

Költségvetési jog

Szerző: KLICSU László

Affiliáció: címzetes egyetemi docens, PPKE JÁK

Rovat: Alkotmányjog

Rovatszerkesztő: Bodnár Eszter, Jakab András

Lezárás dátuma: 2017.09.01

Idézési javaslat: KLICSU László: „Költségvetési jog” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/koltsegvetesesi-jog> (2018). Konkrét szöveghelyre való hivatkozáshoz javasoljuk a szövegbeli bekezdésszámok használatát, pl. [8] vagy [12]–[18].

A pénzügyi alkotmányosság történeti gyökerei a XIX. században végbement polgári átalakuláshoz kötődnek. Általában négy olyan tárgykört különböztetnek meg, amelyek az alkotmányokban a pénzügyi jog alapjait rendszerint megadják. Eszerint a) a költségvetés és a hozzá kapcsolódó zárszámadás törvényi megállapítása, b) az adók (és egyes államokban vámok) törvényi szabályozása, c) a pénzrendszer törvénye, továbbá d) az államadósság létesítésének aktusa általában alkotmányjogi alapon keletkezik. Az 1789-es francia forradalom óta ismeretes „a pénzügyi jog alkotmányos alapjai” fogalom a politikában és a jogtudományban. Ez a fogalom arra utal, hogy az alkotmánytörvények írják elő, mely pénzügyi jogviszonyokat kell törvénnyel szabályozni, a legfőbb államhatalmi és népképviselői szerv – fenntartva magának a szabályozás jogát – milyen törvényhozási pénzügyi tárgyakat jelöl meg. A fogalomkörbe tehát nem az egyedi pénzügyi törvények tartoznak, csupán azok a normák, amelyek pénzügyi törvények meghozatalára kötelezik a parlamentet. A költségvetési jog alapvető szabályai szinte az összes európai alkotmányban megtalálhatóak. Az Alaptörvényben is szerepelnek olyan előírások, amelyek törvény meghozatalára kötelezik az Országgyűlést. Az Alaptörvény kimondja, hogy az Országgyűlés elfogadja a központi költségvetést és jóváhagyja annak végrehajtását. A költségvetési jog alkotmányjogi értelemben azt határozza meg, hogy az alkotmány alapján ki készíti elő a költségvetés tervezetét; a tervezet milyen előírásoknak kell hogy megfeleljen (költségvetési elvek, adósságfék szabályok); ki fogadja el és milyen formában a költségvetést, ki felel a végrehajtásáért, a végrehajtást ki és hogyan ellenőrzi. Szélesebb értelemben a költségvetési jog tágabb fogalom: többszintű szabályozást (Alaptörvény, államháztartási törvény, költségvetési és zárszámadási törvény, kormányrendeletek, költségvetési önkormányzati rendeletek) és kétféle szabályozási területet (eljárási szabályok és tartalmi előírások) jelent.

Tartalomjegyzék

- 1. A költségvetési jog fogalma**
- 2. A költségvetési jog vázlatos története**
- 3. A költségvetési törvény alkotmányjogi természete a XIX. században és napjainkban**
- 4. A költségvetési jog alapjai az Alaptörvényben**
- 5. A költségvetés előkészítésével szemben támasztott követelmények általában**

- 5.1. Az észszerű részletesség
- 5.2. A nyilvánosság elve (A költségvetés elfogadása, módosítása)
- 5.3. Az előkészítés különös szabályai
 - 5.3.1. Az adósságfék
 - 5.3.2. Az előkészítés különös szabályai: a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása

6. A költségvetési törvény végrehajtása

7. A végrehajtás ellenőrzése

- 7.1. Zárszámadás
- 7.2. Az Állami Számvevőszék

8. A vagyongazdálkodás az Alaptörvényben

9. Az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezései érvényesülésének védelme

10. JEGYZETEK

1. A költségvetési jog fogalma

[1] A költségvetési jog fogalmának meghatározásához a költségvetés fogalmán keresztül vezet az út. A költségvetésnek van köznapi jelentése, általában valamely gazdálkodó alany bevételeinek és kiadásainak a kimutatását értjük alatta. Ez a gazdálkodó alany lehet egy család, vagyis egy család gazdálkodási rendszere. A családi háztartás is költségvetés alapján működik még akkor is, ha ez nem tudatosul bennünk. Az előrelátás, a család bevételeinek számbavétele, a kiadások tervezése – másképp a rendelkezésre álló pénzügyi alap felhasználása – magában hordozza a költségvetési gazdálkodás elemeit. A gazdálkodó alany lehet az állam. Ebben az esetben állami költségvetésről beszélünk. Ha az állam a gazdálkodás alanya, akkor az állam gazdálkodási rendszerét államháztartásnak, régebbi szóhasználattal állami számvitelnek^[1] nevezzük. Az államháztartás költségvetés alapján gazdálkodik. A „költségvetés” szó magyar reformkori szóalkotás.^[2] A nyelvújítás óta használják a költségvetést mint valamely háztartás bevételeinek és kiadásainak a kimutatását. Nemzetközi általános szóhasználattal a költségvetés: *budget* (oroszul: *бюджет*). Teghze-Gerber könyve szerint^[3] a *budget* szó a latinból gallá lett *bulga* szóból (zsák, tásk) származik, amely az ófrancia nyelvhasználatban *bouge* vagy *bouette* szóra változott. Ezt a szót a normannok vitték át Angliába, ahol mint *budget* – körülbelül a mai értelemen – abban az időben honosodott meg, amikor Franciaországban még a latin *status* szóból származó *état* kifejezés volt használatban a költségvetés megjelölésére (*état du roi*). A *budget* használata Angliában 1763-tól a parlamentben kezdett meghonosodni. Így nevezték azt a börtáskát, amelyben a kincstári miniszter a segélyekről (*subsidium*) szóló törvényjavaslatot az alsóházba magával vitte és ott előterjesztette (*Opening the Budget*).

[2] A költségvetési jog mint jogi kategória azonban későbbi eredetű. Az állami költségvetések szerkesztésében nagy horderejű változást jelentett, hogy a XIX. század alkotmányai a költségvetési jogot mindenütt úgy biztosították az országgyűlések részére, hogy a költségvetések rendszeres elkészítése az alkotmányos pénzügyi gazdálkodásnak előfeltételévé lett.^[4] Közvetlen történeti előzménye a „csonka költségvetési jog”, amely az adómegajánlási joggal függ össze.

[3] Az adómegajánlási jog a rendi parlamentek idején a rendek eszköze a királlyal szemben. Általában csak az országgyűlés által elfogadott adókat lehetett kivetni. Szorosan összefügg a nemesi adómentességgel. Ezt az adómegajánlási jogot nevezik csonka költségvetésnek, mert az országgyűlés feladata és hatásköre csak arra terjedt ki, hogy az adót megajánlja, az uralkodónak azonban az adók felhasználásáról már nem kellett elszámolnia a parlamentnek.

[4] A polgári forradalmak eredményeként létrejövő alkotmányok a költségvetési jogot – mind a

bevételek meghatározását, mind a kiadásokról való döntést, mind a felhasználásról való elszámolás ellenőrzését – mindenütt biztosították az országgyűlések részére. A parlament költségvetési jogának gyakorlása a költségvetési törvény és a költségvetés végrehajtásáról szóló (zárszámadási) törvény elfogadásában testesül meg. A költségvetési jog fogalmának a fentiek szerint a hatáskörelosztás miatt alkotmányjogi jelentősége van, a polgári forradalmak korához, az alkotmányozáshoz, a közteherviselés követeléséhez kötődik^[5]. Költségvetési jog alatt a továbbiakban azoknak az alkotmányjogi előírásoknak az összességét értjük, amelyek a költségvetési törvény előkészítésére, elfogadására, végrehajtására és a végrehajtás ellenőrzésére vonatkoznak. Nem tartozik szorosan a költségvetési joghoz, de az Alaptörvényben a közpénzeknél kerül szabályozásra a vagyongazdálkodás is, ezért röviden erről is lesz szó.

[5] A parlament költségvetési joga gyakorlásának az eredménye az állami költségvetés meghatározása. Az állami költségvetés a jogtudomány szempontjából törvény. Az állami bevételek és kiadások törvényalakba foglalt előzetes meghatározása, pénzügyi terv. A költségvetés megállapítása a modern alkotmányos államokban a törvényhozó testületek jogosítványa, ezzel biztosítják az államháztartás rendjét és egyensúlyát, befolyásolják az összes állami, kormányzati és közigazgatási működést. A „költségvetési törvények” gyűjtőfogalom. Költségvetési törvények: az állami költségvetésről szóló törvény, az állami költségvetés végrehajtásáról szóló (zárszámadási) törvény, az átmeneti gazdálkodásról szóló (indemnítási) törvény, a pótköltségvetésről szóló törvény. Költségvetési törvény a költségvetési törvény módosításáról szóló törvény is.

[6] A költségvetéssel több tudományág foglalkozik, így a közgazdaságtan, a pénzügyi jog és az alkotmányjog is. A jelen szócikk a költségvetési jog alkotmányjogi vetületeiről szól.

[7] Ha visszatekintünk a költségvetéssel foglalkozás eredetére, akkor azt lehet megállapítani, hogy az a kameralisztikára vezethető vissza.^[6] A kameralisztika szó jelentése a kamera szóból ered, ez az uralkodói kincstárat jelentette a XVII–XVIII. században. Célja az uralkodói vagyon növelése volt, amelynek érdekében törvényszerűségeket kerestek és törekedtek az állam működésének ésszerűsítésére. A kameralisták álláspontja szerint az alattvalók jóléte és boldogsága feltétele az uralkodó gazdagságának, de az alattvalók önmaguktól nem képesek utat találni ehhez a boldogsághoz, szükségük van az állandó külső irányításra. A kameralisztika három önálló ága a nemzetgazdaságtan, a pénzügytan és a *Polizeiwissenschaft*, azaz a rendészettudomány, amelyet ma közigazgatástannak fordíthatunk.

[8] A különféle tudományok művelői vagy alkalmazói a költségvetést a saját nézőpontjukból vizsgálják. A jogászoknak is van saját nézőpontjuk. Az alkotmányjogászok pedig természetesen az alkotmányt veszik elő, és azokat a könyveket, amelyekben az alkotmányt az arra hivatott testületek értelmezték.

[9] A költségvetési szabályok fogalma és tartalma, még inkább a gyakorlatban való működése az idők során változik. Állandó marad azonban az, hogy egy állam bevételeinek és kiadásainak pontos és részletes kimutatása nélkül nem lehet szó ésszerű gazdálkodásról. Más kérdés, hogy ki a költségvetés ura, ki a szuverén, és osztoznia kell-e mással ezen a jogán.

[10] Kezdetekben az uralkodó kincstára és az állam kincstára nem vált szét. Később az uralkodó vagyonától elkülönülő kincstár tette lehetővé a sérthetetlen uralkodó helyett most már a kincstár perlését, ezzel veszi kezdetét a *Rechtsstaat* német földön^[7].

[11] A XIX. század politikai felfogásának felel meg az, hogy a parlament lesz a költségvetés ura. A fő elv megtartása mellett ez a XX. századra részben megváltozik. A XX. század közepén két államban (német, olasz) a kormány veszi át a hatalmat a költségvetés felett is. A XX. század második felében pedig a szocialista táborban csak formálisan a parlamenté a költségvetési jog, valójában azonban tartalmi szempontból a kormányé (a költségvetési törvények keretjellegűek, nincs részletesség, a kormány felhatalmazása széleskörű, az államadósság keletkeztetésének nincs semmilyen korlátja).

[12] Az 1980-as évek végétől, az 1990-es évek elejétől (nem függetlenül a gazdasági nehézségektől, a szovjet támogatás megszűnésétől, a rendszerváltástól) a parlament több beleszólást kap a

költségvetés meghatározásába. A költségvetési törvények hosszabbak (részletesség), a kormány felhatalmazása differenciáltabb (lesznek előirányzatok, amelyek a törvény módosítása nélkül átléphetők, és lesznek, amelyek nem; kötelező előírás születik arra, hogy mikor kell az előirányzattól való eltéréshez a költségvetési törvényt módosítani és mikor kell pótköltségvetést készíteni).

[13] A XX. század végén Közép-Európában elterjed az alkotmánybíráskodás. Megszületik egy, a parlamentet – és így a költségvetési jogot is – esetenként korlátozó intézmény [magyar példák a kormányzat költségvetési mozgásterének érintésére: 1995-ben a Bokros-csomag kiadáscsökkentő tételeinek megsemmisítése, később teljes adótörvények (például házi-pénztár adó,^[8] elvárt adó^[9]) vagy kulcsszabályaik (luxusadó adóalap) megsemmisítése]; ezeket a beavatkozásokat a mindenkori kormányzat nehezen tolerálja. A magyar példa a következményekre – a végkielégítési különadó első megsemmisítésére^[10] – adott válaszként 2010-ben költségvetési és adóügyekben az ->Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása alkotmánymódosítással.

[14] A költségvetési jog modern, de külső, nemzetközi szerződésen alapuló korlátja a Maastrichti kritériumok^[11] közül a költségvetési hiány és az államadósság felső határa előírása az EU tagállamainak. Új belső korlát a XXI. század első pénzügyi válsága (2008) után az adósságfék szabályok megjelenése a belső jogban, részben az alkotmányokban. Ennek érvényesítésére hazánkban új jogintézményként létrejön a (második) Költségvetési Tanács.^[12]

[15] A 2008-as válság után az eurózóna tagállamainál érvényesülő további külső korlát a fiskális paktum^[13] (ennek lényege, hogy a megengedett hiányt túllépő állam bírságható).

2. A költségvetési jog vázlatos története

[16] Teghze-Gerber szerint Poroszországban találkozhatunk a legkorábban említésre méltó költségvetéssel. III. Albert Achilles brandenburgi választófejedelem már a XV. században az állami igazgatásra is irányadó költségvetéseket készíttetett. Az első általános költségvetés az összes állami bevételekről és kiadásokról 1688-ban készült, s azóta az államháztartás vitele az éves költségvetésen alapszik, amelyet 1820-ban hoztak először nyilvánosságra.

[17] A francia forradalom előtti időszakban Angliában a parlament évenként megtárgyalta és jóváhagyta a változó állami kiadásokat, míg az ún. stabil kiadásokat (bíróság, udvartartás stb.) csak tudomásul vette. Ehhez a „csonka” költségvetési joghoz is kapcsolódó joganyag volt az adójog, amely a jövedelmeket biztosította az akkor még szűk körű államháztartás javára.

[18] Franciaországban az első rendszeres költségvetési előirányzat 1601-ben, IV. Henrik uralkodása és Sully pénzügyminisztersége alatt készült. Az első nyomtatott költségvetés Necker pénzügyminisztersége alatt, 1781-ben jelent meg, melyet 1789-ben már az első teljes és alkotmányos költségvetés követett.^[14]

[19] A költségvetés előzménye a francia forradalomra nyúlik vissza (adó megállapítása, költségvetés, zárszámadás). A francia forradalom egyik alapvető dokumentuma, az Emberi és Polgári Jogok Nyilatkozata, amelyet az alkotmány elkészítése felé tett első lépésként 1789. augusztus 26-án fogadott el az Alkotmányozó Nemzetgyűlés. Kimondta:

XIII. A karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére nélkülözhetetlenül szükséges mindenkinek közös hozzájárulása; s e hozzájárulást, kinek-kinek képessége szerint, a polgárok összessége közt egyenlően kell elosztani. XIV. A polgároknak saját személyükben vagy képviselők útján joguk van e közös hozzájárulás szükségszerűségét megállapítani s azt szabadon megszavazni, valamint felhasználását nyomon követni, s meghatározni mennyiségét, alapját, elosztását, behajtását és időtartamát. XV. A társadalomnak joga van a közigazgatás minden tisztviselőjét számadásra vonni. XVI. Az olyan társadalomnak, amelyből e jogok

biztosítékai hiányoznak, s ahol a törvényhozó és a végrehajtó hatalom szétválasztását nem hajtották végre, semmiféle alkotmánya nincs.

[20] A bevételek felhasználása, tehát a kiadás megállapítása is parlamenti aktus tárgya lett. Ettől kezdve a modern alkotmányok kivétel nélkül a parlament hatáskörébe utalják az állami költségvetés és az annak ellenpólusát képező zárszámadás megállapítását.

[21] Hazánkban az *1848. évi III. törvénycikk* 37. §-a rendelte el a költségvetésnek és zárszámadásnak évenkénti bemutatását.

[22] Magyary Zoltán szerint^[15] a magyar parlament költségvetési jogának alapja

[...] „a független magyar felelős ministerium alakításáról” szóló 1848: III. t. c. 37. §^[16]-a, amelyet az 1830. évi belga alkotmány mintájára alkottak meg. Szövege a következő: „A ministerium az ország jövedelmeinek és szükségeinek kimutatását – s a multa nézve az általa kezelt jövedelmekről számadását országgyűlési megvizsgálás, s illetőleg jóváhagyás végett – évenként az alsó táblánál bemutatni köteles.”

[23] Az első magyar költségvetés az 1848 második félévi, Kossuth Lajos pénzügyminiszter idején.^[17] A második költségvetésünk az 1849-es, de ezt nem hajtották végre. Magyarországon ekkor az államháztartás megszerkesztése a pénzügyminiszter feladata volt. A minisztertanácsban való tárgyalás és őfelsége engedélye után a miniszter mutatta be a képviselőháznak, sokszor programszerű beszéd (költségvetési exozé) kíséretében. Az *1848. évi III. törvénycikk* azt rendeli el, hogy a költségvetési javaslatot a képviselőház elé kell vinni, a főrendekhez nem lehet először betérjeszteni.

[24] 1848 előtt az országgyűlés döntött a *subsidiумok*, az adók megszavazásáról, de a költségvetés megállapítása a király hatáskörébe tartozott, és az állami költségvetést hivatalos titokként kezelték.^[18] A költségvetés megállapításának a népképviselői országgyűlés hatáskörébe utalása megfelelt a XIX. század politikai felfogásának, jóllehet ez jellemzően kormányzati funkció. A kormányzati funkció jellegére utal, hogy a költségvetést az országgyűlésnek a kormány terjeszti elő, hogy az országgyűlés a költségvetés tartalmán érdemben alig tud változtatni. A két világháború között Olaszországban és Németországban a költségvetés megállapítása a kormány hatáskörébe került. A magyar állam költségvetési joga 1867 után szokásjogként fejlődött tovább. Ennek legjellemzőbb bizonyítéka, hogy az *1848. évi III. törvénycikk* 37. §-ának azonos szövege alapján különböző gyakorlat fejlődött ki a költségvetés megállapítására, ami törvény alakjában, és a zárszámadás elfogadására, ami csak határozat alakjában történt.

[25] A költségvetési jogunk részleteit az *állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk* I. fejezete állapította meg. Ez a törvény sarkalatos törvény^[19] volt: írott alkotmány hiányában hazánkban azokat a törvényeket, amelyeknek az országgyűlés is alá volt vetve, sarkalatos törvényeknek hívták.

[26] A második világháborút követően a Gazdasági Főtanács 600/1948. G. F. határozata (Költségvetési reform) a költségvetés szerkezetének átalakításával az állami pénzügyeket volt hivatott megreformálni.^[20] 1949-ben – a Legfőbb Állami Számvevőszék megszüntetésével – az Országgyűlés helyett a kormány kezébe került az állami pénzügyek ellenőrzése. Költségvetési jogi szempontból jelentős jogszabály^[21] az *állami pénzügyekről szóló 1979. évi II. törvény*, amelynek bizonyos részei 2004. április 30-áig hatályban voltak. A rendszerváltást követően 1992-ben elfogadott államháztartási törvény (az *államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény*) közel két évtizeden keresztül, 2011 végéig maradt hatályban.^[22]

[27] Az 1980-as évek végén a társadalmi és politikai változásoknak köszönhetően létrejöttek vagy ismét megjelentek a demokratikus állami működést biztosító szervezetek. Az *1949. évi XX. törvény* az

1989. évi XXXI. törvénymódosította, az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény pedig ismét felállította az Állami Számvevőszéket.

3. A költségvetési törvény alkotmányjogi természete a XIX. században és napjainkban

[28] A parlamenti költségvetési jog funkciói közé tartozik történetileg az alkotmánybiztosíték szerepe, a parlament feloszlásának a korlátozása. Az 1867. évi X. törvénycikk értelmében, ha a király az országgyűlést elnapolja, feloszlítja vagy évi ülészakát berekeszti, mielőtt a minisztérium jövő évi költségvetést előterjesztette volna, az országgyűlés még abban az évben és pedig oly időben hivandó össze, hogy a jövő évi költségvetés az év végéig letárgyalható legyen.

[29] A költségvetési törvény e régebbi alkotmányjogi felfogás szerint alkotmánybiztosítékként működik: törvényhozási felhatalmazás (*appropriáció*, megajánlás) nélkül a kormány nem szedheti be az adókat, és nem teljesíthet kiadásokat. A XX. század eleji pénzügyi jogi és politikai irodalmunk, valamint a jogpolitika az „alkotmánybiztosíték” fogalma alatt azt értette, hogy a parlamentet nem lehetett feloszlítani, míg a költségvetési törvényt meg nem alkották (ez volt tehát a biztosíték az állam törvényes pénzügyi működéséhez).^[23] Ma ez már nem így van: a köztársasági elnök feloszthatja az Országgyűlést, ha az Országgyűlés az adott évre vonatkozó központi költségvetést március 31-éig nem fogadja el.^[24]

[30] A költségvetési törvény kitüntetett alkotmányjogi szerepét jelzi, hogy ez a törvény csak a költségvetésről szólhat^[25] és arról a felhatalmazásról (*appropriáció*), amely a kormány számára is megjelöli az éves költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokat.^[26]

[31] A legtöbb államban az összes állami bevételek és szükségletek képezik tárgyát az időszaki költségvetési megszavazásnak. A törvényhozás ama döntése, mely a megállapított költségvetés végrehajtására a kormányt felhatalmazza, vagyis feljogosítja arra, hogy a benne foglalt bevételeket beszedje és azokat a meghatározott módon felhasználja, *appropriációnak* nevezik. Alapeszméje az, hogy az állam költségvetésének megállapítása nem lehet bizalmi kérdés, mert állami életérdek, de a költségvetés végrehajtása egy bizonyos kormánytól bizalom hiányán megtagadható.^[27]

4. A költségvetési jog alapjai az Alaptörvényben

[32] A költségvetési jog alapvető szabályai szinte az összes európai alkotmányban megtalálhatóak.^[28] Az előző Alkotmány nem írta elő kifejezetten, hogy költségvetés törvényhozási tárgykör, csupán annyit tartalmazott, hogy az Országgyűlés „jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”. Ez a megfogalmazás nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a jóváhagyás milyen formában (határozat vagy törvény) történjék. Az Alaptörvény az Országgyűlésre vonatkozó szabályoknál lényegében ezzel azonosan rendelkezik.^[29] Az „Állam” című rész „Közpénzek” című fejezete alatt azonban már megjelenik, hogy ezekről minden évre vonatkozóan „törvényt” kell alkotni. A megfogalmazásban az éves költségvetés elve szerepel, de ennél több is: a szabály értelmezhető úgy, hogy az kizárja egyetlen törvényben több évre szóló költségvetés elfogadását. Az Alaptörvény a következő költségvetési alapelveket tartalmazza: az éves költségvetés elve,^[30] a rendszeresség és a részletesség,^[31] valamint a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás^[32] elve. Érdemes megemlíteni a költségvetési törvénnyel mint formai kerettel kapcsolatban, hogy egy AB határozat^[33] megállapította: a költségvetés mint nevesített törvényhozási tárgykör külön említése (kiemelése) kötelezővé, érvényességi feltétellé teszi, hogy az Országgyűlés e tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön^[34] (költségvetési „salátatörvény”^[35] tilalma). A költségvetési törvény csak a költségvetésről és arról a felhatalmazásról (*appropriáció*) szólhat, amely a Kormány számára is megjelöli az éves költségvetés végrehajtásához kapcsolódó feladatokat.

5. A költségvetés előkészítésével szemben támasztott követelmények általában

[33] A költségvetési előirányzattal szemben támasztott elméleti és egyúttal alkotmányos

követelmények Magyar szerint^[36] a következők:

[34] Egység és teljesség. Azt jelenti, hogy az államnak egy költségvetésben kell összes bevételeit és kiadásait összefoglalnia, hogy ily módon az államháztartás egész terjedelmében áttekinthető legyen, az államháztartás alakulására befolyást gyakorló összes körülmény a költségvetésben helyet kapjon, azokon kívül más gazdasági tényezők működésével számolni ne kelljen.

[35] Valódiság és pontosság. Ezen azt értjük, hogy a tételek a valóságban tényleg létező szükségletekre és valóban befolyó bevételekre vonatkozzanak. Azokra a célokra irányozzák elő, amelyekre tényleg fordítják vagy amely forrásokból tényleg származnak. A tételek olyan összegekkel szerepeljenek, amelyek az államháztartás várható alakulásának megfelelnek (realitás). Végül, hogy a kiadásokat és bevételeket a bruttórendszer szerint, tehát egyrészt a kiadási ágakkal kapcsolatos bevételeket, másfelől a bevételi ágakkal szemben előforduló kiadásokat elkülönítve, ne pedig a nettórendszer szerint, kompenzáltan irányozzák elő.

[36] A költségvetés rendszerességén azt értjük, hogy abban az egyes előirányzati tételek oly módon legyenek megkülönböztetve és csoportosítva, hogy a nagyszámú tétel és a különböző szükségletek és bevételek között az eligazodás és az áttekintés lehetséges legyen.

5.1. Az észszerű részletesség

[37] Az, hogy a költségvetésekben a bevételi és kiadási előirányzatok tagolása milyen részletességet mutat, változó. Egyensúlyt kell találni az Országgyűlés joga és a kormányzáshoz szükséges rugalmasság között. Minél részletesebb egy költségvetési törvény, annál inkább elmondható, hogy az egyes tételekről valóban az Országgyűlés dönt. Ezzel szemben kevésbé részletező törvénynél a tartalmi kitöltés a végrehajtásra vár. Az *állami költségvetésről szóló 1987. évi VIII. törvény*^[37] négy közlönyoldalon elfért, ezen belül az önálló költségvetési fejezetet alkotó központi költségvetési szervek kapcsolatát az állami költségvetéssel (2. számú melléklet) mintegy negyven sorból álló táblázat tartalmazta, amely kizárólag a szerv megnevezését, a befizetés és támogatás összegét mutatta ki. A 3. számú melléklet húsz sora a 19 megyei tanács és a Fővárosi Tanács állami támogatását mutatta ki. Ezzel szemben például a 2018. évi költségvetésről szóló törvény 197 oldal terjedelmű.

5.2. A nyilvánosság elve (A költségvetés elfogadása, módosítása)

[38] Az előző Alkotmány kifejezetten, szövegszerűen nem írta elő, hogy költségvetés törvényhozási tárgykör, csupán annyit tartalmazott, hogy az Országgyűlés „jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását”. Tartalmilag azonban már ez az előírás is az Országgyűlés költségvetési jogát rögzítette. Az Alaptörvény az Országgyűlésre vonatkozó szabályoknál lényegében ezzel azonosan rendelkezik.^[38] Az „Állam” című rész „Közpénzek” című fejezete alatt már megjelenik, hogy ezekről minden évre vonatkozóan törvényt kell alkotni. Az Alaptörvény ezen kívül tartalmaz költségvetési alapelveket is: az éves költségvetés elve, a részletesség, a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elve. A költségvetési alapelvek közé sorolható a nyilvánosság elve is. A költségvetés törvényben jelenik meg, hogy az Országgyűlés ülésai nyilvánosak. Nemcsak a költségvetés nyilvános, hanem „a közpénzekkel gazdálkodó minden szervezet köteles a nyilvánosság előtt elszámolni a közpénzekre vonatkozó gazdálkodásával”, továbbá „a közpénzekre és a nemzeti vagyona vonatkozó adatok közérdekű adatok”.^[39] A költségvetési törvényjavaslat az Országgyűlésnek való benyújtásától nyilvános, nyilvános a tárgyalása, az elfogadása, a törvényt ki kell hirdetni; ugyanez vonatkozik a zárszámadásra is.

[39] A nyilvánossággal kapcsolatban meg kell említeni az előirányzatok közötti átcsoportosítást (*virement*), ezzel kapcsolatban a „fejezet” szintű költségvetési szervek problémáját. A „fejezet” nem alkotmányjogi, hanem költségvetési jogi kategória, ugyanakkor alkotmányjogi jelentősége van az alkotmányjogi szempontból fontos szerveknél, mert a „fejezet” szintű szerv költségvetése általában

csak nyilvánosan módosítható, továbbá a fontos fejezeteknél ez a jog nem a kormányé, hanem az Országgyűlés fenntarthatja magának. A költségvetési fejezet a költségvetési tervezés, végrehajtás és beszámolás szempontjából önállóan felügyelt, irányított szervek és előirányzatok összessége. Önálló fejezet minden minisztérium, ezen kívül az Alaptörvényben nevesített több szerv (vagy ezeknek a munkaszervezete) is: I. Országgyűlés fejezet, II. Köztársasági Elnökség fejezet, III. Alkotmánybíróság fejezet, IV. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala fejezet, V. Állami Számvevőszék fejezet, VI. Bíróságok fejezet, VIII. Ügyészség fejezet. Nem csupán szimbolikus jelentőségű, hogy valamely szerv önálló fejezetként vagy valamely fejezeten belüli címként szerepel. A költségvetési törvénybe foglalt, a törvényhozási folyamat demokratikus garanciái érvényesülésével kialakított előirányzatok megváltoztatási jogát tekintve alkotmányos jelentőséget nyerhet, hogy vajon a módosításoknál is érvényesülnek-e ezek a garanciák.^[40]

5.3. Az előkészítés különös szabályai

[40] Az államadósság kérdését már a klasszikus (pénzügytani) irodalom^[41] is tárgyalta. Művelői olyan kedvezőtlen közgazdasági hatásokra mutattak rá, hogy például a magas adósság a kamataival terheli a költségvetést, emellett hátrányos, mert az állam által a deficit kiegyenlítésére felvett hitel pénzt von el a magángazdaságtól; az államok rendszerint – ez a történelmi tapasztalat is – improduktív célokra használták fel ezeket a hiteleket.^[42]

[41] Államkölcson (államhite) révén a kormányok bevételekhez jutnak, de a törlesztés a klasszikus iskola szerint a következő nemzedék által fizetett adókból történik. Az államadósság alkotmányjogi jelentőségét ez adja. A populista politikával szembeni védekezés eszköze lehet az alkotmányba épített deficit- és adósságértékek küszöb vagy a kormányon kívüli, attól a döntési jogkört tekintve független intézmények megalkotása (például a költségvetési tanács, a felsőház, a jegybank monetáris politikai függetlensége).^[43]

5.3.1. Az adósságfék

[42] Adósságfék alatt olyan alkotmányjogi szabályozást kell érteni, amelynek célja Magyarország állami eladósodását korlátozni, és kötelező előírásokkal az államot, valamint az önkormányzatokat a költségvetési hiány csökkentésére készíteni. Az egyik legismertebb külföldi példa a német *Grundgesetz* 2009. május 29-ei módosítása, amely 2011. január 1-jétől a szövetségi állam nettó hitelfelvételét a bruttó hazai termék 0,35%-ában maximálja, kivéve a természeti katasztrófákat és a súlyos gazdasági recessziót. Egy másik szabály értelmében a szövetségi államnak 2016-tól, a tartományoknak 2020-tól be kell tartaniuk a költségvetés egyensúlyára – „nulla eladósodás” – vonatkozó előírást.^[44] Németországban mind a célt, mind a választott eszközöket kritika érte, elsősorban egyes közgazdászok,^[45] baloldali politikusok és a szakszervezeti szövetség részéről.

[43] Az államadósságügy alkotmányjogi alapjai az előző Alkotmányból teljesen hiányoztak, jóllehet a közelmúltban már volt kísérlet adósságfék beépítésére. Hazánkban az adósságfék bevezetésére tett első kísérlet 2007 novemberében történt. Három törvénytervezetből álló csomagot terjesztettek be az Országgyűlés elé: az önkormányzati törvény módosítását, a költségvetési felelősségről és a Törvényhozási Költségvetési Hivatalról szóló tervezetet, valamint az ezeket megalapozó alkotmánymódosítást.^[46] E javaslatokból azonban nem lett törvény.

[44] Alkotmányi szinten elsőként az Alaptörvény közpénzügyi fejezetében szerepel több, az államadósságot (a mértékét és a GDP-hez viszonyított szintjét) fékező szabály, és ezzel egyidejűleg intézményi garancia is beépült a követelmények érvényesítésére.

[45] Az Alaptörvény háromféle államadósság-szabályt tartalmaz. Az első kettő a tervezett költségvetés tartalmára ír elő kötelezettséget. Az alapszabály szerint az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az

államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét [Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdés].

[46] Létezik egy ehhez kapcsolódó átmeneti szabály is: mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának a csökkentése a cél [Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdés]. Vagyis az államadósság abszolút mértékét nem kell csökkenteni, hanem csak a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányát (növekvő teljes hazai össztermék mellett változatlan összegű adósságnál csökken az arány, fordított esetben nő). E szabályoktól csak különleges jogrend idején, az azt kiváltó körülmények okozta következmények enyhítéséhez szükséges mértékben vagy a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén, a nemzetgazdasági egyensúly helyreállításához szükséges mértékben lehet eltérni. A nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken.

[47] Az Alaptörvény harmadik adósságfék szabálya a kölcsön felvételét korlátozza. Eszerint nem vehető fel olyan kölcsön, és nem vállalható olyan pénzügyi kötelezettség, amely azt eredményezné, hogy az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét. Ennek átmeneti szabálya, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, tilos az olyan kölcsön felvétele, amelynek következtében az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya a megelőző évben fennállóhoz képest növekedne.

[48] Fontos előírás, hogy az államadósság és a teljes hazai össztermék számítási módját, valamint a kölcsön felvételét korlátozó előírások végrehajtására, továbbá az adósságfégekre vonatkozó alaptörvényi szabályok végrehajtására vonatkozó szabályokat egyszerű többséggel elfogadott törvény határozza meg.

[49] Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek az adósságfékhez kapcsoló érdekes szabálya volt, amely – az államadósság teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának megfelelő csökkentéséig – előírta: ha az Alkotmánybíróság, az Európai Unió Bírósága, más bíróság vagy jogalkalmazó szerv döntéséből az államra a tartalékokat meghaladó fizetési kötelezettség keletkezik, akkor a hiányzó összeg pótlására a tartalmában és elnevezésében is kizárólag és kifejezetten az e kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódó, a közös szükségletek fedezéséhez való hozzájárulást kell megállapítani. Az Alaptörvény átmeneti rendelkezéseinek ezt a szabályát több másikkal együtt az Alkotmánybíróság formai okból megsemmisítette,^[47] de az Alaptörvény negyedik módosítása 2013. április 1-jétől változatlan tartalommal az Alaptörvény részévé tette azt. Az Alaptörvény ötödik módosítása ezt a rendelkezést 2013. október 1-jétől hatályon kívül helyezte.

5.3.2. Az előkészítés különös szabályai: a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása

[50] Speciálisan a költségvetési tervezésre vonatkozó, közpénzügyi előírások érvényesítésére szolgál az Alaptörvényben a Költségvetési Tanács.

[51] A központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához – az adósságfék [Alaptörvény 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak] betartása érdekében – a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges.^[48] Ez értelmezhető úgy, hogy az előzetes hozzájárulás a törvény elfogadásának Alaptörvényben foglalt feltétele, vagyis a törvény megalkotására az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmény. Éppen az az eset, amire az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozása már nem vonatkozik.^[49] Az Alaptörvényből úgy tűnik, hogy a Költségvetési Tanács, a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság együttesen eredményesen blokkolhatja az adósságfék szabályoknak meg nem felelő költségvetési törvényjavaslat elfogadását, ami végső soron akár az Országgyűlés felosztatásához is vezethet. Meg kell jegyezni, hogy a köztársasági elnök felosztatási joga az Alaptörvény szerint akkor él, ha az Országgyűlés a költségvetést „nem fogadja el”. Szövegszerűen a kihirdetés nem feltétel, és nem szól az

Alaptörvény arról sem, hogy miként kell eljárni, ha van ugyan elfogadott törvény, de azt nem hirdetik ki, vagy a kihirdetett törvényt utóbb semmisítik meg az eljárási követelmény sérelme miatt.

[52] Az Amerikai Egyesült Államokban már hosszú ideje működik a céljában (de nem az eszközeiben) hasonló intézmény, az Amerikai Kongresszus Költségvetési Hivatala (a továbbiakban: CBO). A CBO független értékelést készít az elnök költségvetési javaslatairól annak érdekében, hogy a közpénzeket a leghatékonyabban használják fel. Emellett a CBO jelentéseket ír a teljesítésről is, ezek azonban a pártsemlegesség megőrzése érdekében nem tartalmaznak ajánlásokat az elemzésekben feltárt problémák megoldására.

[53] A Költségvetési Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv.^[50] A Költségvetési Tanács tagja a Költségvetési Tanács elnöke, a Magyar Nemzeti Bank elnöke és az Állami Számvevőszék elnöke. A Költségvetési Tanács elnökét a köztársasági elnök nevezi ki hat évre. Hazánkban új szervezetnek számít. Létrehozása szorosan összefügg az adósságfék szabályok Alaptörvénybe iktatásával. A Költségvetési Tanács lényeges feladata e szabályok érvényesítése.

[54] Ennek eszköze, hogy a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához. Az előzetes hozzájárulás a törvény elfogadásának formális kelléke, érvényességi feltétele.

[55] A Költségvetési Tanács feladata az államadósság mértékére vonatkozó alaptörvényi előírások betartásának ellenőrzése.

[56] Az Alaptörvény szerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósságnak a teljes hazai össztermékhez viszonyított aránya csökkentését tartalmazza.

[57] A Költségvetési Tanács működésének részletes szabályait sarkalatos törvény határozza meg.

[58] Az államadósság mértékének vizsgálatában a törvény^[51] szerint a Költségvetési Tanács úgy vesz részt, hogy a kormány a központi költségvetésről szóló törvény tervezetét és a központi költségvetésről szóló törvény módosítását tartalmazó olyan törvény tervezetét, amely a központi költségvetés bevételi vagy kiadási főösszegét megváltoztatná vagy a költségvetési hiány mértékét növelné – részletes számításokkal alátámasztva – megküldi a Tanácsnak. A Tanács a tervezetre észrevételt tehet, és – ha a tervezettel kapcsolatban, annak hitelességére vagy végrehajthatóságára vonatkozóan alapvető ellenvetése van – a tervezettel való egyet nem értését jelezheti.

[59] Ha a Költségvetési Tanács véleményében azt állapítja meg, hogy az egységes javaslat elfogadása az államadósság-szabály megsértését eredményezné, abban az esetben véleményét részletesen indokolja.

[60] A Költségvetési Tanács véleménye alapján a kormány zárószavazás előtti módosító javaslatot köteles benyújtani annak érdekében, hogy a költségvetési törvényjavaslat megfeleljen az államadósság-szabályoknak. A módosító indítvány a költségvetési törvényjavaslat korábban már megszavazott módosító indítvánnyal érintett részének megváltoztatását, újbóli megállapítását is tartalmazhatja.

[61] A költségvetési törvényjavaslat záró vitája során a Költségvetési Tanács a zárószavazás előtti módosító javaslatokról véleményt nyilvánít, hogy azok megfelelnek-e az államadósság-szabálynak. A Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulásáról a költségvetési törvényjavaslat zárószavazása előtt nyilatkozik. Amennyiben a Költségvetési Tanács az előzetes hozzájárulását megtagadja, a törvényjavaslat zárószavazását el kell halasztani.

6. A költségvetési törvény végrehajtása

[62] A költségvetés végrehajtásáért a kormány felel. A kormány a központi költségvetést törvényesen és célszerűen, a közpénzek eredményes kezelésével és az átláthatóság biztosításával köteles végrehajtani.^[52] Ha a kormánynak felhatalmazása van arra, hogy bizonyos célra megszavazott összegeket esetleg egészben vagy részben más célra is felhasználhasson, akkor beszélünk átruházási jogról (*virement*). A költségvetés terv végrehajtásakor felmerülhetnek olyan körülmények, amelyekkel előre nem lehetett számolni. Megváltozott körülmények között az eredeti költségvetéshez való merev ragaszkodás nem ésszerű, ugyanakkor a kormányzat eleve túl széleskörű változtatási joga az Országgyűlés költségvetési jogát üresítheti ki. Ezért a végrehajtás során is felmerül, hogy a mindenkori szabályozásnak ésszerű egyensúlyt kell találni az Országgyűlés költségvetési joga és a kormányzáshoz szükséges, a tényleges helyzethez való alkalmazkodás rugalmassága között.

[63] A költségvetésben megajánlott összegeknek az engedélyezettől eltérő célokra fordítása csak törvényi felhatalmazás alapján lehetséges. Ez a felhatalmazás szerepelhet általánosan, az államháztartás szülő törvényben (rendkívüli intézkedések) vagy a költségvetési törvényben. A költségvetési törvénytől való eltérés törvényhozás általi utólagos jóváhagyását (felmentvényt) *indemnity*nek (indemnítási törvény) nevezik. Indemnítási törvény a neve még annak (az átmeneti gazdálkodásról szóló) törvénynek is, amely a kormánynak ad felhatalmazását arra, hogy a költségvetési törvény időtartamának lejártá után meghatározott ideig, illetőleg ezen belül az új költségvetési törvény hatálybalépéséig a törvény által meghatározott módon és mértékben beszédhesse az állam jövedelmeit és fedezhesse a szükségleteket.

7. A végrehajtás ellenőrzése

[64] A végrehajtás ellenőrzése, az elszámolás alapja és kiindulási pontja a költségvetés. E nélkül sem az állam számvitelét, sem az érdemleges ellenőrzés gyakorlását biztos alapra fektetni és rendszeresen kiépitni nem lehet. Fordítva is igaz ez.

A költségvetési jog értéktelen akkor, ha az összes kiadási és bevételi tételeknek és az államháztartási mérlegnek előirányzatából áll is, de a törvényhozás annak végrehajtását szemmel tartani és a kezelési eredményekkel megismerni nem tudja. Az államháztartás a könyvvitelt (számvitelt) nem nélkülözheti. Arra saját érdekében szükség volna még akkor is, ha az országgyűlés nem óhajtana is a költségvetés végrehajtásáról meggyőződést szerezni. Ezért az országgyűlés a számviteli rendszer alapelveit is megszabta, illetve azokat törvényben rögzítette.^[53]

7.1. Zárszámadás

[65] A kormány a költségvetés végrehajtásáért az Országgyűlésnek felelős. Az Országgyűlés hagyja jóvá a központi költségvetés végrehajtását. Ennek a jóváhagyásnak az eredménye a zárszámadási törvény. Az Országgyűlés a végrehajtás ellenőrzésére nem tudja ellátni, e célra külön szakértő szervre van szüksége. Ez a számvevőszékek létesítésének magyarázata. A parlamentek a költségvetés végrehajtásának ellenőrzésére külön szervezetet alkalmaznak, a számvevőszéket. „A számvevőszékek múltja azokban az intézményekben gyökeredzik, amelyek a vagyionkezelés ellenőrzése és a számviteli szolgálat ellátása céljából egyes államokban már a XI. századtól kezdve szerveztettek”^[54]. Teghze-Gerber Ferenc, a Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszék^[55] tanácselnöke, egyetemi tanár szerint Angliában a kincstári hivatal (*exchequer*) már a XI. században létezett, hatásköre kiterjedt a számadások megvizsgálására és a számadók felmentésére is. A számadók (ezek között különösen a grófságok sheriffjei) kötelesek voltak a kincstári hivatal ülésein megjelenni, kihallgatásuk előtt megeskették őket. E hivatalok működésében a közigazgatási bíráskodás legősibb megnyilvánulása fedezhető fel. Angliában a vagyionkezelést 1314-től már külön

ellenőrző hivatal látja el. Franciaországban 1256-tól említik a feljegyzések a számvevőket (*magistri computorium*), de a számviteli kamaráról csak 1304-ben szólnak. A Belgiumban 1386-ban létesített *Ratskammer* nemcsak bíróság, hanem számvevőszék is volt. Hasonló szervek más államokban múltjában is találhatóak, és elnevezésük is hasonló volt: *Court of Exchequer*, *Cour des comptes*, *Camera computorum*, *Ratskammer*, *Rechenkammer*, *Hofkammer*, *Rechnungshof*, ezeket legáltalánosabban számvevő kamara vagy számvevőszék elnevezéssel jelölhetjük. Ezeknek a kamaráknak nemcsak a számadások megvizsgálása volt a feladatuk, hanem a számadókkal szemben a számadási per lefolytatása is. A bíróságokéhoz hasonló; kollegiális szervezetek, amelyek tanácsulésain ítélkeztek a számadók felett, felmentették vagy elmarasztalták őket. A kamarák függetlenségét a végrehajtó szervekkel szemben a fejedelemnek való közvetlen alárendeltség biztosította. Habár a törvényhozás által megállapított alkotmányos költségvetés még hiányzik, és nincs kapcsolat a számvevőszéki ellenőrzés, valamint a rendi országgyűlés között, a XVIII. század végére a számvevőszékek mai értelemben vett ellenőrzési jogköre már kialakult. A polgári forradalmak korában a köztelherviselés követelése kezdettől fogva összekapcsolódik a parlamentek költségvetési és zárszámadási jogával, a közös hozzájárulás felhasználásának a „nyomon követésével”, a közigazgatás tisztviselőinek számadásra vonásával. Mondható az is, hogy a „karhatalom és a közigazgatás költségeinek fedezésére” előírt „közös hozzájárulás” közpénz, amelyről (felhasználásáról, mennyiségéről, alapjáról, elosztásáról, behajtásáról) a polgároknak képviselők útján joguk van dönteni.

7.2. Az Állami Számvevőszék

[66] Az Állami Számvevőszék^[56] (a továbbiakban: ÁSZ) az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerveként jön létre, amely csak az Országgyűlésnek és a törvényeknek alárendelt.

[67] A rá vonatkozó törvény szerint az ÁSZ az állam legfőbb pénzügyi ellenőrző szerve. Az államháztartási pénzügyi ellenőrzés alapvető célja számot adni arról, hogy az államháztartási pénzeszközökkel, vagyonnal szabályszerűen, szabályozottan, gazdaságosan, hatékonyan és eredményesen gazdálkodnak-e. Az ÁSZ ellenőrzési jogköre a személyi hatályt (kikre terjed ki) és a tárgyat tekintve (mire terjed ki) teljes. Az ÁSZ minden olyan szervezetet ellenőrizhet, amely állami támogatást használ fel (például nem állami egyetemek, pártok, egyházak). Az ÁSZ ellenőrizheti az állam által meghatározott célra, ingyenesen juttatott vagyon felhasználást is.

8. A vagyongazdálkodás az Alaptörvényben

[68] A költségvetési joghoz közvetlenül nem tartozik hozzá a vagyongazdálkodás szabályozása. Az Alaptörvény ugyanakkor a közpénzek között rendelkezik vagyoni jogi kérdésekről is. A vagyongazdálkodásnak az Alaptörvényben az előző Alkotmányhoz képest új szabályai vannak. Az Alaptörvény sarkalatos törvény elfogadását előíró rendelkezései között nemcsak szervezeti, működési kérdések (központi bank, pénzügyi felügyelet, Állami Számvevőszék, Költségvetési Tanács) vannak, hanem más előírások is. Ilyen a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodás követelménye vagy az állam kizárólagos tulajdonának és kizárólagos gazdasági tevékenységének köre, amelyekről sarkalatos törvényben kell és lehet rendelkezni.^[57] Magyarország Alaptörvényének harmadik módosítása „a vonatkozó szabályozás stabilitásának biztosítása érdekében” előírja azt is, hogy a termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása korlátait és feltételeit sarkalatos törvényben kell szabályozni.^[58]

[69] Mindez azt jelenti, hogy a privatizációt és a reprivatizációt is az Alaptörvény a sarkalatosság követelményéhez köti. Ezen kívül a termőföldnél és az erdőknél nemcsak az elidegenítés, hanem a hasznosítás korlátait és feltételeit is sarkalatos törvényben kell szabályozni. Nem egyszerű feladat egy-egy konkrét esetben annak eldöntése, hogy valamely tárgykör a sarkalatosság követelménye alá tartozik-e.^[59]

[70] Az vita tárgya, hogy minden, az Alaptörvényben felsorolt esetkörben – ezek között a költségvetési

vagyongazdálkodás alapvető szabályainál – valóban szükség van-e sarkalatos törvényi szintű szabályozásra. A sarkalatos törvények betölthetnek stabilizáló szerepet. Az a sarkalatos törvények konkrét szabályaitól függ, hogy képesek-e a gazdasági kormányzástól elvárt stabilizáló szerepet betölteni. Ha abból indulunk ki, hogy a sarkalatos törvények olyan szabályokra vonatkoznak, amelyeknek alkotmányban lenne a helyük, akkor sarkalatos törvényt alapjogok és alapvető szervezeti megoldások indokolhatnak. A közpénzügyi kétharmadosságoknál ilyen alapvető intézmény a számvevőszék és a jegybank, valamint alapvető joggal szorosan összefügg a családi adókedvezmény. Más esetekben – így a költségvetési vagyongazdálkodásnál is – a kétharmadosság alkotmányjogi alapon általában nem indokolt, szokatlan. Tartalmi szempontból egy állam közpénzügyei (nyugdíjrendszer, adók, vagyongazdálkodás, az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége) vagy szűkebben költségvetése a kormánypolitika számokba öntött lényege, így azért a mindenkori kormánytöbbségnek kell a felelősséget viselnie. Ha a kormány, a parlamenti többség nem dönthet szabadon a saját költségvetéséről, akkor nem tudja megvalósítani azt a politikát, amire a választóktól megbízást kapott.^[60]

9. Az Alaptörvény közpénzügyi rendelkezései érvényesülésének védelme

[71] Általánosságban megállapítható, hogy egy alkotmány szabályainak kikényszeríthetőnek kell lenniük. Ennek leggyakoribb módja az alkotmánybíráskodás valamilyen formájának a működtetése. Az Alaptörvény az alkotmánybíráskodásnak azt a formáját tartalmazza, amelyben önálló szervezet látja el ezt a funkciót.

Az Alaptörvény – nem az Alkotmánybíróságra vonatkozó részben, hanem a közpénzügyeknél – az Alkotmánybíróság hatáskörének korlátozását bizonytalan időtartamra fenntartja.

[72] Eszerint mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Alkotmánybíróság bírói kezdeményezés, alkotmányjogi panasz és absztrakt normakontroll esetén hatáskörében a központi költségvetésről, a központi költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről, az illetékekről és járulékokról, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag ->az élethez való joggal és ->az emberi méltósághoz való joggal, a személyes adatok védelméhez való joggal, ->a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához való joggal vagy a magyar ->állampolgársághoz kapcsolódó jogokkal összefüggésben vizsgálhatja felül, és ezek sérelme miatt semmisítheti meg. Az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények nem teljesültek. (Ezt a szabályt azon törvények esetében, amelyeket abban az időszakban hirdettek ki, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.)

[73] Ennek az a következménye, hogy éppen a közpénzügyekre – a költségvetésre, a zárszámadásra, az adónemekre – vonatkozó törvények Alaptörvénnyel való összhangját az Alkotmánybíróság csak kivételesen vizsgálhatja. Más megfogalmazásban ez azt jelenti, hogy az Alaptörvény közpénzügyi szabályaival ellentétes, közpénzügyekről szóló törvények fő szabály szerint kikerültek az alkotmánybírási ellenőrzés alól. Ugyanakkor az Alaptörvény szerint az Alkotmánybíróság az e tárgykörbe tartozó törvényeket is korlátozás nélkül jogosult megsemmisíteni, ha a törvény megalkotására és kihirdetésére vonatkozó, az Alaptörvényben foglalt eljárási követelmények (például a törvény elfogadásához szükséges többség vagy a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása) nem teljesültek.

[74] A hatásköri korlátozás érvényesülését az Alaptörvény negyedik módosítása kiterjeszti: eszerint a korlátozást azon törvényi rendelkezések esetében, amelyek abban az időszakban léptek hatályba, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladta, ezen időszak tekintetében akkor is alkalmazni kell, ha az államadósság a teljes hazai össztermék felét már nem haladja meg.^[61]



10. JEGYZETEK

- [1] *Az állami számvitelről szóló 1897. évi XX. törvénycikk.*
- [2] NAGY Tibor – TÓTH János – NAGY Árpád: *Pénzügyi jog*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, ³1994, 55.
- [3] TEGHZE-GERBER Ferenc: *Államszámvitel tan I. kötet, Általános Számvitel tan*, Budapest, ²1941, 54.
- [4] TEGHZE-GERBER (3. j.) 57.
- [5] NAGY Tibor: „A pénzügyi jog alkotmányos alapjai” *Jogi Kari Acta* Tom. V. No. 2, ELTE ÁJK, 1963.
- [6] KOI Gyula: *Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. Hazai és nemzetközi tudománytörténeti visszapillantás a kamerálisztika időszakától a Magyar-iskola koráig*, doktori (PhD) értekezés, 44–46.
- [7] MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 53. 24. pont.
- [8] 61/2006. (XI. 15.) AB határozat a házipénztáradóról szóló 2006. évi LX. törvény alkotmányellenességéről, ABH 2006, 674.
- [9] 8/2007. (II. 28.) AB határozat a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény „elvárt társasági adót” szabályozó rendelkezéseinek az alkotmányellenességéről és megsemmisítéséről, ABH 2007, 148.
- [10] 184/2010. (X. 28.) AB határozat, ABH 2010, 1161.
- [11] A konvergenciakritériumok (inflációs ráta, költségvetési hiány, valutaárfolyam, hitelkamatláb) az Európai Uniót létrehozó maastrichti szerződés 121. paragrafusában felsorolt feltételek, amelyeket az EU-tagállamoknak teljesíteniük kell az Európai Gazdasági és Monetáris Unió harmadik szakaszába való belépéshez és az euró bevezetéséhez.
- [12] A költségvetési tanácsokról lásd KOVÁCS Árpád: „Költségvetési tanácsok Kelet-Közép-Európa országokban” *Pénzügyi Szemle* 2014/3, 345–363.
- [13] *A gazdasági és monetáris unióbeli stabilitásról, koordinációról és kormányzásról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2013. évi XXXII. törvény.*
- [14] TEGHZE-GERBER (3. j.) 57.
- [15] MAGYARY (7. j.).
- [16] 1848. évi erdélyi III. törvénycikk a nemzeti fegyveres erőről.
- [17] VAS János: *1848 kincstári pénzügyei, avagy a nemzeti fizetőeszköz születése.*
- [18] MAGYARY (7. j.) 463–464.
- [19] MAGYARY Zoltán: *A magyar állam költségvetési joga, Közigazgatási jogi tanulmány*, Budapest, 14. oldal

Országgyűlés Hivatala, 2010, 130–131 (az 1923-ban Budapesten a Studium Kiadó által megjelentetett mű hasonló kiadása).

[20] A Gazdasági Főtanács 600/1948. G. F. határozata „társadalmi és gazdasági átalakulásunk költségvetési következményeit levonva, a nemzeti jövedelmen alapuló tervgazdálkodást biztosító költségvetési reformot határoz el.” *Gazdasági Főtanács Határozatok Tára*, 1948/12, 1. számú melléklet.

[21] Előtte az államháztartás viteléről az 1953. évi 26. tvr. szól, öt szakaszban; a 2. § szerint mindaddig, amíg az Országgyűlés a költségvetést meg nem állapítja, az államháztartás viteléről a Minisztertanács gondoskodik.

[22] Más államokban is létezik hasonló, általános, a költségvetés létrehozását, tartalmát szabályozó törvény: Franciaországban Költségvetési Alaptörvény (*Loi organique relative aux lois de finances*), Németországban Szövetségi (Állam)háztartásrend (*Bundeshaushaltsordnung*), Oroszországban Költségvetési kódex (*Бюджетный кодекс Российской Федерации*).

[23] NAGY (5. j.) 34–35.

[24] *Alaptörvény* 3. cikk (3) bekezdés b) pont.

[25] 4/2006. (II. 15.) AB határozat megállapította: a költségvetés mint nevesített törvényhozási tárgykör külön említése (kiemelése), kötelezővé (érvényességi feltétellé) teszi, hogy az Országgyűlés a tárgykörrel más tárgyköröktől elkülönítve döntsön.

[26] A felhatalmazás fontosságára példa az úgynevezett Metró-per. A perben a bíróság megállapította: amennyiben a polgári jogi kötelezettségvállalások teljesítése csak meghatározott közigazgatási, közjogi intézkedések megtörténte (az adott esetben előírászat költségvetési törvényben való biztosítása) után lehetséges, azok elmaradása a teljesítés lehetetlenülését eredményezi (BH 2002. 235.). Az állam nevében eljáró pénzügyminiszter a metró megépítésére vonatkozó megállapodásban olyan kötelezettséget vállalt – központi költségvetésből való támogatás (juttatás) biztosítása –, amely az államháztartást, az állam törvényben szabályozott gazdálkodását érinti.

[27] GERŐ Lajos (szerk.): *Pallas Nagylexikon*, Budapest, Pallas Irodalmi és Nyomda, 1893–1897, „Államköltségvetés” szócikk.

[28] Ausztria Alkotmányának 51–51/C. cikke, Németországi Szövetségi Köztársaság Alkotmányának 109–112. cikke, a Francia Köztársaság Alkotmányának 39. és 47. cikkei, Olaszország Alkotmányának 81. cikke, a Svájci Államszövetség Alkotmányának 126., 167. és 183. cikke, a Szlovák Köztársaság Alkotmányának 58. cikke és 86. cikk G pontja, a Cseh Köztársaság Alkotmányának 42. cikke, Lengyelország Alkotmányának 146. cikk e)–f) pontja és 219–226. cikke, a Szlovén Köztársaság Alkotmányának 148. cikke, a svéd Parlamentről szóló törvény (*Riksdag Act*) 12–14. cikke és a Kormányformáról szóló törvény (*Instrument of Government*) 13. fejezet 7–9. cikke. Lásd HALÁSZ Zsolt: „Néhány gondolat az alkotmányos költségvetési szabályozásról” in HALUSTYIK Anna – KLICSU László: *Cooperatrici Veritatis, Ünnepi kötet Tersztyánszkyné Vasadi Éva 80. születésnapja alkalmából*, Budapest, Xenia, 2015.

[29] Az Országgyűlés „c) elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását,”

[30] *Alaptörvény* 36. cikk (1) bekezdés.

[31] *Alaptörvény* 36. cikk (2) bekezdés.

[32] *Alaptörvény* N) cikk (1) bekezdés.

[33] 4/2006. (II. 15.) AB határozat, ABH 2006, 417.

[34] Ez az elv a német Alaptörvényben megjelenik: *Bepackungsverbot* (Artikel 110 Absatz 4 Satz 1 GG).

[35] Salátatörvénynek hívják azt a törvényt, amely számos olyan törvényt módosít, amely nemritkán egymással semmiféle kapcsolatban nem áll.

- [36] MAGYARY (7. j.) 464. 228. pont.
- [37] *A Magyar Népköztársaság 1988. évi állami költségvetéséről szóló 1987. évi VIII. törvény*
- [38] Az Országgyűlés „c) elfogadja a központi költségvetést, és jóváhagyja annak végrehajtását”.
- [39] *Alaptörvény* 39. § (2) bekezdés.
- [40] 47/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994, 281.
- [41] MARISKA Vilmos: *Az államgazdaságtan kézikönyve*, Budapest, Franklin Társulat, 1905, 559–645.
- [42] NAGY (5. j.) 71.
- [43] BOD Péter Ákos: „Létezik-e közgazdasági értelemben szuverenitás ma Európában?” in TAKÁCS Péter (szerk.): *Az állam és szuverenitása, Eszmény és/vagy valóság, Interdiszciplináris megközelítések*, Budapest, Gondolat – MTA TK JTI – SZE DFK, 2015, 40.
- [44] GG Art. 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d.
- [45] Peter BOFINGER – Gustav HORN: *Die Schuldenbremse gefährdet die gesamtwirtschaftliche Stabilität und die Zukunft unserer Kinder [Az adósságfék veszélyezteti a gazdasági stabilitást és gyermekeink jövőjét]*.
- [46] T/4318. számú törvényjavaslat a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
- [47] 45/2012. (XII. 29.) AB határozat, ABH 2012, 347.
- [48] *Alaptörvény* 44. cikk (3) bekezdés.
- [49] *Alaptörvény* 37. cikk (4) bekezdés.
- [50] *Alaptörvény* 44. cikk.
- [51] *Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény*, IV. fejezet.
- [52] *Alaptörvény* 37. cikk (1) bekezdés.
- [53] MAGYARY (7. j.) 480. 235. pont.
- [54] TEGHZE-GERBER (3. j.) 34.
- [55] Az 1870-ben Gajzágó Salamon vezetésével létrejött Állami Számvevőszék neve 1914-ben (1914. évi IV. törvény) módosult Magyar Királyi Legfőbb Állami Számvevőszékre.
- [56] *Alaptörvény* 43. cikk.
- [57] *Alaptörvény* 38. cikk (2) bekezdés.
- [58] *Alaptörvény* P) cikk (2) bekezdés.
- [59] 24/2016. (XII. 12.) AB határozat.
- [60] Lásd „Hol vagyok én a szövegben? – Interjú Herbert Küpperrel” *Ars Boni* 2014/1.
- [61] A hatáskör-korlátozáshoz lásd JAKAB András – SONNEVEND Pál: „Kontinuitás hiányosságokkal. Az új magyar Alaptörvény” in FEJES Zsuzsanna – KOVÁCS Endre Miklós – PACZOLAY Péter – TÓTH J. Zoltán (szerk.) *Állam és jog: kodifikációs kihívások napjainkban*, Budapest, Gondolat – Magyar Jog- és Államtudományi Társaság, 2013, 117–154; TILK Péter: „Az Alkotmánybíróság és a pénzügyi tárgyú törvények vizsgálati lehetősége” *Fundamentum* 1–2, 96–100.; CHRONOWSKI Nóra – VINCZE Attila: „Alkotmánybíráskodás (gazdasági) válságban” *Alkotmánybírási Szemle* 2014/2, 104–112.