

Hetei Tibor András

# Javaslatok a közpénzügyek alkotmányos szabályozásának megújításához

**ÖSSZEFOGLALÓ:** Az írás alapvető célja a közpénzügyek és a költségvetés terén konkrét javaslatok megtétele a megújuló magyar alkotmány megalkotásához. A javaslatok kialakításához a szerző áttekintette a ma meglévő magyar alkotmányos szabályokat, a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlatot, valamint megvizsgálta és összehasonlította az európai országok alkotmányos szabályait. A jelen írás összegezve megállapítja, hogy a közpénzügyek magyar alkotmányos szabályozása több pontján kifogásolható és hiányos, azaz részben módosításra, részben tartalmi bővítésre szorul. Ez alapján szükséges lenne több, garanciális jellegű, a parlamentáris jogállamok esetében megszokott, alapvető szabályt alkotmányba foglalni.

**KULCSSZAVAK:** közpénzügyek, alkotmányos szabályok, alkotmánybírói gyakorlat, parlamentáris jogállam

## BEVEZETÉS ÉS KIINDULÁSI ALAPOK

Az utóbbi időben több szempontból, több irányból folyamatosan hallhatunk, olvashatunk Alkotmányunkkal (azaz a hatályos 1949. évi XX. törvénnyel\* kapcsolatosan kritikákról, megújítási szándékokról. Legújabb idevonatkozó történésként az új alkotmány megalkotása is lendületet vett, annak tartalmát érintő javaslatok, koncepciók váltak ismertté. Számos tiszteltreméltó szaktekintély véleményével meg egyezik álláspontom abban, hogy a preambulum szerint is kimondottan átmeneti („hazánk új Alkotmányának elfogadásáig” terjedő) időre szóló, viszont tartalmában teljesen jogállami, demokratikus *Alkotmányunk alapvetően időtállóknak bizonyult. Alapelveit, szerkezetét tekintve az idő és a gyakorlat próbáját kiállta*, egyúttal nemzetközi összehasonlításban is megfelelő

színvonalú közjogi rendszert hozott létre. Ahogyan a jelenleg zajló alkotmányozáshoz hozzászólva Súlyom László megállapította: *„az előkérdéseket és módszertant vizsgálva kialakult egy communis opinio. Egyetértés van tehát abban, hogy nincs alkotmányozási kényszer; hogy a hatályos alkotmány alapelveit, sőt alapintézményeit a következő alkotmánynak is tartalmaznia kell...”* Osztvá ezt az egyetértést, a joggyakorlatban is rögzült alkotmányos elvek, főbb szabályozási tartalmak *„rendszerszintű”* módosítását, teljes átdolgozását *jómagam sem tartom szükségesnek. Azonban az is látható, hogy az Alkotmány részleteiben – és több esetben a részletek összefüggéseiben – számos jogalkotási defektust, hiányosságot, esetenként elavult szabályt tartalmaz.* Ez alapján, amikor a jövőben alkotmányozásra nyílik majd lehetőség – ideértve természetesen a formailag teljesen új, a mostani „átmenetit” leváltó alkotmány megalkotását is –, akkor ezen magasztos jogalkotási feladat elvégzése során mindenképpen indokolt lenne az említett szabályozási hibákat, hiátusokat megszüntetni.

\* Jelen írás során a továbbiakban akkor használom a nagybetűs Alkotmány szót, amikor a hatályos, a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényre utalok.

Az alkotmányozással, azon belül a közpénzügyek alkotmányos szabályozásával összefüggő további szempont, hogy az államháztartásról szóló, 1992-ben megalkotott törvény mára szerkezetében, rendszerében is megújításra szorulna. Ezen törvény az évek folyamán számtalan alkalommal módosult. Azonban ezen törvényt módosítások sokszor ad hoc jelleggel, rövid távú vagy pillanatnyi elvárásoknak megfelelően, vagyis nem áttekinthető módon, nem rendszerszemlélettel történtek, történek. *Szükséges lenne tehát, hogy az államháztartás, a költségvetési gazdálkodás törvényi* (majd végrehajtási rendeleti) *szabályozása* átfogóan, áttekinthetően, a közfeladatok ellátását középpontba helyezve *megújuljon*. A jogszabályi háttér ilyenét átfogó korszerűsítése mellett tett jó ideje hitet az Állami Számvevőszék is. Így az államháztartás, a (tágabb értelemben vett, a tervezéstől az ellenőrzésig terjedő) költségvetési gazdálkodás szabályozásának renoválását is indokolt az alapkörrel felépítve végrehajtani. Ebből következően ezen törvényi szabályozási igény is az alkotmányi szintű alapok újításának irányába mutat.

Az itt vázolt megfontolások alapján jelen írás célja a közpénzügyi alkotmányozás területén az európai alkotmányos gyakorlat áttekintése, továbbá a magyar alkotmányozás számára konkrét javaslatok megtétele, ami esetlegesen segítséget, muníciót adhat Alkotmányunk megújításának elvégzéséhez, illetve az új alkotmány megalkotásához.

Mindezek figyelembevételével javaslataimat a következő szempontok, illetve módszerek szerint alakítottam ki. Először is, a hatályos Alkotmányból, valamint a vonatkozó alkotmánybírói gyakorlat alapján a gazdasági és közpénzügyi rendszer tekintetében kiolvasható és körülrajzolható egy olyan komplex gazdasági-közpénzügyi modell, amely helyesíthető, fenntartandó. Ennek megfelelően a szociális piacgazdaság deklarálása, a tulajdonformák diszkriminációmentes elismerése, az egyes alapvető

jogok, ezen belül a munka és vállalkozás szabadsága, a magántulajdon védelme, valamint a Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék intézményeinek szabályozása összességében jó alapot képez egy későbbi alkotmányozáshoz, továbbá az ennek részét képező szabályfinomításhoz.

Másodsorban, az alkotmánynak, mint alaptörvénynek fontos jellemzője annak szilárdsága, lehetőség szerinti állandósága, kerülendő túl gyakori „módosíthatása”. Így tehát az eljövendő alkotmányunknak átlátható, stabil, ugyanakkor a változó körülményekhez és a változó értékekhez való alkalmazkodást is lehetővé tevő alapvető szabályrendszert, fundamentumot kell képeznie. Ennek megfelelően az alkotmányozás során – ügyesen egyensúlyozva – az alapvető, garanciális, a jogállam korrekt működését rendező minden előírást le kellene fektetni, azzal, hogy a szabályozás nem válhat túl részletezővé sem.

Végül, áttekintettem az európai országok alaptörvényeit, amelyek összehasonlítása, tartalmi vizsgálata nagyon jó alapot szolgáltat arra, hogy milyen módon, milyen szabályozási mélységgel és tartalommal kellene alkotmányozni.

## A KÖZPÉNZÜGYEK ALKOTMÁNYOZÁSÁRÓL EURÓPAI KITEKINTÉSEL

A *gazdasági alkotmány* fogalma alatt az alkotmányban megjelenő mindazon normát, azaz szabályt, jogi előírást értem, amely az adott állam, illetve az állam területén élő személyek, működő szervezetek gazdasági életével, tevékenységével kapcsolatos.

A *közpénzügyi alkotmány* fogalma alatt az alkotmányban megjelenő mindazon normát értem, amely a magyar állam pénzügyeivel, azaz az állam kiadásaival, bevételeivel (ezek együtt: közpénzek) és ezen közpénzeknek, valamint a köztulajdonnak a közfeladatok ellátása céljából történő felhasználásával, továbbá az ezekkel

kapcsolatos intézményi szabályokkal és eljárásokkal kapcsolatos. Az állam működésének, a közfeladatok ellátásának a közpénzügyi normák nem csupán tárgyát, de egyben (anyagi) előfeltételét, eszközét is jelentik.

Amennyiben megvizsgáljuk az európai uniós országok alkotmányainak szövegét, azt találjuk, hogy azok túlnyomó többségében szerkezetileg is elkülönülten, külön részben, fejezetben, alfejezetben stb. foglalkoznak közpénzügyekkel. (Ezen országok felsorolását és egyúttal a téma vizsgálatát lásd Borsa Dominika elemzésében.) Ez alapján indokolt lenne, ha e körben is „európai módon” szabályozna a magyar alkotmány. További kérdésként merülhet fel, hogy az uniós országok alkotmányai között milyen tartalmi azonosságot, illetve hasonlóságot találhatunk a gazdasági-közpénzügyi részek tekintetében. Általánosságban rögzíthető, hogy alapvető jellegű, a jogállami-demokratikus, illetve parlamentáris politikai rendszerek garanciális elemeit tartalmazó legfontosabb szabályok ezek: alapelvek, hatásköri és eljárási szabályok, továbbá az állami költségvetéssel, államadóssággal kapcsolatos eljárási és korlátozó (fegyelmező) előírások. Ezen szabályok átfogó felosztása általában fiskális és monetáris előírásokra történik.

Vizsgálataim alapján a következő főbb témakörök szerepelnek az európai uniós országok alkotmányainak legnagyobb részében.

▶ Az állami költségvetésre, pótköltségvetésre és a költségvetések végrehajtására (zárszámadás) vonatkozó legfőbb szabályok. Az említett alkotmányok legtöbb esetben azt is szabályozzák, hogy milyen határidővel, mely jogalanynak (tipikusan a kormány hatásköre) és milyen gyakorisággal (évente, de lehet kétévente is stb.) kell benyújtani az állami költségvetési javaslatot. Ugyancsak e körben található meg a költségvetés határidőben történő el nem fogadása esetén alkalmazandó átmeneti – adott esetben közjogi szankciókat is magában foglaló – rendelkezések.

▶ Adók, vámok, illetékek és más hasonló (központi, illetve helyi önkormányzati) közbevételek témaköre. Nem ritkán ezen fizetési kötelezettségekre vonatkozó szabályok az alapjogokat követően az alkotmányos kötelezettségekre vonatkozó normák közt kerülnek elhelyezésre.

▶ A legtöbb európai állam legfőbb ellenőrző intézményeként kapnak szerepet a számvevőszékek. Ezen intézményekre vagy magukra a számvevőkre vonatkozó alapvető szabályok pedig alkotmányos szinten kerülnek rögzítésre. Nagy jelentőséget kell tulajdonítani annak, hogy vagy csupán az intézmény vezetője (vezetői), vagy nemegyszer az összes számvevő független, külső befolyástól mentes működésére vonatkozó garanciák kerülnek beépítésre az alkotmányokba. A tipikus példa az ilyen előírásra ezen személyeknek az államfő (monarchiában az uralkodó) vagy a törvényhozás által történő kinevezése. Természetesen más hasonló garanciális előírásokra is vannak példák, megoldások (utasíthatóság kizárása a munka végzése során stb.).

▶ A valuta és a vámterület szabályai, a pénz- és bankjegykibocsátás témái. Ezen alkotmányi előírások nyilván az európai uniós normákkal összhangban értelmezhetők, alkalmazhatók, a gazdasági és monetáris európai integrációval szerepük fokozatosan veszít jelentőségéből.

▶ Az előbbi ponttal összefüggésben a monetáris politika kiemelkedő fontossággal bíró és ma is alkotmányokban szabályozott intézménye a nemzeti bank, vagyis az egyes országok jegybankjaira és annak vezetőire, vezetőtestületére (monetáris tanács stb.) vonatkozó szabályok. A nemzeti jegybankok szerepe is nyilván átértékelődött, módosult a Gazdasági és Monetáris Unió működése, az integráció fejlődése alapján.

Az itt felsorolt szabályozási témák tehát tipikusan a külön közpénzügyi részek, fejezetek, alfejezetek stb. részét képezik. Ezen kívül megemlíthetők azon tárgykörök, amelyek a szabá-

lyozás szempontjából elkülönült közpénzügyi szabályokkal összefüggenek, de más alkotmányi szövegrészben található meg. Természetesen nagyon sok olyan rendelkezést fel lehet sorolni, amely az állami kiadásokkal és bevételekkel, a közpénzügyekkel összefügg (így például minden alkotmányban szabályozott intézmény, alkotmányos kötelezettség, aktív alapjogvédelem nyilvánvalóan közkiadást generál), de itt és most csak a témával szoros összefüggést mutató, a szűkebb értelemben vett közpénzügyi alkotmányi előírásokat említeném meg. Ezen – az alkotmányok egyéb részeiben lévő – szabályozási tárgyak a következők lehetnek.

▶ A gazdasági jellegű alapjogi szabályok. Jellemzően a már tárgyalt tulajdonvédelmi előírások sorolhatók ebbe a körbe. Ezen kívül a foglalkozás szabadságára (más szóval a gazdasági szabadságra) vonatkozó alapvető jogok köre, amely magában foglalja különösen a foglalkozás szabad megválasztását, valamint a gazdasági tevékenységekhez való szabad hozzáférést és azok szabad gyakorlását. Ugyancsak idetartozhatnak a gazdasági szabadság alapján létrejött, de az adott állam által kiemelésre, illetve alkotmányban garantáltan támogatásra érdemesnek tartott vállalkozások, gazdálkodó szervezetek. Így például kisvállalkozások, szövetkezetek, állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek kerülnek az alkotmányokban külön megemlítésre.

▶ A törvényhozó testületekre (parlamentekre), azok működésére vonatkozó előírások. E körben található meg a tágabb értelemben vett közpénzügyi témák, így például a képviselők díjazása („európai” módon az ilyen döntések legkorábban csak a következő törvényhozásra alkalmazhatók). A szűkebb értelemben vett közpénzügyek köréből pedig idesorolhatók a költségvetés, a zárszámadás parlamenti döntéshozatalának, az állami kölcsönök, hitelek, valamint egyéb hasonló, adósságot eredményező ügyletek szabályozása, továbbá a törvényhozás feladatkörébe tartozó köztulajdonnal kapcsolatos kérdések. Ezen kívül a már érintett főbb

kérdések parlamentáris vonatkozásai említendők meg, így különösen a különféle személyi döntések (kinevezés, felmentés), valamint az ellenőrzés, tájékoztatás témái.

▶ A népszavazásra vonatkozó rendelkezések. A költségvetéssel, valamint az adókkal, illetékekkel, egyéb hasonló közbevetéssel kapcsolatos kérdések tipikusan kivételt képeznek a népszavazásra bocsátható tárgykörök közül, vagyis az állam működésének és a közfeladatok ellátásának védelme, fenntarthatósága alapján nem bocsáthatók népszavazásra (*referendum, plebiscitum*).

▶ Végül, de nem utolsósorban feltétlenül szót kell ejteni a különféle helyi (települési, területi, regionális stb.) önkormányzatok közpénzügyekkel kapcsolatos alkotmányi rendelkezéseiről. A közpénzügyek szabályozása terén jellemzően a helyi adóztatásra vonatkozó rendelkezések említhetők meg. Ezen kívül az önkormányzat önálló tulajdonnal rendelkezhet. Az önállóság, az önrendelkezési jog (helyi autonómia) szempontjából is szokásos alkotmányi garanciákat biztosítani. E tekintetben – és általában a helyi önkormányzati jogok vonatkozásában – a magyar Alkotmány nagyvonalúan, széles körű autonómiát nyújtva szabályoz, így különösen biztosítékot ad a tekintetben, hogy a helyi önkormányzat a bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat, valamint hogy az önkormányzat törvényben meghatározott (köz)feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban kell részesülnie.

## A KÖZPÉNZÜGYEK LEHETSÉGES JÖVŐBENI MAGYAR SZABÁLYOZÁSA

Az egyes európai országok alkotmányaiban az előbbieken felsorolt tartalommal szabályozzák a közpénzügyi témákat, még hozzá formailag, szerkezetileg is külön részben. Természe-

sen tisztában vagyok vele, hogy egy új alkotmány megalkotása is csak rendszerszerűen történhet, az egyes részeknek, az egyes rendelkezéseknek a nagy egészbe kell illeszkedniük, továbbmenve, az alkotmány részeinek – jelen esetben közpénzügyi fejezetének – a normatartalma sem egyértelműen determinált, egyes rendelkezések helyezhetők az alkotmány eltérő, különböző részegységeibe. A normaszöveg tartalmát illetően természetesen különböző megoldási variációk képzelhetők el, a részletek tekintetében bizonyos alternatívák érvényesíthetők. Azonban álláspontom szerint nem javasolt, hogy ezen esetleges részletkülönbségek nagy eltérést mutassanak az itt vázoltaktól a lényeges kérdések, illetve a szabályozás mélysége, mértéke vonatkozásában.

Szükségesnek tartom jelezni, hogy a közpénzügyi fejezetre vonatkozó normaszöveg-javaslatban a különféle törvényekre való hivatkozások kizárólag „sima”, egyszerű törvényekre utalnak, vagyis nem vettem figyelembe, hogy azok elfogadása esetleg minősített többséget, vagy más különleges eljárást igényel, mivel ez a jelen írás szempontjából nem bír jelentőséggel.

Végül a jelenleg zajló alkotmánykoncepció kidolgozásához kapcsolódva hangsúlyoznom kell: fontos lenne, hogy a következőkben vázolt szabályozási elemek alkotmányos garanciaként működjenek, egy túlzottan rövidre szabott „magalkotmány” több veszélyt és (jog)bizonytalanságot eredményezhet, mint előnyt. Ahogyan Sólyom László megfogalmazta: *„egy túl rövid, nem részletező alkotmánnyal éppen az alkotmány garanciális szerepe szűkülne össze végtelenül, s a várakozással ellentétben, az alkotmány tekintélye is elveszne a létrejött káoszban...”*

▶ *Az állami költségvetést illetően szükséges lenne több, garanciális jellegű, a parlamentáris jogállamokban megszokott, alapvető szabályt alkotmányunkba foglalni.* Ilyen lenne először is az, hogy az állami költségvetésről és annak végrehajtásáról törvény formájában döntsön az

Országgyűlés, mégpedig minden évben. Véleményem szerint egyrészt a törvényhozásnak felelős végrehajtó hatalom – mint közjogi hatalomgyakorlási alapállás – feltételezi azt, hogy a kormányzat iránti bizalomról tanúságot tegyen minden évben a törvényhozás, egyidejűleg a megfelelő felhatalmazást is megadva a bevételek beszedésére és a kiadások teljesítésére. Azt gondolom, hogy ismerve a magyar „rögvalóságot”, a költségvetési gazdálkodás tervezése és gyakorlati végrehajtása sem teszi reális elvárásá egy éven túli komoly, részletes költségvetés elkészítését. Így valószínűsíthető, hogy a több évre szóló költségvetés megszavazása esetén azon már a második évben is lényeges módosításokat kellene tenni. Mindenesetre, ha a jövőben az alkotmányozó úgy gondolja, megengedheti a többéves költségvetés előterjesztését is, akkor erre is az alkotmányban kellene felhatalmazást adni. Javaslatok szoktak elhangozni a pótköltségvetés alkotmányba foglalására. Ez azonban véleményem szerint azzal járna együtt, hogy definiálni kellene a fogalmat, az eseteket, amikor kötelező vagy lehetséges az előterjesztése, valamint egyéb kapcsolódó rendelkezés tisztázása is felvetődik. Ez pedig az alkotmány túlrészletező szabályozásához vezetne, ezért szerintem elvetendő. A pótköltségvetés kérdéseiről szerintem az államháztartásról vagy közpénzügyekről szóló (vagy más című, de hasonló tárgykörű) törvényben kellene rendelkezni. A költségvetéshez, illetve általában annak módosításához kapcsolódó lényeges garanciális alkotmányos előírások tekintetében pedig megteszem a javaslatom.

▶ *A költségvetés tartalmát tekintve elvi alapon szükséges rögzíteni, hogy abban minden állami kiadásnak és bevételnek meg kell jelennie.* A többiek által javasolt egyensúlyi kritériumokat vagy államadóssági mértékeket álláspontom szerint nem kellene az alkotmányban, hanem legfeljebb csak törvényi szinten rögzíteni. Az ilyen szabályok túl merevek és konkrétak ahhoz, hogy az alkotmányba kerüljenek, nem le-

hetnek tekintettel az állam életében előforduló átmeneti jellegű nehézségekre, krízisekre és más különleges helyzetekre, továbbá az ezekből eredő gazdaságpolitikai intézkedésekre (gondoljunk például a legutóbbi világgazdasági válság különféle hatásaira és az arra adott válaszok eredményezte átmeneti egyensúlytalanságokra, államadósság-növekedésre).

▶ Meg kellene jeleníteni továbbá az alkotmányban, hogy *az állami költségvetésről és a zárszámadásról szóló, valamint az ezek módosítására irányuló törvényjavaslat benyújtása is kizárólag a kormány kompetenciája lehessen*. Bár a gyakorlatban ezt eddig sem vonták kétségbe, illetve a hatályos államháztartásról szóló törvény általában rögzíti a kormány felelősségét a témában, de az előbb kifejtettek alapján garanciális okból ezt a szabályt is rögzíteni lenne érdemes az alkotmányban.

▶ Ami a költségvetési és zárszámadási törvény, illetve az abban foglalt kiadások, bevételek kérdését illeti, indokolt lenne egy olyan „védelmi szabályt” alkotmányba foglalni, amely szerint *az Országgyűlés a vonatkozó törvény módosítása nélkül ne szüntethessen meg, ne csökkenthessen az állami költségvetésről vagy az állami költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben olyan kiadásokat, bevételeket, amelyeket egy másik törvény ír elő*.

▶ Az *állami költségvetés, a zárszámadás, az elfogadott költségvetés nélküli állami átmeneti gazdálkodás elveit*, az ezekre vonatkozó jogszabálytervezetek elkészítésének szabályait, az állami költségvetés és a helyi önkormányzati költségvetések kapcsolatait, valamint a költségvetési gazdálkodás általános szabályait (ezen belül meghatározva például a pénzügyi év kezdetét és végét) *törvényi szinten szükséges szabályozni*. A mindenkori államháztartásról vagy közpénzügyekről szóló törvény (persze lehet más címe is) legfontosabb tartalmi kereteit pedig az alkotmánynak kellene meghatároznia.

▶ Aki az elmúlt két évtizedben figyelemmel kísérte a magyar törvényhozás munkáját, ta-

pasztalhatta, hogy a költségvetési törvényjavaslat tárgyalása számos nehézséggel, a hatékony törvényalkotást indokolatlanul hátráltató, késleltető módosító indítvánnyal volt terhes. Ezen tengernyi módosító javaslat között sok olyan is volt, amely a forrásoldal, vagyis a pénzügyi fedezet szempontjából nem volt kellően megalapozott, így elfogadása esetén alaposan felboríthatta volna a (viszonylagos) költségvetési egyensúlyt. Ezen okból – európai alkotmányos példák alapján is – nagyon jó lenne, ha a magyar alkotmány azt az elvárást támasztaná, hogy *az állami költségvetésről szóló törvény vagy az állami költségvetésről szóló törvényjavaslat azon javasolt módosításához, amely bevétel csökkenését, kiadás növelését, illetve átcsoportosítását eredményezné, a javaslattevő által készített olyan pénzügyi számítást kell mellékelni, amely a módosítás pénzügyi fedezetét pontosan megjelöli*.

Azt pedig általános szabállyá kellene emelni – persze nem a közpénzügyi fejezetben, hanem az alkotmány törvényalkotásról vagy általában jogalkotásról rendelkező részében –, hogy *minden törvény- (vagy más jogszabály-) tervezet készítője köteles legyen javaslatához egy ilyen fiskális mellékletet csatolni*.

▶ A stabil kormányzás és a biztos alapokra helyezett államháztartás érdekében fontos lenne az is, hogy *az alkotmányban legyen rögzítve az állami költségvetésről szóló törvényjavaslat és a zárszámadásról szóló törvényjavaslat előterjesztésének véghatárideje, továbbá az is, hogy azokról az Országgyűlésnek meddig kell végső döntést hoznia*.

▶ Az állami költségvetésről és a zárszámadásról szóló törvényjavaslatok menetrendszerű, rendezett ügymenet szerinti elfogadása, majd ezt követő kihirdetése és hatályba lépése jelentheti a stabil, biztonságos költségvetési gazdálkodást az állam számára. Azonban *azokra a helyzetekre is fel kell készülni és azokat az eseteket is szabályozni szükséges, amikor valamilyen okból nincs határidőre elfogadott, illetve hatályos költségvetése az országnak*. Az ilyen átmeneti (*provizórikus*) állapotra vonatkozó, áthidaló jel-

legű szabályokat is az alkotmánynak kellene tartalmaznia. Ezen szabályoknak pedig alapvető rendező elve, szempontja a stabil, kiszámítható kormányzás és költségvetési gazdálkodás lehet. Az átmeneti gazdálkodásról nem kellene külön törvényt alkotni, ez nem lenne észszerű, egyrészt mivel csak tovább tarthatna a bizonytalan állapot. Másrészt, ha magát a költségvetést nem szavazza meg az Országgyűlés, akkor erősen kérdéses, hogy miért tudna, akarna törvényt alkotni az átmenetről. Ehhez kapcsolódóan általános szabályokat kellene inkább (az államháztartásról vagy a közpénzügyekről szóló) törvénybe foglalni, az adott gazdálkodási időszakra vonatkozó részletszabályokat pedig kormányrendelet rendezné.

Átmeneti jellegű költségvetési gazdálkodást kellene folytatni azokban az esetekben is, ha az állami költségvetésről szóló törvénynek a pénzügyi év kezdetéig történő elfogadása azért nem lehetséges, mert az Országgyűlés a döntéshozatalban akadályoztatva van (a hatályos Alkotmány fogalomrendszerében ez alatt azt értem, ha az Országgyűlés nem ülészik, például elnapolták az üléseket vagy valamilyen különleges állapot áll fenn), valamint ha feloszlatta magát, vagy éppen feloszlatta azt a köztársasági elnök.

Hasonló átmeneti állapot körébe tartozhat az, amikor a köztársasági elnök alkotmányos aggályokat támaszt az állami költségvetésről vagy ennek módosításáról rendelkező, az Országgyűlés által megszavazott törvénnyel szemben, és azt alkotmányossági vizsgálatra megküldi az Alkotmánybíróságnak. Természetesen ez azt is feltételezi, hogy az ilyen típusú előzetes normakontroll valamilyen formában része az alkotmányőrző, ellenőrző normarendszernek. Azonban éppen az instabil helyzet elkerülése érdekében a normakontrollra is megfelelő, az átmeneti gazdálkodás időkorlátait is figyelembe vevő határidőt kellene szabni.

Természetesen az ilyen átmeneti költségvetési gazdálkodás (*indemnitás*) valóban csak egy

viszonylag rövid ideig tartó átmenetre szólhat, és azért, hogy ez ne válhasson huzamosabb ideig fennálló instabil állapottá, ezért megfelelő visszatartó erejű, szankciós jellegű garanciát is szükséges az alkotmányba építeni. Ez alapján, amennyiben az Országgyűlés nem fogadja el az állami költségvetésről szóló törvényt a pénzügyi év kezdetétől számított két hónapon belül, akkor a köztársasági elnök köteles (vagy esetleg jogosult) lenne rövid időn belül feloszlítani az Országgyűlést, és előrehozott választást kiírni. A zárszámadást illetően nem javasolnék hasonló szigorú szabályt alkotmányba emelni, mert elvileg elfogadott zárszámadás nélkül is zökkenőmentes lehet az állam működése. Az elmúlt évek gyakorlata alapján pedig megállapítható, hogy a zárszámadási törvény elfogadása kis túlzással érdemi vitát nem eredményező formalitás volt.

▶ Álláspontom szerint, amelyet természetesen megfelelő európai szabályozási gyakorlat támaszt alá, *az állam eladósodása ellen is megfelelő – de nem konkrét mértékeket meghatározó – garanciát, jogi kontrollt kell az alkotmányba emelni.* Ennek lenne egyik ésszerű szabálya az, hogy ezen állami kölcsönök, hitelek felvétele, garanciák, egyéb hasonló állami kiadási kötelezettségek vállalása kizárólag törvényben vagy törvényben meghatározott esetekben kormányhatározattal történhet. Bevett gyakorlat az is, hogy a számvevőszékek ellenjegyzik a költségvetés hitelfelvételeire vonatkozó egyes intézkedéseket, szerződéseket. A közfeladatok ellátásának napi, gyakorlati szintjén pedig garanciális előírás lehetne, hogy a közpénzekből gazdálkodó, közfeladatokat ellátó szervezetek, személyek csak (költségvetési, államháztartási) törvényi előírásoknak megfelelően vállalhatnának közpénzkifizetést generáló pénzügyi jellegű kötelezettséget, irányozhatnának elő kiadásokat.

▶ Az államkincstár fontos, meghatározó szereplője, fő végrehajtója a legtöbb civilizált állam fiskális politikájának. Ezen alapfunkciója,

illetve az európai alkotmányokban az ilyen típusú intézményekre való utalások példája alapján talán indokolt lehet, hogy alkotmányunk is említést tegyen róla. Az, hogy pontosan körülírtan milyen feladatokat, milyen szervezeti keretben, milyen vezetés útján lát el, törvényi szinten kellene szabályozni.

▶ Az adók, vámok, illetékek, díjak és más, különféle elnevezéssel illetett közterhek tekintetében is *szükségesség látszik azon garanciális szabály alkotmányban való rögzítése, amely szerint minden ilyen fizetési kötelezettség előírását és alapvető szabályait törvényi szinten szükséges szabályozni.* Éppen azért, hogy ezt az alkotmányi rendelkezést ne lehessen a „gazdag magyar nyelv” segítségével kijátszani, ezért lenne az is fontos, hogy egy fogalommeghatározással (és ehhez kapcsolódva esetleg egy gyűjtőnévvel is, erre tett javaslatom a „közjogi bevétel” szó) egyértelművé váljon, nemcsak a példálózva felsorolt, hanem bármely, bármilyen névvel illetett adójellegű fizetési kötelezettségre kiterjed ez a jogalkotási garancia.

▶ Ahogy már említésre került, a számvevősékek, illetve a számvevők az európai országok alkotmányainak szinte mindegyikében szerepelnek. Ennek megfelelően az Alkotmányban is megjelent – és *elmúlt két évtized ellenőrzéseinek fontos szereplőjévé vált – a magyar Állami Számvevőszék (ÁSZ).* Ebből következően *csak néhány módosítást igényelne az alapvetően megfelelő honi szabályozás.* Az egyik ilyen módosítás lehetne az ÁSZ által ellátandó alapvető feladatok felsorolásának pontosítása, korszerűsítése. Fontos lenne, hogy a régebbi típusú, hagyományosabb, elsősorban utólagos, szabályszerűségi ellenőrzések mellett a fiskális politika és annak végrehajtása megelőző jellegű, az átláthatóságot és a kockázatokat feltáró, elemző monitoringja is megerősödjön. Ahogyan *Kopits György* megfogalmazta, ebbe a feladatkörbe tartozik *„a valós idejű, széles hatókörű felügyelet, amelynek része a makrofiskális előrejelzések valószerűségének, illetve a fiskális koc-*

*kázatoknak és a fenntarthatóságnak a közép- és hosszú távú megbecsülése.”* Nem megkerülhető és érdemes is szót ejteni a Költségvetési Tanács szerepköréről, illetve az Állami Számvevőszékkal kapcsolatos viszonyáról. Véleményem szerint alapvetően a jövő alkotmányozóinak felelőssége lesz az ÁSZ és a Költségvetési Tanács viszonyának, feladatainak, az utóbbi intézmény megtartásának felülvizsgálata. Ha széles körű konszenzus alakítható ki a majdani alkotmányozás folyamán abban, hogy a tanács és az ÁSZ kettőse fenntartandó, akkor mindkét intézményt, illetve szerepüket az alkotmányban is szükséges lenne rögzíteni. Jómagam nem szeretnék állást foglalni ezen intézményi kettősség fenntartásának kérdésében. *Lényegesnek* azt tartom, hogy az alábbi szövegjavaslatban is (a számvevőszékhez telepítve) megjelenő *alapvető feladatok* megfelelő hatékonysággal és hatásossággal *el legyenek látva.* Természetesen ezen feladatok elvégezhetőek több szervezet által, azok között megosztva is, azonban ez esetben fontos, hogy az ellátandó feladat- és hatáskörök pontosan el legyenek osztva, határolva és *ne keletkezzenek* felesleges szervezeti *párhuzamosságok.*

*Az alkotmányban feltétlenül szükséges rendelkezni a számvevősékek – ha nem is minden egyes, de legalább a legfontosabb – feladatairól.* Ezen kívül *fontos szabályozni a szakmai függetlenséget, a külső befolyástól mentes működést és az átláthatóságot biztosító legfőbb előírásokat.* Az előbbiekre tartozhat a vezető, vezetők kinevezésének rendje, az utasíthatóság kizárása, valamint az intézmény dolgozóira általában vonatkozó jövedelmi összeférhetetlenségi szabályozás. Az átláthatóság legfőbb garanciája pedig a számvevőszék jelentéseinek nyilvánossága. Az ezeken túlmenő, a feladatokkal, működéssel kapcsolatos és eljárási jellegű szabályoknak pedig az intézményre vonatkozó külön törvényben kell szerepelniük.

▶ Ahogyan már szó esett róla, az alkotmányok közpénzügyi szabályozását alapvetően a



fiskális és a monetáris politikára vonatkozó részekre szokás osztani. A már többször említett nemzetközi példák alapján megállapítható, hogy az államok monetáris politikáját irányító központi bankokra (nemzeti bank, jegybank stb.) vonatkozó előírások szinte kivétel nélkül részét képezik az alkotmányoknak. E tekintetben *Alkotmányunk is megfelel az elvárásoknak és a Nemzeti Bank tekintetében a legfőbb szabályokat tartalmazza*. Ettől függetlenül véleményem szerint *bizonyos – a számvevőszék esetében javasoltakhoz hasonló – olyan módosításokat is jó lenne megtenni, amelyek a végrehajtó hatalomtól való függetlenségre és az átláthatóságra vonatkoznak*. Az egyes vezetőkre vonatkozó „munkajogi” jellegű rendelkezések közül elég lenne csak a legfontosabb, garanciális előírásokat alkotmányba emelni, a részletesebb szabályozást az adott intézményre vonatkozó törvénynek kellene tartalmaznia. De természetesen az is korrekt megoldás, ha azok az alkotmányba kerülnek.

Ami pedig általában a különféle kinevezések és felmentések, parlamenti ellenőrzések, beszámoltatások és felelőségek alkotmányi szabályozását illeti, álláspontom szerint a Nemzeti Bank, az Állami Számvevőszék és minden más, az alkotmányban nevesített intézmény vezetője (vezetői) vonatkozásában – indokolt kivételtől eltekintve – általában egységes megoldásokat kellene kialakítani.

## ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK

A jelen írás és más szerzők korábbi vizsgálatai alapján *összegezve megállapítható, hogy közpénzügyek alkotmányos szabályozása több pontján kifogásolható és hiányos, azaz módosításra, tartalmi bővítésre szorul*. A közpénzügyi alkotmányozás során így különösen szükséges lenne az állami költségvetést, az állam eladósodását, az adókat, illetékeket és más hasonló fizetési kötelezettségeket illetően garanciális jellegű, a

parlamentáris jogállamoknál megszokott, alapvető szabályt alkotmányunkba foglalni. Ezen kívül az Állami Számvevőszék és a Nemzeti Bank tekintetében fontos lenne alkotmányos szinten garantálni a szakmai függetlenséget, a külső befolyástól mentes működést és az átláthatóságot. A bevezetésben vázolt szempontok és az eddig leírtak alapján *teszek* tehát konkrét, *szövegszerű javaslatot* az eljövendő magyar alkotmányozás megvalósításának jó szándékú segítségére.

## A közpénzügyi fejezetre vonatkozó szövegjavaslat

### „A közpénzügyek

. § (1) *Az Országgyűlés minden évben törvényben fogadja el az állam valamennyi bevételeire és kiadására vonatkozó, annak végrehajtására a kormánynak felhatalmazást nyújtó állami költségvetést, valamint az állami költségvetés végrehajtásáról szóló zárszámadást.*

(2) *Az állami költségvetés, a zárszámadás, az állami átmeneti gazdálkodás elveit, a vonatkozó jogszabálytervezetek elkészítésének szabályait, az állami költségvetés és a helyi önkormányzati költségvetések kapcsolatait, valamint a költségvetési gazdálkodás általános szabályait külön törvény határozza meg.*

(3) *Az állami költségvetésről, az állami költségvetés végrehajtásáról szóló, valamint ezek módosítására irányuló törvényjavaslatot a kormány terjeszti az Országgyűlés elé.*

(4) *Az állami költségvetésről szóló törvény vagy az állami költségvetésről szóló törvényjavaslat azon javasolt módosításához, mely bevétel csökkenését, kiadás növelését, illetve átcsoportosítását eredményezné, a javaslattevő által készített olyan pénzügyi számítást kell mellékelni, amely a módosítás pénzügyi fedezetét pontosan megjelöli.*

(5) *Az Országgyűlés a vonatkozó törvény módosítása nélkül nem szüntethet meg, nem csökkenthet az állami költségvetésről vagy az állami költségvetés végrehajtásáról szóló törvényben olyan kiadásokat, bevételeket, melyeket külön törvény ír elő.*

. § (1) A kormány legkésőbb a – külön törvényben meghatározott – pénzügyi év kezdetét megelőző három hónappal terjeszti az Országgyűlés elé a következő évre vonatkozó állami költségvetésről szóló törvényjavaslatot.

(2) Az állami költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatot a kormány a pénzügyi év végét követő hat hónapon belül terjeszti elő, majd azt az Országgyűlés a pénzügyi év végét követő egy éven belül fogadja el.

(3) Amennyiben a köztársasági elnök a ...§-ban foglaltak alapján az állami költségvetésről vagy ennek módosításáról rendelkező törvényt annak aláírása előtt véleményezésre megküldi az Alkotmánybíróságnak, akkor az Alkotmánybíróság az elnöki indítvány beérkezését követő negyvenöt napon belül köteles döntést hozni.

. § (1) Az állami költségvetésről szóló törvény a pénzügyi év kezdetén lép hatályba. Ha az Országgyűlés nem fogadja el az állami költségvetésről szóló törvényt a pénzügyi év kezdetéig, akkor annak elfogadásáig a megelőző pénzügyi évre vonatkozó költségvetés kiadásainak egytizenkettő része teljesíthető havonta kiadásként. Az ezen időszakra vonatkozó átmeneti állami gazdálkodás szabályait kormányrendelet szabályozza.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltakat kell alkalmazni akkor is, ha az állami költségvetésről szóló törvénynek a pénzügyi év kezdetéig történő elfogadása azért nem lehetséges, mert az Országgyűlés a döntések meghozatalában akadályoztatva van, feloszlott vagy feloszlatták.

(3) Amennyiben az Országgyűlés nem fogadja el az állami költségvetésről szóló törvényt a pénzügyi év kezdetétől számított két hónapon belül, akkor a köztársasági elnök a választások kitűzésével egyidejűleg tizenöt napon belül feloszlhatja az Országgyűlést.

. § (1) A magyar állam terhére kizárólag törvény vagy törvényben meghatározott esetben kormányhatározat alapján vehető fel kölcsön, hitel, vállalható kezesség, garancia, vagy adható egyéb pénzügyi biztosíték.

(2) A közfeladatot ellátó szervezetek, természetes személyek csak a törvényi előírásoknak megfelelően vállalhatnak pénzügyi kötelezettséget, irányozhatnak elő kiadásokat.

. § A Magyar Államkincstár feladatairól, szervezetéről és működéséről külön törvény rendelkezik.

. § Az adó, vám, illeték, bírság, és más, az állam vagy a helyi önkormányzat számára egyoldalúan fizetendő pénzügyi kötelezettség (a továbbiakban: közjogi bevétel) csak törvényben vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott egyéb jogszabályban írható elő. Törvényben kell rendelkezni a közjogi bevétel tárgyáról, a fizetésre kötelezettekről, a fizetés alóli kedvezményekről, mentességekről, valamint a közjogi bevétel meg nem fizetéséhez fűzött negatív jogkövetkezményekről.

. § (1) Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, amely feladatkörében

a) megvizsgálja és véleményezi az Országgyűlésnek beterjesztett törvényjavaslatok, határozati javaslatok megalapozottságát, előrejelzést és becslést készít ezen javaslatok pénzügyi-költségvetési hatásairól;

b) ellenőrzi az állami költségvetés végrehajtásáról készített zárszámadást;

c) ellenőrzi az állambháztartás, illetve az állambháztartás körébe tartozó szervezetek gazdálkodását, a költségvetésből származó támogatások felhasználását, a közjogi bevételek beszedésének végrehajtását;

d) ellenőrzi az állami, a helyi önkormányzati tulajdon kezelését, használatát, hasznosítását, átruházását, a köztulajdont birtoklóknak vagyoniérték-megőrző és vagyongyarapító tevékenységét;

e) ellátja a törvénnyel hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.

(2) Az Állami Számvevőszék elnökét és alelnökét – törvényben foglaltak szerint – a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg és menti fel.

(3) Az Állami Számvevőszék vezetői és számvevői feladataik végzése során függetlenek, nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat.

(4) Az Állami Számvevőszék vezetői és számvevői – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – más megbízást vagy kereső foglalkozást nem folytathatnak, díjazást nem fogadhatnak el, tagsá-

gi viszonyt, munkaviszonyt vagy munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt, vezető tisztségviselői jogviszonyt vagy felügyelő bizottsági tagsági jogviszonyt nem létesíthetnek.

(5) Az Állami Számvevőszék az általa végzett ellenőrzésekről tájékoztatja az Országgyűlést, ellenőrzési jelentései nyilvánosak, kötelezően közzéteendők.

(6) Az Állami Számvevőszék szervezetéről, működéséről és egyéb feladatairól törvény rendelkezik.

§ (1) A Magyar Nemzeti Bank a Magyar Köztársaság központi bankja, amely az állam kizárólagos tulajdonában van. A Magyar Nemzeti Bank, illetve legfőbb döntéshozó szerveként a monetáris tanács törvényben foglaltak szerint felelős a monetáris politikáért és az árstabilitásért. A Magyar Nemzeti Bank kizárólagosan jogosult bankjegy- és érmekibocsátásra.

(2) A Magyar Nemzeti Bank elnökét és a monetáris tanács tagjait – törvényben foglaltak szerint – a köztársasági elnök javaslatára az Országgyűlés választja meg és menti fel.

(3) A Magyar Nemzeti Bank elnöke és a monetáris tanács tagjai feladataik végzése során függetlenek, az Európai Központi Bank kivételével semmilyen szervezettől, személytől nem kérhetnek és nem fogadhatnak el utasításokat.

(4) A Magyar Nemzeti Bank elnöke, más vezetője és a monetáris tanács tagja – tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység kivételével – más megbízást, kereső foglalkozást nem folytathat, díjazást nem fogadhat el, tagsági viszonyt, munkaviszonyt vagy munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt, vezető tisztségviselői jogviszonyt vagy felügyelőbizottsági tagsági jogviszonyt nem létesíthet.

(5) A Magyar Nemzeti Bank elnöke a bank tevékenységéről rendszeresen beszámol az Országgyűlésnek. A beszámolók nyilvánosak, kötelezően közzéteendők.

(6) A Magyar Nemzeti Bank elnöke törvényben meghatározott feladatkörében rendeletet ad ki, amely törvénnyel nem lehet ellentétes.

(7) A Magyar Nemzeti Bank szervezetét, feladatait és működését törvény szabályozza.”

## IRODALOM

BORSA DOMINIKA (2008): Önálló közpénzügyi fejezet létjogosultsága a hatályos magyar alkotmányban, In: *Közjogi Szemle*, június, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó, 47. oldal

KOPITS GYÖRGY (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere, *Pénzügyi Szemle*, 2007/2., 204. oldal

TRÓCSÁNYI L. – BADÓ A. (szerk.) (2005) *Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban*, KJK-KERSZÖV Kiadó, Budapest

SÓLYOM LÁSZLÓ az alkotmányozásról (2010)  
Online: <http://hetivalasz.hu/itthon/solyom-laszlo-az-alkotmanyozasrol-33529>

Állami Számvevőszék (2007): A közpénzügyek szabályozásának tézisei. *Pénzügyi Szemle*, 2. szám, 314–334. oldal