás területéhez, de tág értelemben azzal, illetve jelen dolgozat témájával összefügg: a költségvetésből nyújtott támogatások felhasználásával kapcsolatos szabályozás. A mezőgazdasági, vidékfejlesztési és halászati támogatásokkal kapcsolatban e körben négy alapvető jogforrást szükséges megemlíteni: a Tanács 1290/2005/EK rendelete a közös agrárpolitika finanszírozásáról,⁴⁷ 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,⁴⁸ a Tanács 1698/2005/EK rendelete az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból (EMVA) nyújtandó vidékfejlesztési támogatásról,⁴⁹ a Tanács 1198/2006/EK rendelete az Európai Halászati Alapról.⁵⁰

A strukturális és kohéziós támogatások rendszere pedig a következő jogszabályokon alapul: a horizontális rendeleten, amely a Tanács 1083/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alapra és a Kohéziós Alapra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról⁵¹ és a vertikális rendeleteken, amelyek: az Európai Parlament és a Tanács 1081/2006/EK rendelete az Európai Szociális Alapról,⁵² az Európai Parlament és a Tanács 1080/2006/EK rendelete az Európai Regionális Fejlesztési Alapról,⁵³ valamint az Európai Parlament és a Tanács 1082/2006/EK rendelete az európai területi együttműködési csoportosulásáról.⁵⁴

⁴⁶ 2008. évi XII. törvény az Európai Közösségek saját forrásainak rendszeréről szóló 2007/436/EK, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről.

⁴⁷ HL L 209., 2005.8.11., 1–25.

⁴⁸ HL L 270., 2003.10.21., 1–69.

⁴⁹ HL L 277., 2005.10.21., 1–40.

⁵⁰ HL L 223., 2006.8.15., 1–44.

⁵¹ HL L 210., 2006.7.31., 25–78.

⁵² HL L 210., 2006.7.31., 12–18.

⁵³ HL L 210., 2006.7.31., 1–11.

⁵⁴ HL L 210., 2006.7.31., 19–24.