

Frank Evelyn:  
Ki fékez kit? – Költségvetés az Alaptörvényben

„Az állam pénzügyeinek szabályozása nélkül nemhogy alkotmány, de alkotmányosság sem nagyon gondolható el.”<sup>1</sup>

Az alkotmány alapvető funkciója többek között az állam „cselekvési szabadságának” meghatározása, azon jogi keretek rögzítése, amelyekben belül az állami hatalom gyakorolható.<sup>2</sup> Ahogy azt Jakab András is kifejtette, „az alkotmányok feladata, hogy rögzítsék a politika játékszabályait”, ugyanis „a demokratikusan megválasztott politikusok strukturális okokból a rövid távú következményeket tartják szem előtt.”<sup>3</sup> Ez pedig különösen igaz az állam gazdasági életével foglalkozó kérdések szabályozására. Mivel az állam hosszú távú érdekei szöges ellentétben állhatnak a rövidtávú politikai célokkal, ezért nagyon fontos, hogy a gazdasági alkotmány megszabja azokat az alkotmányjogi határokat, amelyeket semmilyen gazdasági cél érdekében sem lehet átlépni, illetve azokat a szabályokat, amelyeket a hatalom mindenkori birtokosainak be kell tartaniuk.

Így elengedhetetlen, hogy az egyes államok pénzügyei között kiemelkedő helyet foglaljon el a költségvetési jog. Ugyanis a költségvetési jog leegyszerűsítve a közfeladatok finanszírozásával foglalkozik,<sup>4</sup> amely feladat a modern korban javarészt az államok kötelezettsége. Az, hogy az országok mit tekintenek közfeladatoknak, és milyen forrásból, milyen módon kívánják finanszírozni, államonként eltérő. Azonban azt kijelenthetjük, hogy az állam szuverenitásának meghatározó eleme, hogy a költségvetéséről külső és belső befolyástól mentesen dönthet. Emiatt pedig különösen fontos göröcső alá vennünk, hogy milyen szervek és milyen körben vesznek – és vehetnek – részt a központi költségvetés megalkotásának folyamatában. Jelen tanulmányban ezért a központi költségvetés megalkotásával kapcsolatos alaptörvényi rendelkezéseket vizsgálom; melynek során arra keresem a választ, hogy a folyamatban részt vevő szervek önmagukban és egymás viszonylatában milyen súllyal lehetnek hatással a végső produktumra, azaz a költségvetési törvényre illetve annak tartalmára.

## 1. A költségvetési törvény megalkotása

---

<sup>1</sup> Bragyova András: *Egy új Alkotmány koncepciója*. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995. 235.

<sup>2</sup> Kukorelli István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 22.

<sup>3</sup> Jakab András: Fenntarthatóság az európai alkotmányjogban, *Közjogi Szemle*, Budapest, 2016/3. 3.

<sup>4</sup> Simon István (szerk.): *Pénzügyi jog I.* Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 25.

## 1.1. A központi költségvetés megalkotásában résztvevő szervek

Az Alkotmány a hatályon kívül helyezése előtti utolsó szövegállapotában is csupán az Országgyűlés hatásköreit rendezte alkotmányi szinten,<sup>5</sup> a költségvetési eljárás menetének egyéb szakaszait az alacsonyabb szintű normákra bízta. Ezzel szemben az Alaptörvény a törvény megalkotásának három lépcsőjét is megemlíti, három különböző szerv hatáskörét is meghatározva ezzel. Így a költségvetési törvényjavaslat előterjesztője kizárólag a Kormány lehet,<sup>6</sup> amit az Országgyűlés fogad el<sup>7</sup> a Költségvetési Tanács hozzájárulását követően.<sup>8</sup>

## 1.2. A költségvetési gazdálkodás elvei

Az Alaptörvény nívója, hogy tartalmi és formai követelményeket is támaszt a költségvetési gazdálkodással szemben. Az N) cikk (1) bekezdése említi az elveket, de bővebb kifejtésükbe nem bocsátkozik, az egyes fogalmak jelentését a jogirodalomra támaszkodva kaphatjuk meg.

A kiegyensúlyozottság fogalmát a költségvetés jellegére tekintettel úgy állapíthatjuk meg, hogy az megköveteli az állami „kiadások és bevételek egyensúlyi állapotát, a költségvetési gazdálkodás megalapozottságát és egyenletes színvonalát”.<sup>9</sup> Ez az alkotmányjog szempontjából a jogbiztonság követelményével magyarázható, ugyanis ezáltal a központi költségvetésben foglaltak alakulása egy meghatározott mércéhez, az egyensúlyhoz van kötve, amely köti a költségvetés kialakításáért és végrehajtásáért felelős szerveket, valamint kiszámíthatóvá teszi a költségvetés alakulását.

A második követelmény a költségvetési gazdálkodással kapcsolatban az átláthatóság. Petrétei szerint ez „a transzparenciát fejezi ki, amely biztosítja a bevételek és kiadások nyomon követhetőségét, a közpénzek ellenőrizhetőségét, és tájékoztatást nyújt az állam működésének pénzügyi megítélhetőségéről”.<sup>10</sup> Az átláthatóság követelményét az Alaptörvény több eszközzel igyekszik biztosítani, így például az Állami Számvevőszék létevel valamint feladatkörének meghatározásával. A legfontosabb mégis maga a tény, hogy a központi költségvetésről törvényben kell rendelkeznie az Országgyűlésnek.

A törvények „élete” ugyanis a legátláthatóbban nyomon követhető az összes jogforrás közül. A javaslat beterjesztésétől kezdve publikus,<sup>11</sup> a hozzá kapcsolódó módosító indítványok szintűgy. Ez a nagyfokú transzparencia pedig garanciális jelentőséggel bír, mivel a nyilvánosság ilyen mértéke visszatartó erőként hathat a követelmények nem-betartásával szemben.

<sup>5</sup> Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pont.

<sup>6</sup> Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés.

<sup>7</sup> Alaptörvény 1. cikk (1) bekezdés c) pont

<sup>8</sup> Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

<sup>9</sup> Petrétei József: *Magyarország alkotmányjoga II. Államszervezet*. Kodifikátor Alapítvány, Pécs, 2014. 262.

<sup>10</sup> Uo: 262.

<sup>11</sup> Elérhetőek például a [www.parlament.hu-n](http://www.parlament.hu-n) is.

Végül a fenntarthatóság követelményéről rendelkezik az N) cikk (1) bekezdése. Ez „egyfelől a létfenntartás anyagi alapjait, illetve ennek megőrzését és megőrizhetőségét garantálja, másfelől a jövő nemzedékek sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja.”<sup>12</sup> Jelen passzus egy olyan költségvetési gazdálkodási irányt követel meg, amely anyagilag nem emészti fel a rendelkezésre álló forrásokat, továbbá a gazdasági követelmények mellett eszmei szinten is felelősséget vállal a felnövekvő generációkért.<sup>13</sup>

A költségvetési gazdálkodás elveinek alaptörvényi szintű szabályozása alkotmányjogilag kiemelkedő újítás, hiszen e követelmények így garanciális jelleggel a legmagasabb szintű normában vannak biztosítva. Ezáltal az alsóbb szintű jogalkotás nem bújhat ki az Alaptörvény által reá rótt kötelezettségek alól.

### **1.3. A Kormány szerepe a költségvetési törvény megalkotásában**

Az Alkotmány tételes hatáskör-felsorolásával<sup>14</sup> szemben az Alaptörvény általánosan<sup>15</sup> fogalmazza meg a Kormány hatáskörét, ezzel a pontos meghatározást az Alaptörvény egyéb szabályaira illetve az alacsonyabb szintű jogszabályokra hagyja.

A Kormány költségvetéssel kapcsolatos legfőbb jogköreit az alkotmányozó nem a „Kormány” című alaptörvényi fejezetben helyezte el, hanem a „Közpénzek” között.

Habár a központi költségvetés törvényhozási tárgykör,<sup>16</sup> mégsem alkalmazható rá az összes törvényalkotással kapcsolatos általános alkotmányi rendelkezés, némelyek, így például a kezdeményezők köre szűkebb.

Az Alkotmány a Kormány feladat- és hatáskörét taxatív módon meghatározta, a felsorolásból hiányzott a költségvetési törvény kezdeményezésének jogköre, holott az az Alkotmány hatálya alatt is a Kormány hatáskörébe tartozott. Ezt az űrt töltötte be az Alaptörvény, amikor kimondta, hogy „A központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról szóló törvényjavaslatokat a Kormány törvényben előírt határidőben az Országgyűlés elé terjeszti.”<sup>17</sup> Ezáltal alkotmányi szintű szabályozása lett a törvény kezdeményezésének.

Ez alapvető fontosságú, mivel az Országgyűlés mellett elsődlegesen a Kormány felelős a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás érvényesítéséért.<sup>18</sup> Jelen követelmény pedig a leginkább úgy garantálható, ha a központi költségvetés

---

<sup>12</sup> Petrétei: i.m. 262.

<sup>13</sup> Ezt az Alaptörvény nem költségvetési tárgyú rendelkezésekkel is kiegészíti, mint például az alapvető jogok biztosának jövő nemzedékek érdekei védelmét ellátó helyettesének intézménye.

<sup>14</sup> Alkotmány 35. § (1) bekezdés.

<sup>15</sup> Alaptörvény 15. cikk (1) bekezdés.

<sup>16</sup> Kukorelli (szerk.): i.m. 389.

<sup>17</sup> Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés második fordulata.

<sup>18</sup> Alaptörvény N) cikk (1)-(2) bekezdések.

megalkotásának kardinális mozzanatait a fenti két szervhez kötjük. Ugyanis lényegesen kevesebb ráhatása lenne a Kormánynak a törvénnyel kapcsolatos elvek betartására, ha rajta kívül más, az Alaptörvény értelmében törvénykezdeményezési joggal rendelkezők<sup>19</sup> is jogosultak lennének a költségvetési törvény javaslatának előterjesztésére. A Kormány kizárólagos kezdeményezési joga azonban nem gátolja a törvényalkotási folyamatban résztvevőket a módosításhoz való jogukban, így a központi költségvetés tartalma nem kizárólagosan a Kormány akaratától függ az Alaptörvény rendelkezései szerint.

Garanciális jellegű, hogy az Alaptörvény törvényi szintű szabályozáshoz köti a központi költségvetésről szóló törvény előterjesztése határidejének megállapítását.<sup>20</sup> Ezáltal az Országgyűlés hatáskörébe kerül ez a szabályozási kör. Amennyiben az Alaptörvény nem törvényalkotási tárgykörként szabályozná a fenti határidőt, akkor *ad absurdum* a Kormány is rendelkezhetne<sup>21</sup> arról, ami viszont visszaélésekre adhatna lehetőséget.

A 36. cikk (2) bekezdése formai és tartalmi követelményeket is támaszt a költségvetési törvényjavaslattal szemben. Formaiak az azonos szerkezetben és átlátható módon történő betérjesztési kötelezettség, tartalmi pedig az ésszerű részletezettség kitétele. E követelmények a jogbiztonságot szolgálják. Mégpedig a következő módon.

Az azonos szerkezetben történő előterjesztés az egyes költségvetési törvények egymással történő összehasonlíthatósága érdekében fontos. Ez az elv a számvitelből ismert összehasonlíthatósági követelményeket<sup>22</sup> hivatott a központi költségvetés esetében is érvényesíteni. Hiszen a költségvetés egyfelől egy pénzügyi terv, amely esetében különösen fontos, hogy az a korábbi tervekkel illetve majd a zárszámadással, a valós „mérleggel” összemérhető legyen.

Az előbbi elvet egészíti ki az átláthatóság követelménye, ami a költségvetési tervezet szisztematikus felépítését és következetes tagoltságát fogalmazza meg.

Végül pedig az amúgy is monumentális méretű költségvetési törvény megismerhetőségét és befogadhatóságát könnyítendő rendelkezik az Alaptörvény az ésszerű részletezettségről. Az egyes fejezetgazdák részéről, illetve a végső betérjesztő Kormány részéről visszaélésekre adna lehetőséget, ha elnagyoltan, felületes részletezettséggel számolhatnának be a tervezett kiadásokról és bevételeikről, ugyanis azáltal nem tűnne ki világosan a központi költségvetésből, hogy pontosan milyen előirányzatokkal kell számolni az adott évre vonatkozóan. Azonban a túlzottan részletes felépítés esetén elveszhetnének a fontos adatok az irreleváns információk rengetegében. Így érthető és fontos az ésszerű részletezettség követelményének előírása.

#### **1.4. Az Országgyűlés**

<sup>19</sup> Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés.

<sup>20</sup> Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés második fordulata.

<sup>21</sup> Az Alaptörvény 15. cikk (1) és (3) bekezdése alapján.

<sup>22</sup> A számvitelről szóló 2000. évi C. törvény 15. § (5) bekezdés.

Az központi költségvetés elfogadása az Országgyűlés hatáskörébe tartozó tárgykör. Garanciális jelentőséggel bír, hogy a végrehajtó hatalomtól független törvényhozás jogkörébe tartozzék a költségvetés elfogadása. Ugyanis a hatalommegosztás elvének<sup>23</sup> egyik legfontosabb sarokpontja az állam pénzügyeiről való rendelkezési jogosultságok megfelelő elosztása. A központi költségvetés elfogadása a jogállamokban a nép, azaz a nép képviselőiből álló országgyűlések hatáskörébe kell tartozzon, mivel ez az államok belső szuverenitásának egyik meghatározó szegmense.

Formailag a központi költségvetésről az Országgyűlésnek *törvényben* kell rendelkeznie,<sup>24</sup> mivel a költségvetés nem csupán egy terv, de egy norma is, ami alapján az előirányzott bevételeket be kell szedni és a kiadásokat teljesíteni kell. Azaz nem csupán ajánlásként funkcionál a költségvetést végrehajtó Kormány számára, hanem annak kötelessége a költségvetési törvényben írottak szerint eljárni. E megoldás is a jogbiztonságot hivatott elősegíteni, mivel a törvényi szabályozás könnyen nyomon követhető, és a Kormányon is könnyebben számon kérhető a törvény rendelkezéseinek esetleges be nem tartása.

Az Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[a]z Országgyűlés minden évre vonatkozóan törvényt alkot a központi költségvetésről és a központi költségvetés végrehajtásáról.” E fordulatban az alkotmányozó a világosan rendelkezik arról, hogy milyen bontásban várja el az Országgyűléstől a költségvetés megalkotását. Ugyanis az Országgyűlésnek minden évre vonatkozóan kell rendelkeznie a központi költségvetésről, azaz az egyes költségvetési éveket elkülönítve kell szabályoznia. Ennek az egyik fő oka a korábban tárgyalt összehasonlíthatóság követelménye. Azaz, hogy az egyes évekre vonatkozó tervezeteket minél könnyebben lehessen egymással összemérni. Emellett az Alaptörvény nem követeli meg, hogy az Országgyűlés minden költségvetési évben külön-külön törvényt hozzon. Megeshet, hogy nemcsak a tárgyévéről, hanem az azt követő költségvetési évek tervéről is – ugyan elkülönítve, de – egy törvényben dönt az Országgyűlés. Azonban a gazdasági ciklusok bizonyos fokú ingadozásával sokszor egy éven belül is nehéz kalkulálni – nem ritka, hogy a költségvetési törvényt már a tárgyévben módosítani kényszerül a jogalkotó. Ezért felmerülhet a kérdés, hogy egy több évre előre szabályozott költségvetési tervet mennyiben lehet követni illetve betartani.

Az Alaptörvény N) cikk (2) bekezdése a Kormány mellett az Országgyűlést jelöli meg az azonos cikk (1) bekezdésében foglalt három elv érvényesítéséért felelős szervnek. Ahogy azt korábban kifejtettem, ezen elvek a kiegyensúlyozottság, átláthatóság és fenntarthatóság. A Kormány által beterjesztett javaslat elfogadása során az Országgyűlés a törvénymódosítási jogával korrigálhatja a Kormány javaslatának esetleges hibáit, így képes – és köteles – érvényre juttatni a költségvetési gazdálkodás elveit.

---

<sup>23</sup> Az Alaptörvény C) cikk (1) bekezdése deklarálja a hatalom megosztásának elvét.

<sup>24</sup> Alaptörvény 36. cikk (1) bekezdés első fordulat.

Sem az Alkotmány,<sup>25</sup> sem pedig az Alaptörvény<sup>26</sup> nem kívánt meg minősített többséget a központi költségvetés elfogadásához. Ez a jogalkotói megfontolás két oldalról is vizsgálendő.

Egyfelől némileg aggályos, hogy akár 51 országgyűlési képviselő<sup>27</sup> is rendelkezhet az állam központi költségvetéséről. Ez legitimációs problémákat vethet fel, mivel a megválasztott képviselők alig több mint negyede dönthet a többtízezer milliárd forintos állami bevételekről és kiadásokról.<sup>28</sup>

Másfelől viszont érthető, hogy az Országgyűlés relatív többségének a támogatásával is megszavazható lehet ezáltal a költségvetés. Erre azért van kiemelt szükség, mert az Alaptörvény újdonságai között egy szankciót vezetett be a költségvetés határidőn túli el nem fogadása esetére. Korábban nem létező jogkör kapott a köztársasági elnök, aki ha az Országgyűlés nem fogadja el tárgyév március 31-éig a központi költségvetést, akkor feloszlathatja azt.<sup>29</sup> Jelenleg nem kell minősített többség a költségvetés elfogadásához, így nagyobb valószínűséggel lesz képes határidőn belül döntést hozni az Országgyűlés, és ezáltal elkerülhető a felosztatás. Ha azonban mégsem tudja határidőn belül elfogadni a költségvetést, akkor a köztársasági elnök esetleges döntése feltételezi, hogy a felosztatás után megalakuló új Országgyűlés képes lesz konszenzusra jutni. Mivel az országnak érdeke, hogy mielőbb az adott évre vonatkozó, hatályos költségvetési terv alapján történjen a kiadások teljesítése és a bevételek beszedése. A köztársasági elnök diszkrecionális jogkörébe tartozik a felosztatásról való döntés, az Alaptörvény nem kötelezi őt a döntés meghozatalára.<sup>30</sup> Továbbá e jogával csupán addig élhet, amíg az Országgyűlés el nem fogadta a költségvetést.<sup>31</sup>

Felmerülhet az igény, hogy az előbbi két bekezdés között az arany középutra térjünk át az elfogadási többséget illetően. Így például az összes országgyűlési képviselő több mint felének támogatásához történő kötöttség esetén kellő legitimációja lenne a mindenkor elfogadott költségvetésnek. Ekkor azonban veszélybe kerülhetne a valós, befolyástól mentes kormányozhatóság. Amennyiben a költségvetési törvény elfogadását az egyszerű

<sup>25</sup> A kérdésről az Alkotmány 19. § (3) bekezdés d) pontja rendelkezik, és mivel sem a (4), sem a (6) bekezdés nem említi ezt a pontot, így egyszerű többséggel elfogadandónak minősül a 24. § (2) bekezdése értelmében.

<sup>26</sup> Az 1. cikk (2) bekezdés c) pontja szól a költségvetés elfogadásáról, amelyik rendelkezést nem köti az Alaptörvény minősített többséghez.

<sup>27</sup> Az Országgyűlés létszáma az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 3. § (1) bekezdése értelmében 199 fő. Az Országgyűlés az Alaptörvény 5. cikk (5) bekezdésében foglaltak szerint határozatképes, ha a képviselők több mint fele jelen van. Azonos cikk (6) bekezdése főszabály szerint a jelenlévő képviselők több mint feléhez köti az Országgyűlés határozatainak elfogadását. Ezek alapján megállapítható, hogy a minősített többséghez nem kötött központi költségvetés elfogadása megtörténhet mindössze 51 képviselő igenlő szavazatával.

<sup>28</sup> A 2017-es költségvetési évre az Országgyűlés az államháztartás központi alrendszer bevételi főösszegét 17 431 347,9 millió forintban, kiadási főösszegét 18 597 705,0 millió forintban állapította meg a Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény 1. § (1) bekezdés a)-b) pontjaiban.

<sup>29</sup> Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont és 9. cikk (3) bekezdés h) pont.

<sup>30</sup> Alaptörvény 3. cikk (3) bekezdés b) pont és 9. cikk (3) bekezdés h) pont.

<sup>31</sup> Alaptörvény 3. cikk (5) bekezdés.

többségnél magasabb elfogadási küszöbhez kötnénk, úgy a mindenkori kormánypárt alku-, de akár zsarolási pozícióba is kerülhet. Hiszen akár egy, amúgy nem széles parlamenti támogatottságnak<sup>32</sup> örvendő költségvetési törvény elfogadását is oktrojálhatja a Kormány, ha ahhoz például bizalmi szavazást kapcsol a miniszterelnök. Ekkor ugyanis – várhatóan – megszavazná az Országgyűlés a neki amúgy nem tetsző központi költségvetést, amivel veszélybe kerülhetne a befolyástól mentes kormányozhatóság követelménye. Ezért összességében megállapítható, hogy az Alaptörvény – még az esetleges legitimációs problémák ellenére is – helyesen szabályozza a központi költségvetés elfogadását, mint egyszerű többséget igénylő döntést.

Az Alaptörvény tartalmi követelményeket is állít a központi költségvetéssel szemben. Ugyanis az Országgyűlés főszabály szerint nem fogadhat el olyan költségvetést, amely eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét,<sup>33</sup> illetve mindaddig, amíg az államadósság meghaladja a GDP felét, addig csak olyan központi költségvetést fogadhat el, ami az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza.<sup>34</sup> E követelmények biztosításáról alább, a Költségvetési Tanácsról szóló részben fogok bővebben értekezni.

## **1.5. A Költségvetési Tanács**

A 2008-as gazdasági válságra reflektálva hozta létre az akkori Országgyűlés a Költségvetési Tanács intézményét,<sup>35</sup> azonban a 2009 óta működő testületet Magyarország Alaptörvénye szabályozta elsőként alkotmányi szinten. Az Alaptörvény 44. cikk (1) bekezdése értelmében a Tanács az Országgyűlés törvényhozó tevékenységét támogató szerv, amely a központi költségvetés megalapozottságát vizsgálja.

Az Alaptörvény szerint a Költségvetési Tanács a Kormány költségvetési törvényjavaslat előterjesztése után, de még az Országgyűlés zárószavazása előtt jár el.<sup>36</sup>

### ***1.5.1. A Költségvetési Tanács összetétele***

A Költségvetési Tanács háromtagú testület, melynek tagjai a Magyar Nemzeti Bank elnöke, az Állami Számvevőszék elnöke, illetve a Tanács elnöke, akit a köztársasági elnök nevez 6 évre.<sup>37</sup> Mindegyik tag megbízatási ideje meghaladja a parlamenti ciklus négyéves hosszát,<sup>38</sup> így alkotmányi szinten garantált a szerv függetlensége. Mindez azért

---

<sup>32</sup> Legyen az akár a kormánypárton, kormánypártokon belüli vagy az Országgyűlés egészét jellemző egyet nem értés miatti alacsonyabb támogatottság.

<sup>33</sup> Alaptörvény 36. cikk (4) bekezdés.

<sup>34</sup> Alaptörvény 36. cikk (5) bekezdés.

<sup>35</sup> Az azóta hatályon kívül helyezett, a takarékos állami gazdálkodásról és a költségvetési felelősségről szóló 2008. évi LXXV. törvényben hozta létre az Országgyűlés a Költségvetési Tanácsot.

<sup>36</sup> Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Stabilitási törvény) 25.§

<sup>37</sup> Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdés.

<sup>38</sup> Az MNB elnökét hat évre nevezi ki a köztársasági elnök az Alaptörvény 41. cikk (3) bekezdése értelmében. Az Állami Számvevőszék elnökét az Országgyűlés az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazatával tizenkét évre választja meg a 43. cikk (2) bekezdése szerint.

kulcsfontosságú, mert a Tanács szigorú szakmai követelményeket kell érvényre juttasson az eljárása során, aminek feltétele, hogy befolyásmentesen tudjon dönteni.<sup>39</sup>

### ***1.5.2. A Tanács eljárása***

A Költségvetési Tanács a Stabilitási törvényben meghatározott módon közreműködik a központi költségvetésről szóló törvény előkészítésében.<sup>40</sup> Ez a közreműködési kötelezettség a költségvetési törvény elfogadása során több helyen is megjelenik. Ezek közül az Alaptörvény egy jogkört nevesít. Eszerint a Költségvetési Tanács előzetes hozzájárulása szükséges a központi költségvetésről szóló törvény elfogadásához a 36. cikk (4) és (5) bekezdésében foglaltak betartása érdekében.<sup>41</sup>

A 36. cikk (4) bekezdése értelmében az Országgyűlés nem fogadhat el olyan központi költségvetésről szóló törvényt, amelynek eredményeképpen az államadósság meghaladná a teljes hazai össztermék felét. Míg az (5) bekezdés ezt kiegészítve kimondja, hogy mindaddig, amíg az államadósság a teljes hazai össztermék felét meghaladja, az Országgyűlés csak olyan központi költségvetésről szóló törvényt fogadhat el, amely az államadósság a teljes hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését tartalmazza. E két bekezdés összességében azt a követelményt támasztja az Országgyűlés felé, hogy a költségvetési gazdálkodás elsődlegesen ne eredményezze az államadósság GDP-hez viszonyítva 50%-nál nagyobb arányát, illetve, amíg az államadósság meghaladja a GDP felét, addig az Országgyűlés csak olyan költségvetési törvényt fogadhat el, ami az államadósság arányát csökkenti a bruttó hazai össztermékhez képest.<sup>42</sup>

A Költségvetési Tanács feladata, hogy még a központi költségvetésről szóló törvény zárószavazása előtt megvizsgálja a javaslatot, hogy az megfelel-e a 36. cikk (4)-(5) bekezdéseiben foglaltaknak. Amennyiben az Országgyűlés által elfogadni tervezett törvényjavaslat az államadósság GDP-hez mért arányát növelné, a Tanács nem járul hozzá a törvény elfogadásához. Ekkor a Kormány a központi költségvetésről szóló törvényjavaslat államadósság-szabálynak való megfelelését biztosító módosító javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek a Tanács elutasító véleményének kézhezvételét követő három napon belül.<sup>43</sup> Ha a Kormány által benyújtott módosító javaslat után sem felel meg a törvényjavaslat a 36. cikk (4)-(5) bekezdéseiben foglalt követelményeknek, mindaddig folytatni kell az előbbi eljárást, amíg a Tanács a központi költségvetésről szóló

---

<sup>39</sup> A Stabilitási törvény 18-19. §§ további rendelkezéseket tartalmaznak a Tanács elnöke függetlenségének biztosítása érdekében. Ugyanígy az állami számvevősékről szóló 2011. évi LXVI. törvény (a továbbiakban Ásztv.) 18. § az Állami Számvevőszék elnökének, a Magyar Nemzeti Bankról szóló 2013. CXXXIX. törvény (a továbbiakban MNBtv.) 152-156. §§ az MNB elnökének összeférhetetlenségéről tartalmaz rendelkezéseket. Ezekre bővebben nem térek ki, mivel a cikk elsődlegesen az alaptörvényi rendelkezéseket vizsgálja.

<sup>40</sup> Alaptörvény 44. cikk (2) bekezdés.

<sup>41</sup> Alaptörvény 44. cikk (3) bekezdés.

<sup>42</sup> Fontos megjegyezni, hogy az Alaptörvény nem az államadósság számszerűsített mértékének csökkentését írja elő, hanem a bruttó hazai össztermékhez viszonyított arányának csökkentését. Így nem tiltott az Országgyűlés számára olyan költségvetési törvény elfogadása, amelyben az államadósság nominálértéke növekszik, ha egyúttal annak a GDP-hez viszonyított aránya kisebb a korábbi évekhez képest.

<sup>43</sup> Stabilitási törvény 25. § (5) bekezdés.



törvényjavaslat elfogadásához szükséges előzetes hozzájárulását meg nem adja. Az előzetes hozzájárulás megtagadása miatt megismételt eljárásban kizárólag a Kormány nyújthat be módosító javaslatot.<sup>44</sup>

A Költségvetési Tanács köteles az államadóssági szabályoknak való nem megfelelésről szóló véleményét részletesen indokolni,<sup>45</sup> döntései nyilvánosak, azokat az Országgyűlés honlapján közzé kell tenni.<sup>46</sup>

Azonban amennyiben a Tanács nem járul hozzá a központi költségvetési törvény elfogadásához, hivatkozzon az indokolásban bármilyen hibára, hiányosságra, úgy a Kormány köteles módosító indítvánnyal élni, és az Országgyűlés köteles újratárgyalni a javaslatot. Meglehet a Költségvetési Tanács tagjainak szakértelmére hagyatkozott a jogalkotó, amikor nem adott a Stabilitási törvény rendelkezései között felhatalmazást sem a Kormánynak, sem pedig az Országgyűlésnek arra, hogy *ad absurdum* a nyilvánvalóan alaptalan vétót figyelmen kívül hagyja. Habár ilyen még nem fordult elő, de az alaptörvényi és jogszabályi keretek akár ezt az esetet is lehetővé teszik.

### ***1.5.3. Aggályok a Költségvetési Tanács szabályozásával kapcsolatban***

Több alkotmányjogász is állást foglalt a Költségvetési Tanács alaptörvényi szabályozásáról, mely vélemények, érvelések más-más oldalról közelítik meg a kérdést, de a legtöbbjük ellenzi a testület jelenlegi formában történő szabályozását.

A Költségvetési Tanács működését általános kritikával illette Tordai Csaba, aki kifogásolta a Tanács eljárásának és döntéseinek nem kellő fokú transzparenciáját, továbbá azt, hogy a Tanács által kiadott vélemények nem megfelelően indokoltak, azok nincsenek számításokkal alátámasztva.<sup>47</sup> A Stabilitási törvény ugyan indokolási kötelezettséget ró a Költségvetési Tanácsra, azonban nem fejt ki, hogy az indokolásban milyen részletességgel kell a döntést alátámasztani, illetve, hogy milyen számítási módot kell alkalmaznia a Tanácsnak az államadósság arányának kiszámolásakor. E követelmények híján a jogbiztonságot veszélyeztetheti és az Országgyűlés eljárását hátráltathatja a nem kellően alátámasztott tanácsai elutasító vélemény.

Az Országgyűlés akadályozásában látta meg Herbert Küpper a Tanács szabályozásának egyik legkomolyabb hibáját. Szerinte ugyanis válságot idézhet elő, ha az Országgyűlés a Költségvetési Tanács (akár sorozatos) vétójának köszönhetően nem tudja elfogadni tárgyév március 31-ig a központi költségvetést.<sup>48</sup> Ez ahhoz vezethet, hogy a köztársasági elnök feloszlathatja az Országgyűlést, egy, az Országgyűlés ellenőrzési körén kívül eső okból, azaz a Költségvetési Tanács elutasító véleménye miatt. Természetesen ez nem szükségszerű velejárója a Tanács vétójának, hiszen a köztársasági elnök nem köteles

---

<sup>44</sup> Stabilitási törvény 25. § (6) bekezdés.

<sup>45</sup> Stabilitási törvény 25. § (4) bekezdés.

<sup>46</sup> Stabilitási törvény 27. § (5) bekezdés.

<sup>47</sup> Molnár Benedek – Németh Márton – Tóth Péter (szerk.): *Mérlegen az Alaptörvény*. HVG-ORAC, Budapest, 2013. 170.

<sup>48</sup>Uo. 98.

felosztási jogával élni, mégis aggályos, hogy a Tanács ilyen mértékben rendelkezik beleszólási joggal a törvényhozó hatalom működésébe.

Ezáltal pedig elérkeztünk a Költségvetési Tanács szabályozásának talán legaggasztóbb pontjához. Mégpedig ahhoz, hogy a Tanács döntése a központi költségvetés elfogadása előtt kötelező az Országgyűlésre. A demokratikus legitimáció alkotmányos követelménye megkívánja, hogy „a közhatalomnak, a közhatalmat gyakorló szervezeteknek és személyeknek a választások, kinevezések láncolatán keresztül folyamatosan visszavezethetőnek kell lenniük a szuverén népre”.<sup>49</sup> Ugyan a Költségvetési Tanács tagjai beleillenek ebbe a láncolatba, de az Állami Számvevőszék elnökén kívül – akit az Országgyűlés választ meg 12 évre, – a másik két tag csupán többes áttételen keresztül kapcsolódik a szuverén néphez.<sup>50</sup> Így egy olyan szerv gyakorol közvetlen és döntésében kötelező hatáskört az Országgyűlésre, amelynek összességében alacsonyabb fokú a demokratikus legitimációja, mint az Országgyűlésnek. Ez pedig erodálja a törvényhozó hatáskörét, holott az Alaptörvény 1. cikk (2) bekezdés c) pontja a központi költségvetés elfogadását az Országgyűlés hatáskörébe vonja, az mégsem dönthet szabadon az elfogadás kérdésében.

Az előbbieken tárgyalt lehetséges és valós alkotmányos válságok kialakulását megfékezendő, *de constitutione ferenda* azt javaslom, hogy a Költségvetési Tanács, mint tanácsadó testület segítse az Országgyűlés működését. Ezáltal a szakértelmével képes lenne az államadóssági szabályok betartására felhívni a törvényhozó figyelmét, mégsem vonná el az Országgyűlés hatáskörét a központi költségvetést illetően.

## 2. A szájazárt kapott Alkotmánybíróság

A központi költségvetés, mint törvény létevel kapcsolatban nem csupán a korábbiakban kifejtett „aktív megalkotást” kell vizsgálnunk, hanem „negatív jogalkotást”, azaz az Alkotmánybíróság normakontroll eljárását is figyelembe kell vennünk, ugyanis ideális körülmények között a jogszabályok tartalmára az Alkotmánybíróságnak is komoly ráhatása van.

Az Alkotmány 2010. november 20-tól tartalmazott rendelkezéseket az Alkotmánybíróság hatáskörének szűkítéséről a költségvetési és pénzügyi tárgyú jogszabályokkal kapcsolatban.<sup>51</sup> Lényegében azonos szabályt tartalmaz a jelenleg hatályos Alaptörvény is, amelynek a 37. cikk (4) bekezdése értelmében „az Alkotmánybíróság a 24. cikk (2) bekezdés b)-e) pontjában foglalt hatáskörében a központi költségvetésről, (...) szóló törvények Alaptörvénnyel való összhangját kizárólag az élethez 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

---

<sup>49</sup> Kukorelli: i.m. 139.

<sup>50</sup> Az Alaptörvény 44. cikk (4) bekezdése szerint a Tanács elnökét az Országgyűlés által megválasztott köztársasági elnök nevezi ki. Az MNB elnökét az Országgyűlés által megválasztott miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki az MNBtv. 10. § (2) bekezdés értelmében.

<sup>51</sup> Alkotmány 32/A. § (2) bekezdés.

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.”

E szabály következtében a testület az utólagos normakontroll körében – legyen az absztrakt vagy konkrét – olyan fontos alapjogok kapcsán, mint például a tulajdonhoz való jog, az oktatáshoz való jog, vagy az egyenlő bánásmód követelménye nem vizsgálhatja felül a költségvetési és pénzügyi tárgyú törvényeket, és a fentiek megsértése esetén sem semmisítheti meg azokat.

Kiemelendő, hogy amennyiben viszont az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontjában foglalt esetről van szó, azaz előzetes normakontroll keretében érkezik a kérelem az Alkotmánybírósághoz, hogy vizsgáljon felül egy pénzügyi tárgyú jogszabályt, úgy az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdés alapján az Testület megkötések nélkül végezheti el a felülvizsgálatot.

Az Alaptörvény indokolása nem ad támpontot arra, hogy amíg az utólagos normakontroll esetében lényegesen korlátozott az Alkotmánybíróság hatásköre, addig ugyanez miatt nem érvényesül az előzetes normakontroll körében. A válasz feltehetően a vizsgálat tárgyában keresendő.

Az előzetes normakontroll esetén még ki nem hirdetett törvényeket vizsgál az Alkotmánybíróság. E törvények nem hatályosak és nem is alkalmazandóak, így azokhoz joghatások sem fűződhetnek. Ez esetben a Testület eljárását követően a fennálló, hatályos jogi rend nem módosul, a már megalkotott jogszabályok által felállított gazdasági rend sem borul fel, azok szövedékébe fog majd beleilleszkedni a felülvizsgált törvény. Ezáltal a jogbiztonság mellett a gazdasági rend biztonsága sem sérül egy esetleges eljárás folytán. Hasonló következtetésre jutott Sólyom László is, amikor az előzetes normakontroll zabolázatlanságáról kérdezték.<sup>52</sup> Sólyom szerint az imént kifejtettek mellett az indítványozók köre is indokolhatja, hogy az alkotmányozó miért nem korlátozta az előzetes normakontroll esetében az Alkotmánybírósághoz fordulást.

Ezzel szemben az utólagos normakontroll eljárás során a Testület a jogrendszer élő szövetét bontja meg azzal, ha egy törvényt vagy annak rendelkezését megsemmisíti. Ez valójában korántsem eredményezi a szövet megrongálódását, ugyanis az Alkotmánybíróság csupán a káros, alkotmányellenes szálakat hivatott kihúzni, és az így keletkezett lyuk – a megsemmisített jogszabályhely – összességében és általánosan véve kevésbé ártalmas, mint az alkotmányellenes jogszabály pusztá léte.

Az Alaptörvény 37. cikk (4) bekezdésében foglalt kritérium az utólagos normakontroll általános céljával ellentétesen a jogrendszer alkotmányossága elé helyezi a gazdasági stabilitás követelményét. Ugyanis, ha például egy, az egyenlő bánásmód követelményét súlyosan megsértő pénzügyi tárgyú jogszabály kerül kihirdetésre, az Alkotmánybíróság

---

<sup>52</sup> Molnár-Németh-Tóth (szerk.): i.m. 25.

még kérésre sem orvosolhatja annak ilyen irányú hibáját. Ennek köszönhetően egy súlyos hibában szenvedő törvény fog beépülni a jogrendszer szövedékébe.<sup>53</sup>

Fontos különbség, hogy amíg az Alkotmány 32/A.§-a nem kötötte feltételhez az Alkotmánybíróság jogainak korlátozását, addig az Alaptörvény úgy rendelkezik, hogy a 37. cikk (4) bekezdésében foglalt megkötés addig alkalmazandó, amíg az államadósság meghaladja a teljes hazai össztermék felét.

Trócsányi László úgy vélekedik a fenti kitételről, hogy az csupán átmeneti korlátozása a Testületnek.<sup>54</sup> Azonban, ha megvizsgáljuk Magyarország államadósság-helyzetét, úgy a fenti állítás nem tűnik hitelesnek. Magyarország államadóssága az elmúlt 10 évben mindig több tíz százalékkal meghaladta a GDP felét; a legmagasabb arány 2010-ben és 2011-ben volt, amikor 80,5% illetve 80,7%-a volt a bruttó hazai összterméknek az államadósság.<sup>55</sup> Habár az államadósság aránya azóta folyamatosan csökken, jelen tendencia alapján nagyjából 25 év múlva fog a GDP 50%-a alá csökkenni az államadósság.<sup>56</sup>

Továbbá fontos kiemelni, hogy az Alaptörvény 37. cikk (5) bekezdése azon törvényekre vonatkozóan, amelyek akkor léptek hatályba, amikor a bruttó hazai össztermék felét meghaladta az államadósság, örökkévalósági klauzulát tartalmaz.<sup>57</sup> Ezáltal pedig akkor sem vizsgálhatná ezeket a törvényeket az Alkotmánybíróság, ha az államadósság már nem haladná meg a GDP felének mértékét. Azaz a korábban fennálló gazdasági rend stabilitásának védelme érdekében az alkotmányozó megfosztja a Testületet az utólagos normakontroll jogától egy olyan gazdasági közegben is, amely elvileg már nem szorul arra, hogy ilyen külső és kényszerített eszközökkel biztosítsák a stabilitását. Ez az alkotmányozói megfontolás viszont tisztán azt tükrözi, hogy a gazdasági stabilitás magasan az alkotmányosság fölé helyeződött az államérdekek között.

Tehát az Alaptörvény meglehetősen stabilan és hosszú távra korlátozta az Alkotmánybíróság hatásköreit. E korlátozás azonban elítélendő és káros, mivel

<sup>53</sup> Egyedüli megoldásként az szolgálhat, ha a jogalkotó utóbb felismerve a tévedését, saját hatáskörében módosítja a jogszabályt, így korrigálva annak hibáját.

<sup>54</sup> Molnár-Németh-Tóth (szerk.): i.m. 82.

<sup>55</sup> Államadósság (gdp-hez) - országok listája, Magyarország In: <http://hu.tradingeconomics.com/hungary/government-debt-to-gdp> Utolsó letöltés ideje: 2017. május 13.

<sup>56</sup> Továbbá nincs olyan európai ország, amelynek ne lenne államadóssága. A bruttó hazai össztermékhez (GDP) viszonyítva Görögországban a legmagasabb az államadósság aránya, a 179%, Észtországban a legalacsonyabb, mindössze 9,5%. Magyarországon a 2016 decemberi adatok alapján 74,1%-os a GDP-hez mért államadóssági mutató. Ez elsőre magas számnak tűnhet, azonban ha ezzel összevetjük az Euró övezet államainak átlagos 89,2%-os arányát, úgy látható, hogy a magyar gazdaságnál fejlettebb – de legalábbis nem fejletlenebb – államokban lényegesen magasabb az átlagos államadósság-arány. Azonban mivel az alkotmánybírósági hatáskörök ilyen fokú szűkítésére – elretentő – példaértékű az Európai Unión belül, úgy megfigyelhető, hogy a hasonló államadósság-hányadossal rendelkező országok nem tartják aggályosnak a gazdaságukra nézve az alkotmánybíróságok esetleges aktivizmusát. (Az államadósságra vonatkozó adatok fellelhetősége: ÁLLAMADÓSSÁG (GDP-HEZ) - ORSZÁGOK LISTÁJA In: <http://hu.tradingeconomics.com/country-list/government-debt-to-gdp?continent=europe> Letöltve: 2017. május 13.).

<sup>57</sup> Kukorelli István: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet*, Méry Ratio Kiadó, 2014. 223.

szükségtelenül fosztja meg az Alkotmányosság Őrét attól a jogától, hogy az állam gazdaságpolitikáját alkotmányos keretek között felülvizsgálhassa.

### 3. Összegzés

Az Alaptörvény központi költségvetés megalkotására vonatkozó rendelkezéseit vizsgálva összességében olyan hangsúlybeli eltolódást tapasztalhatunk, amely egyrészt a parlamentáris demokráciákban elfogadott országgyűlési hatalom meghatározó szerepét látványosan csökkenti,<sup>58</sup> hovatovább általános demokráciadeficittel fenyeget. Másrészt pedig a gazdasági stabilitást, mint jogpolitikai célt más – elvileg magasabb rendű – értékek fölé helyezi. Ennek megnyilvánulásai röviden a következők.

Az államadósságnak a GDP-hez mért arányának csökkentése érdekében a Költségvetési Tanács – mint egy lényegesen alacsonyabb demokratikus legitimitációval rendelkező szerv – akár indokolás nélkül (sic!) megvethozhatja a központi költségvetés tervezetét, ezzel pedig akár *ex lex* állapotot is előidézhet.

Továbbá, amíg a bruttó hazai össztermék felét meghaladja Magyarország államadóssága, addig az Alkotmánybíróság – az előzetes normakontroll eljárást kivéve – nem vizsgálhatja a pénzügyi tárgyú jogszabályok Alaptörvénynek való megfeleléseit. Ezáltal például akár az egyenlő bánásmód követelményét súlyosan sértő központi költségvetése is lehet az országnak.

Mindezek indokául az a cél szolgálhat, amit az alkotmányozó az Alaptörvény 37. cikkének indokolásához fűzött, mégpedig: „[a]nnak érdekében, hogy az aktuális szükségletek vagy érdekek túlzott előtérbe helyezése ne róhasson elviselhetetlen terhet a jövő generációkra, szigorú követelményt állít a költségvetési gazdálkodás elé.”

Azaz Magyarország gazdasági stabilitását olyan jogállami követelmények elé helyezi az Alaptörvény, mint az alkotmánybíráskodás szabadsága, az Országgyűlés hatalommegosztásban betöltött szerepének súlya, vagy a demokratikus legitimitáció.

A klasszikus értelemben vett hatalommegosztásban érvényesülő fékek és ellensúlyok rendszere az Alaptörvény központi költségvetésre vonatkozó rendelkezéseinek köszönhetően megbomlott. Helyette úgy fest, létrejönni látszik a fékek és fékek rendszere.

---

<sup>58</sup> Stumpf István: *Erős állam – alkotmányos korlátok*. Századvég Kiadó, Budapest, 2014. 219. Stumpf István az Alaptörvény globális vizsgálatakor arra jutott, hogy a hatalmi rendszer tagadhatatlanul mozgásban van, amelynek következtében egyes hatalmi góccok elhalványulnak, mások megerősödnek.